



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
ATLÁNTICO**

**SALA DE DECISIÓN ORAL "C"**

Barranquilla D. E. I. y P. catorce (14) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

**I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES**

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-000-2024-00185-01
<b>Medio de control</b>	Conciliación Extrajudicial
<b>Convocante</b>	Consortio Vías del Atlántico 007
<b>Convocado</b>	Departamento del Atlántico
<b>Magistrada Ponente</b>	<b>ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ</b>

**II. PRONUNCIAMIENTO**

La Sala procede a pronunciarse sobre la conciliación extrajudicial suscrita por el Consortio Vías del Atlántico y el Departamento del Atlántico.

**III. ANTECEDENTES**

El Consortio Vías del Atlántico radicó solicitud de conciliación extrajudicial en procura de obtener el reconocimiento y pago de \$ 2.771.129.346.08, por concepto de mayores valores representados en la ejecución del Contrato de Obra 0108\*2019\*000286 del 31 de diciembre de 2019.

Como sustento de las peticiones se invocaron lo siguientes hechos:

Que suscribió con el Departamento del Atlántico el Contrato de Obra 0108\*2019\*000286 del 31 de diciembre de 2019, cuyo objeto consistió en el mejoramiento del tramo de la vía Santa Lucía – Las Compuertas (Manatí).

Que el valor inicial del contrato referido fue por la suma de \$ 14.131.703.773, con un plazo de ejecución de ocho (8) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, suscrita el 8 de junio de 2020.

Que mediante acta del 18 de diciembre de 2021 se suspendió el contrato por el término de 30 días a raíz del aumento descontrolado en los casos y decesos a causa del Covid-19.

Que el 18 de enero de 2021 las partes acordaron reanudar el contrato.

Que el 5 de marzo del año citado se realizó adición al contrato por valor de \$ 4.518.112.003. De igual manera, el plazo se prorrogó por 3 meses.

Que el 7 de mayo se suscribió acta modificativa No. 2 debido al evidente deterioro de algunos taludes por las altas precipitaciones presentadas en la zona.

Que el 14 de mayo de la misma anualidad las partes acordaron suspender el contrato por 30 días, por el aumento en los casos de Covid-19.

Que el 14 de junio se reanudó la ejecución del contrato.

Que el 7 de julio se suscribió acta de terminación del contrato dejando constancia que se ejecutaron a satisfacción las actividades objeto del mismo.

Que el Gobierno Nacional por Decreto 457 de 2020 declaró la suspensión de todas las actividades no esenciales, incluidas, las obras de construcción debido a la pandemia originada por el Covid-19.

Que por Decreto 531 de 2020 se permitió la reactivación de las obras de infraestructura siguiendo con los protocolos de bioseguridad, por lo que, debió incurrir en gastos no presupuestados para adecuar las instalaciones y de esta manera cumplir con órdenes impartidas por el Gobierno Nacional, en tal sentido.

Que ninguno de estos costos estaban previstos en el contrato aludido, los cuales, ascienden a la suma de \$ 364.464.284,60.

Que en el pliego de condiciones y en la matriz de riesgo se estableció que los sobrecostos en la ejecución del contrato los asumía el contratante.

Que se presentó una escasez y aumento de precio en la mezcla asfáltica y en el acero, elementos indispensables para la ejecución del contrato, lo cual, afectó en forma negativa el equilibrio económico del contrato, circunstancia, que fue puesta en conocimiento del ente territorial contratante.

Que el mayor valor calculado del precio de la mezcla asfáltica asciende a la suma de \$ 361.309.426, y, para el acero a \$. 70.964.294.

Que inicialmente la ruta contemplada para el transporte de los materiales granulares era por Aguadas de Pablo, pero la comunidad prohibió el pase de volquetas por esa zona y el recorrido se realizó por Manatí ocasionando un aumento en el recorrido.

Que el mayor valor del precio de sobre acarreo asciende a la suma \$ 1.974.391.341.48.

Que los costos de implementación de los protocolos de bioseguridad a causa de emergencia sanitaria Covid-19, el incremento de mayor valor del pavimento flexible (Asfalto), el incremento de mayor valor del acero, y, el sobre acarreo de los materiales granulares, asciende a \$ 2.771.129.346.08.

## VI. CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

La Sala es competente para proferir la presente decisión en atención a lo dispuesto en el literal g) del artículo 125.2 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

La Sala deberá determinar si hay lugar a aprobar o improbar la conciliación extrajudicial suscrita por el Consorcio Vías del Atlántico 007 y el Departamento del Atlántico ante la Procuraduría 118 Judicial I para Asuntos Administrativos.

## **TESIS**

La Sala improbará la conciliación extrajudicial de la referencia por cuanto logró determinar que de la valoración de las pruebas aportadas surge una incertidumbre respecto de la obligación alegada, y, por ende, de la responsabilidad de la administración y de la consecencial obligación de pagar las sumas reclamadas por el convocante. Además, se requiere de un debate probatorio mucho más profundo del caso bajo estudio, lo cual, sólo podrá lograrse en el proceso judicial. De lo contrario, se podrían lesionar los intereses patrimoniales de la administración.

## **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

La conciliación prejudicial ha sido instituida como mecanismo alternativo, oportuno y ágil para la resolución de conflictos a través de la mediación de un tercero, que para el caso que nos ocupa es el Agente del Ministerio Público, institución que permite descongestionar el medio judicial por la solución directa de conflictos de carácter particular y concreto de contenido económico, sustentados en argumentos jurídicos, fácticos y pruebas irrefutables que anuncian la alta probabilidad de condena en contra del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 y en concordancia con el artículo 23 de la Ley 640 de 2001, se ha definido que podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico que conozca o pueda conocer esta jurisdicción a

través de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Posteriormente el Gobierno Nacional, mediante Decreto aclaratorio 131 de 23 de enero de 2001, excluyó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Luego, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, dispuso: Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: "Artículo 42 A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial". Norma que fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en su artículo 161, desarrolla tanto los mandatos constitucionales como los de la ley estatutaria antes mencionados, al disponer que, en todos los procesos ordinarios relativos a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, se debe agotar como etapa obligatoria la conciliación extrajudicial.

De conformidad con el artículo 73 de la Ley 446 de 1998<sup>1</sup>, la autoridad judicial improbará el acuerdo cuando no se haya presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatoria de la ley **o resulte lesivo al patrimonio público**.

En materia contencioso administrativo, la ley autoriza la aplicación de este mecanismo, siempre que se acrediten unas exigencias especiales que deben ser valoradas por el juez.

---

<sup>1</sup> "Artículo 73 de la Ley 446 de 1998. Competencia. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:  
Artículo 65A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.  
El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el Juez Administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelarlos, sólo si el auto imprueba el acuerdo."

Al respecto, la Sala atiende el marco normativo que ha sido expuesto por el Consejo de Estado<sup>2</sup> en materia de conciliación judicial y prejudiciales y conforme al cual el juez debe de ejercer el control estricto de legalidad donde se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que las partes estén debidamente representadas y que sus representantes tengan capacidad o facultad para conciliar.
- Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes.
- Que no haya operado el fenómeno de la caducidad para accionar.
- Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público. (artículo 73 y 81 de la Ley 446 de 1998)

Es importante que los requisitos enunciados deben concurrir, pues ante la inexistencia de alguno de ellos conllevará a improbar la conciliación. Luego, el límite para que la misma resulte procedente, lo marca el hecho de que no resulte lesiva para los intereses patrimoniales del Estado, pues de lo contrario no será posible aprobar la conciliación.

Es por lo que la conciliación no puede entenderse erróneamente como un mecanismo jurídico que, a cualquier precio, permita la solución o la prevención de litigios. Sino que implica que dicha solución, siendo justa, equilibre la disposición de intereses con la legalidad debida.

## **ACUERDO CONCILIATORIO**

La audiencia de conciliación se llevó a cabo el 30 de abril de 2024, en la que el apoderado del Departamento del Atlántico presentó fórmula conciliatoria en los siguientes términos:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, del 24 de noviembre de 2014 07001-23-31-000-2008-00090-01(37747) en la que se establecieron unas condiciones, además de las legales, sin las cuales no es posible aprobar los acuerdos fruto de las conciliaciones judiciales y prejudiciales ante esta jurisdicción.

*“(...) Que le asiste animo conciliatorio de conformidad con certificación suscrita por la Secretaria Técnica del Comité de conciliación de fecha 25 de abril, en la que se expone:*

*La propuesta conciliatoria de DOS MIL DOSCIENTOS DOS MILLONES CIENTO VEINTIDÓS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$2.202.122.357) será pagada de la siguiente forma; Esta propuesta conciliatoria de DOS MIL DOSCIENTOS DOS MILLONES CIENTO VEINTIDÓS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$2.202.122.357) se pagará en CINCO (05) cuotas después de notificado el Departamento de la correspondiente aprobación judicial, de la siguiente manera:*

- 1. Primera Cuota. A los 60 días de ser notificado el Departamento del Atlántico de la correspondiente aprobación judicial del acuerdo conciliatorio. (\$440.424.471,4)*
- 2. La segunda cuota, será cancelada a los 90 días de haberse efectuado la notificación del auto aprobatorio judicial. (\$440.424.471,4)*
- 3. La tercera cuota, será cancelada a los 120 días de haberse efectuado la notificación del auto aprobatorio judicial. (\$440.424.471,4)*
- 4. La cuarta cuota, será cancelada a los 150 días de haberse notificado el auto aprobatorio judicial. (\$440.424.471,4)*
- 5. La quinta cuota, será cancelada a los 180 días de haberse notificado el auto aprobatorio judicial. (\$440.424.471,4)*

*Así las cosas, el Comité de Conciliación del Departamento del Atlántico, decide CONCILIAR dentro de la audiencia de conciliación extrajudicial convocada...”*

Por su parte, la convocante expresó:

*“acepto totalmente la propuesta conciliatoria presentada.”*

Por último, el Ministerio Público consideró:

*“(...) el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento<sup>1</sup> y reúne los siguientes requisitos: (i) el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 92 de la Ley 2220 de 2022); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre sobre conflictos de carácter particular y derechos disponibles por las partes (art. 89 de la Ley 2220 de 2022), (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes*



*tienen capacidad para conciliar de conformidad con las atribuciones conferidas en los poderes que reposan en el expediente y que fueron incorporados en audiencia; (iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo que fueron aportadas por el apoderado de la parte convocada con la presentación de la solicitud de conciliación y en el trámite de la misma de las cuales se surtió el correspondiente traslado a la entidad convocada y las actas de reunión de comité y certificaciones remitidas por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación del ente territorial en las cuales se evidencia el análisis de caso realizado por el comité de conciliación del Departamento del Atlántico, las pruebas que se tuvieron cuenta para la presentación de la propuesta conciliatoria y los detalles de la misma (v) en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público en la medida en que se encuentran probados los mayores costos reconocidos que se originaron en las circunstancias imprevistas, imprevisibles, irresistibles, derivadas de la pandemia denominada COVID-19 y que generaron evidentes desequilibrios económicos en los contratos a ejecutarse durante el interregno que duró la situación de emergencia y así mismo lo acordado no supera la suma solicitada por la parte convocada. (art. 3, 7, 91-1-3, 95, de la Ley 2220 de 2022)”*

## **ANÁLISIS Y VERIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA APROBAR LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**

La Sala entrará a analizar si en el *sub lite* se configuran o no los presupuestos requeridos para la aprobación del acuerdo conciliatorio:

### ***Legitimación en la causa***

La Sala procede analizar la legitimación en la causa de los sujetos procesales, previo las siguientes consideraciones.

La jurisprudencia constitucional<sup>3</sup> se ha referido a la legitimación en la causa, como la “calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”, de forma tal que cuando una de las partes carece de dicha

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-965 del 1 de octubre de 2003, Exp.: D-4539, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas.

Por su parte, el Consejo de Estado ha sostenido que la legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones<sup>4</sup>.

Entendido así el concepto de legitimación en la causa, es evidente que cuando ella falte, bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada.

De manera, de las pruebas allegadas con la solicitud de conciliación extrajudicial es dable concluir que las partes intervinientes tienen interés jurídico sustancial en las resultas del medio de control a impetrar.

***Debida representación de las partes y que sus representantes tengan capacidad o facultad para conciliar***

Se verifica que las partes intervinientes son capaces por ministerio de la ley para disponer de sus derechos y contraer obligaciones, de acuerdo con lo siguiente:

En el presente caso se observa que existe debida representación de las personas que concilian, toda vez que las partes han actuado por intermedio de apoderado y estos ostentan la calidad de abogados titulados.

***Que el acuerdo verse sobre acciones o derechos económicos disponibles***

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", Auto del 6 de mayo de 2019, Rad.: 25000-23-36-000-2016-00276-01(60032), C.P. María Adriana Marín.

Tratándose de conflictos en los cuales una de las partes es el Estado, se pueden conciliar aquellos asuntos que por su naturaleza puedan ser sometidos a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante cualquiera de los medios de control contemplados en los artículos 138, 140 y 141 del CPACA, que son de naturaleza económica.

Este requisito se cumple en el presente asunto, si se tiene en cuenta que las pretensiones perseguidas por la parte demandante ascienden a la suma de \$ 2.771.129.346.08, por concepto de mayores valores representados en la ejecución del Contrato de Obra 0108\*2019\*000286 del 31 de diciembre de 2019. Así las cosas, se concluye que el caso de marras es un litigio que envuelve pretensiones de contenido económico.

***Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación y que el acuerdo no resulte lesivo para las partes***

El artículo 141 del CPACA, establece que cualquiera de las partes de un contrato de 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.

Por consiguiente, la sociedad solicitante pretende, que: i) se declare que el Contrato de Obra 0108\*2019\*000286 del 31 de diciembre de 2019 produjo un desequilibrio de la ecuación contractual en detrimento de sus intereses, y, ii) se condene al ente territorial demandado los mayores valores representados en la ejecución del contrato o los que se llegaren a probar.

En ese orden, tenemos que el convocante fundamentó sus pretensiones en la figura del equilibrio o equivalencia de la ecuación económica del contrato, toda vez, que dentro de la ejecución del Contrato de Obra 0108\*2019\*000286 del 31 de diciembre de 2019, se presentó un incremento en los costos del mismo debido a la implementación de los protocolos de bioseguridad a causa de emergencia sanitaria

Covid-19, el incremento de mayor valor del pavimento flexible (Asfalto), el incremento de mayor valor del acero, y, el sobre acarreo de los materiales granulares.

El equilibrio o equivalencia de la ecuación económica del contrato tiene como finalidad garantizar que durante la ejecución del contrato se mantengan las mismas condiciones económicas que las partes tuvieron en cuenta al momento de presentar oferta. No obstante, dicha equivalencia puede verse afectada por diversas causas que pueden ser imputables al contratista, a la Administración o a factores externos a las partes, cuando les haya sido imposible prever tales circunstancias.

Esta figura de protección al patrimonio de las partes que intervienen en el negocio jurídico, encuentra fundamento en la conmutatividad de los contratos o equivalencia que puede establecerse entre las prestaciones recíprocas que asumen las partes, pero todo ello referido al momento y en el contexto integrado por las circunstancias que constituyeron el marco dentro del cual las partes llegaron al acuerdo que determinó la celebración misma del correspondiente contrato, por manera que si durante su ejecución y por variación de tales prestaciones, circunstancias o condiciones, para una de dichas partes la ejecución del vínculo le representa la asunción de prestaciones o de cargas significativamente mayores o adicionales en relación con las originalmente convenidas, será menester restablecerse el equilibrio financiero que se ha visto afectado<sup>5</sup>.

Para abordar lo anterior, presentó los siguientes elementos probatorios, cuya apreciación se hace imprescindible a efectos de desatar el presente recurso:

## **MATERIAL PROBATORIO OBRANTE EN EL EXPEDIENTE**

- Contrato de Oba Pública 0108\*2019\*000288.
- Acta de inicio de obra del 8 de junio de 2020.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 29 de agosto de 2007, Rad.: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854)

Medio de Control: Conciliación Extrajudicial  
Convocante: Consorcio Vías del Atlántico 007  
Convocado: Departamento el Atlántico  
Radicación: 08-001-23-33-000-2024-00185-00

- Acta de suspensión del 18 de diciembre de 2020.
- Acta de suspensión del 14 de mayo de 2021.
- Acta de reinicio del 18 de enero de 2021.
- Acta de reinicio del 14 de junio de 2021.
- Acta modificatoria del 5 de marzo de 2021.
- Acta modificatoria del 7 de mayo de 2024.
- Acta modificatoria del 7 de junio de 2021.
- Acta de recibo final del 14 de septiembre de 2021.
- Adición 1 y Prorroga 1 al Contrato de Oba Pública 0108\*2019\*000288.
- Acta de fijación de precios no previstos del 7 de mayo de 2021.
- Análisis de precios unitarios.
- Pliego de condiciones definitivos de la Licitación Pública LP-DG-007-2019.
- Estudios previos ajustados.
- Matriz No, 3 de Riesgos.
- Carta de presentación de la oferta y anexos.
- Constancia de radicación “solicitud de aprobación de reclamación liquidación Contrato de Obra” del 1º de julio de 2022.

- Solicitud de aprobación de reclamaciones liquidación – Contrato de Obra No. 0108\*2019\*000288.
- Relación de reclamaciones.
- Costos de implementación de protocolos de bioseguridad.
- Análisis de precios unitarios.
- Comunicado aumento de precios de asfalto del 2 de marzo de 2020.
- Oficio de la Cámara Colombiana de la Infraestructura del 19 de mayo de 2020, dirigido al Presidente de la República a través del cual solicitan disminución del precio del asfalto.
- Comunicado aumento de precios de asfalto del 26 de febrero de 2021.
- Análisis de distancia desde cantera a proyecto Santa Lucía.
- Acta de Comité de Obra del 22 de junio de 2020.
- Acta de Comité de Obra del 29 de junio de 2020.
- Resolución 1697 del 2 de diciembre de 2014, a través de la cual, se otorga para la explotación de materiales de construcción.
- Ubicación de canteras.
- Ubicación de planta de mezcla asfáltica.
- Análisis de precios unitarios.
- Incremento mayor valor de acero.

- Análisis de precios unitarios.
- Factura electrónica de venta FQ40103027 del 15 de abril de 2021 por valor de \$ 20.864.805,00.
- Formato Registro de Trabajo.
- Registro de noticia “Precios del acero en Colombia responden a dinámica de costos internacionales y de sus materias primas”.
- Registro de noticia “Precios del acero seguirán aumentando durante abril”.
- Acta de liquidación bilateral del contrato.
- Respuesta a Proceso de Reclamaciones en Radicado 20211000019331.
- Respuesta solicitud de aprobación de reclamaciones liquidación – Contrato de Obra 0108\*2019\*000288.
- Informe de Gestión del Supervisor y/o Interventor del 23 de septiembre de 2020.
- Acta de recibo parcial del 6 de agosto de 2020.
- Informe de Gestión del Supervisor y/o Interventor del 2 de diciembre de 2020.
- Acta de recibo parcial del 24 de noviembre de 2021.
- Informe de Gestión del Supervisor y/o Interventor del 11 de febrero de 2021.
- Acta de recibo parcial del 3 de febrero de 2021.
- Informe de Gestión del Supervisor y/o Interventor del 8 de abril de 2021.

Medio de Control: Conciliación Extrajudicial  
Convocante: Consorcio Vías del Atlántico 007  
Convocado: Departamento el Atlántico  
Radicación: 08-001-23-33-000-2024-00185-00

- Acta de recibo parcial del 5 de abril de 2021.
- Informe de Gestión del Supervisor y/o Interventor del 10 de mayo de 2021.
- Acta de recibo parcial del 5 de mayo de 2021.
- Informe de Gestión del Supervisor y/o Interventor del 20 de mayo de 2021.
- Acta de recibo parcial del 13 de mayo de 2021.
- Informe de Gestión del Supervisor y/o Interventor del 28 de septiembre de 2021.
- Certificación del 11 de octubre de 2021, donde consta que el solicitante cumplió a cabalidad con el objeto contractual.
- Acta de recibo final del 14 de septiembre de 2021.
- Acta de terminación de obra del 7 de julio de 2021.
- Informe técnico 20231000008003 del 14 de diciembre de 2023.
- Oficio del 4 de abril de 2024.

En primer lugar, es claro para esta Colegiatura que el fin perseguido se encuentra encaminado al pago de los emolumentos causados supuestamente por los mayores valores acaecidos en la ejecución del contrato ampliamente referido. En tal caso, el medio de control que se prohiaría sería el de controversias contractuales.

Descendiendo al caso concreto, llama la atención de la Sala que el Departamento del Atlántico para respaldar las pretensiones del demandante haya acudido al informe técnico 20231000008003 del 14 de diciembre de 2023 rendido por el Subsecretario de Vías y Construcciones, desconociendo lo expuesto por la misma dependencia, que en oficio con radicado 20241000001313 del 4 de abril de 2024, frente al tema de los



costos de implementación de los protocolos de bioseguridad como consecuencia del Covid-19, señaló:

*“se concluye entonces que con los soportes presentados es imposible probar la existencia de gastos que llevaron al contratista afectar su economía y de cómo dicho valor impacto negativamente la ecuación económica del total del contrato”.*

Ahora, en relación con el incremento por el mayor valor del pavimento flexible y el acero, precisó:

*“es claro que el contratista no ha demostrado que existe desequilibrio contractual alguno, motivo por el cual adicional (sic) a lo pactado contractualmente resultaría inviable aceptar el pago de la reclamación por dicho motivo en virtud del Contrato de Obra No. 0108\*2019\*000288”*

Por su parte, en lo que tiene que ver con el sobre acarreo de materiales granulados y mezcla asfáltica, sostuvo:

*“se puede evidenciar así que la Gobernación del Atlántico al momento de estructurar el presupuesto oficial en la especificación de distancia costó 53 KM para el ítem que el contratista CONSORCIO VÍAS DEL ATLÁNTICO 007 hoy después de ejecutado reclama, motivo por el cual no se entiende la diferencia presentada en el APU por el contratista estableciendo como una distancia contractual 28,00 KM y luego entrar a efectuar un cobro por sobre acarreo por un presunto recorrido de 45 km, en este sentido la entidad debe basarse en el análisis de sus precios unitarios el cual fue la base del presupuesto y por ende no es aceptable ni jurídica, ni técnicamente la reclamación pretendida. Adicional a que como se ha reiterado insistentemente no existe prueba alguna del análisis efectuado por el contratista en el que demuestre la afectación de la ecuación económica del contrato (...)”<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Ver ficha técnica de presentación de casos para estudio del Comité de Conciliación del Departamento del Atlántico – Carpeta Anexos.

Es sabido, que para la aprobación o improbación de los acuerdos conciliatorios, se requiere que al juez no le quepan dudas acerca de la procedencia, la legalidad y el beneficio del mencionado acuerdo<sup>7</sup>.

A juicio de la Sala, de la valoración de las pruebas aportadas surge una incertidumbre respecto de la obligación alegada, y, por ende, de la responsabilidad de la administración y de la consecuencial obligación de pagar las sumas reclamadas por el convocante. Por esta razón, no aprobará la conciliación lograda entre las partes, pues, se requiere de un debate probatorio mucho más profundo del caso bajo estudio, lo cual, sólo podrá lograrse en el proceso judicial. De lo contrario, se podrían lesionar los intereses patrimoniales de la administración.

De otra parte, esta Corporación advierte que entre los argumentos expuestos por el ente territorial solicitado que sirvieron de soporte al acuerdo conciliatorio objeto de análisis, es que para evitar un detrimento mayor en contra del Departamento del Atlántico existe antecedente jurisprudencial del máximo órgano de lo contencioso administrativo donde hay similitud de componentes fácticos y jurídicos al caso sometido a consideración del aparato judicial<sup>8</sup>, sin embargo, la Sala al examinar el contenido de la providencia traía a colación encuentra que no existe tal similitud, por cuanto, en dicho asunto están presentes aspectos relevantes a mayores cantidad de obras, no propiamente relacionados con el desequilibrio económico reclamado, que tienen que ver con la imprevisibilidad y los aumentos de costos del contrato por asuntos acaecidos con la pandemia derivada del Covid-19. Además, en el caso *sub examine* existe el acta de liquidación del contrato, en la cual, el contratista dejó constancia de las respectivas salvedades, no consideradas en el asunto a conciliar.

Por tanto, la Sala considera que el acuerdo conciliatorio celebrado en estos términos no debe aprobarse, debido a que éste podría sobrevenir en violatorio de la ley y lesivo para el patrimonio público, pues, como se vio, lo reconocido patrimonialmente en el caso de autos, no encuentra respaldo probatorio dentro de la actuación.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", Auto del 9 de marzo de 2017, Rad.: 05001-23-31-000-2012-00690-01(54121), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", Sentencia del 22 de agosto de 2023, Rad.: 85001-23-33-000-2015-00211-01 (58.634), C.P. María Adriana Marín.

Medio de Control: Conciliación Extrajudicial  
Convocante: Consorcio Vías del Atlántico 007  
Convocado: Departamento el Atlántico  
Radicación: 08-001-23-33-000-2024-00185-00

Por las razones expuestas, la Sala improbará la conciliación extrajudicial suscrita por el Consorcio Vías del Atlántico 007 y el Departamento del Atlántico.

En mérito de lo expuesto, se

## RESUELVE

**PRIMERO: IMPROBAR** la conciliación extrajudicial suscrita por el Consorcio Vías del Atlántico 007 y el Departamento del Atlántico, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia **ARCHIVAR** el expediente.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

### LOS MAGISTRADOS

Firmado electrónicamente  
**ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ**  
Magistrada Tribunal  
008  
Tribunal Administrativo del Atlántico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:  
**afa83daa19e2607f0ffe7439062b0162c2053011a9d819c97a44e3c4561a1b51**  
Documento generado en 19/06/2024 01:14:17 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



**JORGE HERNÁN SÁNCHEZ FELIZZOLA**



**CESAR AUGUSTO TORRES ORMAZA**



Rama Judicial del Poder Publico  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del  
Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SECRETARÍA GENERAL

FIJACIÓN EN LISTA DE RECURSO DE REPOSICIÓN

12 DE JULIO DE 2024


De conformidad con lo regulado en el artículo 244 del CPACA en concordancia con el 110 del CGP se fija en lista por el término de un (1) día el **RECURSO DE REPOSICIÓN**, presentado por el Consorcio Vías del Atlántico contra el auto de fecha 14 de junio de 2024. El correspondiente traslado será por el término de tres (3) días a partir del día siguiente de la fijación.

PROCESO No.	MAGISTRADO PONENTE	MEDIO DE CONTROL	DEMANDANTE	DEMANDADO
08-001-23-33-000- 2024-00185-00	JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO	CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL	CONSORCIO VÍAS DEL ATLÁNTICO 007	DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

EL PRESENTE AVISO SE FIJA POR UN (1) DÍA (ART.110 C.G.P.), SIENDO LAS 8:00 A.M. DEL 12 DE JULIO DE 2024.

EL TRASLADO SE SURTIRÁ LOS DÍAS: 15, 16 Y 17 DE JULIO DE 2024

  
GIOVANNI RADA HERRERA  
SECRETARIO GENERAL

	<b>FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA</b>  <b>PROCESO: INTERVENCIÓN</b>	<b>Versión</b>	4
		<b>Fecha</b>	12/12/2023
		<b>Código</b>	IN-F-17

**CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL  
PROCURADURÍA 118 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**

**Radicación E- 2023-685344 IUCI-2024-3412592 Interno XXX – XXX**  
**Fecha de Radicación: 31 DE OCTUBRE DE 2023**  
**Fecha de Reparto: 31 DE OCTUBRE DE 2023**

**Convocante(s):    CONSORCIO VIAS DEL ATLANTICO 007**


**Convocada(s):     DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO**

**Medio de Control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

En Barranquilla, hoy treinta (30) de abril de 2024, siendo las 09.00 am, procede el despacho de la Procuraduría 118 Judicial II para Asuntos Administrativos en cabeza de **JUAN ANTONIO SPIRKO PAYARES**, a continuar la AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL de la referencia, sesión se realiza de forma no presencial y sincrónica de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 4 parágrafo 1, 99, 106-2 y 109 de la Ley 2220 de 2022 y la Resolución 035 de 27 de enero de 2023, proferida por la señora Procuradora General de la Nación de la cual se hace grabación en el programa MICROSOFT TEAMS cuyo video será parte integral de la presente acta; la cual viene suspendida desde el pasado 28 de febrero de 2024.

Comparece a la diligencia el (la) abogado (a) **MARÍA CAROLINA MORENO PERTÚZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.082.923.394 de Santa Marta, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 256.107 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada sustituta de la parte convocante de conformidad con el poder conferido por **CARLOS ESCUDERO HASSELBRINCK**, identificado (a) con cédula de ciudadanía No. 72.009.805, y Tarjeta Profesional número 119923 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado (a) del (la) convocante, reconocido como tal mediante auto de 15 de noviembre de 2023. Igualmente, comparece el (la) doctor (a) **LUIS EDUARDO DE LA ROSA SAAVEDRA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. **72006442** de Barranquilla, portador de la tarjeta profesional de abogado No. **134422** del Consejo Superior de la Judicatura, en representación de la entidad convocada **DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO**, de conformidad de conformidad con personería jurídica reconocida en previa diligencia, documentos en virtud de los cuales se reconoce personería al(a) abogado(a) ) **MARÍA CAROLINA MORENO PERTÚZ** como apoderado(a) sustituta de la parte convocante en los términos y para los efectos indicados en el poder.

El despacho deja constancia que, mediante oficio o correo electrónico de 17 de noviembre de 2023, informó a la Contraloría General de la República para los fines de los artículos 66 del Decreto Ley 403 de 2020 y 106-9 de la Ley 2220 de 2022, entidad que *a la fecha no ha designado profesional que acompañe la audiencia o*

	<b>FORMATO:</b> ACTA DE AUDIENCIA  <b>PROCESO:</b> INTERVENCIÓN	<b>Versión</b>	4
		<b>Fecha</b>	12/12/2023
		<b>Código</b>	IN-F-17

*remitido comunicación alguna, según se verifica en los correos electrónicos institucionales, lo cual no impide su realización.*

Acto seguido el (la) Procurador(a) con fundamento en lo establecido en el artículo 95 de la Ley 2220 de 2022 en concordancia con lo señalado en el numeral 4 del artículo 44 del Decreto 262 de 2000, declara abierta la audiencia e instruye a las partes sobre los objetivos, alcance y límites de la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa como mecanismo de resolución de conflictos.

En este estado de la diligencia, el Procurador judicial hace una presentación de la controversia objeto de la convocatoria a conciliación y, seguidamente, concede el uso de la palabra a las partes para que expongan sucintamente sus posiciones, en virtud de lo cual la parte convocante manifiesta: que las pretensiones de la solicitud son las siguientes:

#### **DECLARACIONES Y CONDENAS**


*PRIMERA: Que se declare que en el Contrato de Obra No. 0108\*2019\*000286 del 31 de diciembre de 2019 produjo un Desequilibrio de la Ecuación Contractual en detrimento del contratista CONSORCIO VÍAS DEL ATLÁNTICO 007.*

*SEGUNDA: Que sea Liquidado el Contrato de Obra No. 0108\*2019\*000286 del 31 de diciembre de 2019, conforme al desequilibrio de la ecuación contractual en detrimento del contratista CONSORCIO VÍAS DEL ATLÁNTICO 007.*

*TERCERA: Que con base en ese desequilibrio se declare y se ordene al Demandado, que pague al contratista los mayores valores representados en la ejecución del Contrato de Obra No. 0108\*2019\*000286 del 31 de diciembre de 2019, las siguientes sumas, y/o los valores que se llegaren a probar dentro del proceso:*

- 1. Por concepto de COSTOS DE IMPLEMENTACION DE PROTOCOLOS DE BIOSEGURIDAD A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA COVID-19 la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/L (\$364.464.284,60)*
- 2. Por concepto de INCREMENTO MAYOR VALOR PAVIMENTO FLEXIBLE (ASFALTO), la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS NUEVE MIL CUATROCIENTOS VEINTISEIS PESOS M/L (\$361.309.426).*
- 3. Por concepto de SOBRE ACARREO DE MATERIALES GRANULARES Y MEZCLA ASFALTICA, la suma de MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS CON CUARENTA Y OCHO CENTAVOS M/L (\$1.974.391.341,48)*
- 4. Por concepto de INCREMENTO MAYOR VALOR ACERO, la suma de SETENTA MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO MILDOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS M/L (\$70.964.294)*



	<b>FORMATO:</b> ACTA DE AUDIENCIA  <b>PROCESO:</b> INTERVENCIÓN	<b>Versión</b>	4
		<b>Fecha</b>	12/12/2023
		<b>Código</b>	IN-F-17

*CUARTA: Que el pago de las sumas dinero pretendidas se realice debidamente indexado a la fecha del pago recibido.*

*QUINTO: Que se ordene el reconocimiento económico y el cumplimiento pactado en lo establecido en audiencia de conciliación dentro del término de establecido por el señor Procurador.*

A continuación, se concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada **DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO**, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación (o por el representante legal) de la entidad (o *persona jurídica*) en relación con la solicitud incoada: el cual indica que a su representada **le asiste animo conciliatorio** de conformidad con certificación suscrita por la Secretaria Técnica del Comité de conciliación de fecha 25 de abril, en la que se expone:

(...)

*La propuesta conciliatoria de **DOS MIL DOSCIENTOS DOS MILLONES CIENTO VEINTIDÓS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$ 2.202.122.357)** será pagada de la siguiente forma; Esta propuesta conciliatoria de DOS MIL DOSCIENTOS DOS MILLONES CIENTO VEINTIDÓS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$ 2.202.122.357) se pagará en **CINCO (05) cuotas después de notificado el Departamento de la correspondiente aprobación judicial**, de la siguiente manera:*

- 1. Primera Cuota. A los 60 días de ser notificado el Departamento del Atlántico de la correspondiente aprobación judicial del acuerdo conciliatorio. (\$440.424.471,4)*
- 2. La segunda cuota, será cancelada a los 90 días de haberse efectuado la notificación del auto aprobatorio judicial. (\$440.424.471,4)*
- 3. La tercera cuota, será cancelada a los 120 días de haberse efectuado la notificación del auto aprobatorio judicial. (\$440.424.471,4)*
- 4. La cuarta cuota, será cancelada a los 150 días de haberse notificado el auto aprobatorio judicial. (\$440.424.471,4)*
- 5. La quinta cuota, será cancelada a los 180 días de haberse notificado el auto aprobatorio judicial. (\$440.424.471,4)*


*Así las cosas, el Comité de Conciliación del Departamento del Atlántico, decide **CONCILIAR** dentro de la audiencia de conciliación extrajudicial convocada.*

Se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte **convocante** para que manifieste su posición frente a lo expuesto por la parte convocada: la cual manifiesta que acepta totalmente la propuesta conciliatoria presentada.

El(La) Procurador(a) Judicial considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento<sup>1</sup> y reúne los siguientes requisitos: **(i)** el eventual medio de control que

<sup>1</sup> Ver Fallo del CONSEJO DE ESTADO - SECCION TERCERA SUBSECCION C – C.P. Enrique Gil Botero, Bogotá, D.C., 7 de marzo de (2011, Rad. N.º 05001-23-31-000-2010-00169-01(39948) “[...] En ese orden, la Ley procesal exige que el acto que presta mérito ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible, para que de ella pueda predicarse la calidad de título ejecutivo -art. 488 del



	<b>FORMATO:</b> ACTA DE AUDIENCIA  <b>PROCESO:</b> INTERVENCIÓN	<b>Versión</b>	4
		<b>Fecha</b>	12/12/2023
		<b>Código</b>	IN-F-17


se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 92 de la Ley 2220 de 2022); **(ii)** el acuerdo conciliatorio versa sobre sobre conflictos de carácter particular y derechos disponibles por las partes (art. 89 de la Ley 2220 de 2022), **(iii)** las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar de conformidad con las atribuciones conferidas en los poderes que reposan en el expediente y que fueron incorporados en audiencia; **(iv)** obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo que fueron aportadas por el apoderado de la parte convocada con la presentación de la solicitud de conciliación y en el trámite de la misma de las cuales se surtió el correspondiente traslado a la entidad convocada y las actas de reunión de comité y certificaciones remitidas por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación del ente territorial en las cuales se evidencia el análisis de caso realizado por el comité de conciliación del Departamento del Atlántico, las pruebas que se tuvieron cuenta para la presentación de la propuesta conciliatoria y los detalles de la misma **(v)** en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público en la medida en que se encuentran probados los mayores costos reconocidos que se originaron en las circunstancias imprevistas, imprevisibles, irresistibles, derivadas de la pandemia denominada COVID-19 y que generaron evidentes desequilibrios económicos en los contratos a ejecutarse durante el interregno que duró la situación de emergencia y así mismo lo acordado no supera la suma solicitada por la parte convocada. (art. 3, 7, 91-1-3, 95, de la Ley 2220 de 2022)<sup>2</sup>. En consecuencia, se dispondrá el envío de la presente acta, junto con los documentos pertinentes, al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, para efectos de control de legalidad, advirtiendo a los comparecientes que el auto aprobatorio junto con la presente acta del acuerdo, **prestarán mérito ejecutivo, y tendrán efecto de cosa juzgada**<sup>3</sup> razón por la cual no son procedentes nuevas peticiones conciliatorias por los mismos hechos ni demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por las mismas causas. Las anteriores determinaciones por haber sido adoptadas en audiencia se notifican en estrados. Sin manifestación alguna de las partes, se da por concluida la diligencia y en constancia se firma por el procurador(a) judicial, una vez leída y aprobada.

Dejamos constancia que el acta es suscrita en forma digital únicamente por el(la) Procurador(a) Judicial, en tanto se trató de una sesión no presencial realizada a través del mecanismo digital MICROSOFT TEAMS por lo que la grabación en audio

*Código de Procedimiento Civil.- En este sentido, ha dicho la Sala, en reiteradas oportunidades, que “Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante [...]”.*

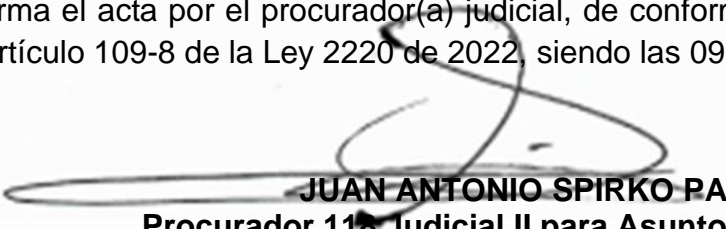
<sup>2</sup> Ver Sentencia C- 111 de 24 de febrero de 1999, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra: “[...] La intervención activa del Ministerio Público en los procesos contencioso administrativos, concretamente, en las conciliaciones extrajudiciales, no es producto de un capricho del legislador, o una manera de entorpecer un posible acuerdo al que llegaren las partes, sino que es una garantía para que en asuntos que revisten interés para el Estado, pues, corresponde a litigios en donde éste es parte, no queden sólo sometidos a lo que pueda disponer el servidor público, que en un momento dado, sea el que esté representando al Estado. Además, se garantiza, con la intervención del agente del Ministerio, que el acuerdo al que lleguen las partes también sea beneficioso para el interés general.

<sup>3</sup> Artículo 64 e inciso 9° del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022.

	<b>FORMATO:</b> ACTA DE AUDIENCIA  <b>PROCESO:</b> INTERVENCIÓN	<b>Versión</b>	4
		<b>Fecha</b>	12/12/2023
		<b>Código</b>	IN-F-17

y video hace parte integrante de la presente acta se encuentra en el link [CONTINUACIÓN AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL ADMINISTRATIVA RADICADO E-2023-685344 DE 31 DE OCTUBRE DE 2023-20240430 090004-Grabación de la reunión.mp4 \(sharepoint.com\)](#) una vez culminada será remitida a los correos electrónicos suministrados por los apoderados de las partes en formato pdf.

Termina la audiencia agradeciendo la presencia a los asistentes, en constancia se firma el acta por el procurador(a) judicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 109-8 de la Ley 2220 de 2022, siendo las 09.15 a.m.



**JUAN ANTONIO SPIRKO PAYARES**  
**Procurador 11º Judicial II para Asuntos Administrativos**