



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia:	25000-23-36-000-2025-00169-00
Medio de control:	Controversias contractuales
Demandante:	Consortio CC 2023
Demandada:	Instituto de Desarrollo Urbano – IDU
Tema:	Conciliación judicial. Incumplimiento contractual / Inejecutabilidad del contrato de obra. Acuerdo conciliatorio para dar por terminado anticipadamente el contrato de obra, con las respectivas restituciones.

Decide la Sala sobre la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio logrado entre las partes dentro del proceso judicial.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

El 8 de abril de 2025 el consorcio C.C. 2023 presentó demanda de controversias contractuales contra el Instituto de Desarrollo Urbano. Solicitó como pretensiones declarar (i) la existencia y vigencia del contrato de obra No. IDU-1450-2023; (ii) que el IDU realizó la maduración del proyecto y estaba obligado a cumplir con el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 (referido al principio de planeación); (iii) que el IDU certificó falsamente la maduración del proyecto y definió una franja predial insuficiente; (iv) que el contratista no estaba facultado para modificar dicha franja predial; (v) que el contrato es inviable en su ejecución por limitaciones técnicas y prediales; (vi) que el IDU incumplió el principio de planeación y el artículo 87 de la Ley 1474, lo que configura un incumplimiento contractual; (vii) que se declare la buena fe contractual del Consorcio y la mala fe del IDU; (viii) que el IDU debe indemnizar al Consorcio por los perjuicios (daño emergente y lucro cesante); (ix) que el Consorcio no puede continuar ejecutando el contrato por no haberse entregado los predios. También solicitó como pretensiones (x) que el IDU pague al consorcio los perjuicios causados por el incumplimiento de sus deberes contractuales y legales; y (xi) que se condene al IDU a pagar los intereses moratorios y las costas del proceso.

Como fundamento de las pretensiones indicó que, en el 2023 el IDU celebró con el consorcio CC 2023 el contrato de obra No. 1450 para la adecuación de la Calle 13 al sistema Transmilenio (Lote 2). El IDU aseguró haber completado la etapa de maduración del proyecto (preinversión, factibilidad y estudios de detalle), lo cual se cuestiona por el Consorcio.

El demandante explicó que el contrato exige que la obra se ejecute dentro de una franja predial definida y no ampliable, pero en la práctica esta franja es insuficiente para cumplir con las exigencias técnicas y normativas (por ejemplo, pendientes máximas para peatones y acceso vehicular). También señaló que el IDU no entregó oportunamente los predios necesarios para ejecutar la obra, lo que impide cumplir con los cronogramas y constituye, según el Consorcio, una causal de imposibilidad de cumplimiento.

Finalmente, indicó que el contrato ha sufrido varias suspensiones y una prórroga debido a los problemas mencionados, sin que se resuelvan las dificultades de fondo. Desde 2023, el Consorcio ha alertado repetidamente sobre inconsistencias en los diseños, ausencia de información crítica y afectación de accesos prediales y espacio público.

En conclusión, el consorcio considera que el IDU violó el principio de planeación, incumplió el contrato y generó perjuicios económicos cuantificados en más de \$37 mil millones (COP), por lo que solicita ser indemnizado.

2. Demanda de reconvencción.

A su vez, el IDU presentó demanda de reconvencción contra el consorcio CC 2023, con el fin de que se declarara (i) la existencia y vigencia del contrato IDU-1450-2023 y que su término finaliza el 30 de abril de 2027; (ii) el incumplimiento total del contrato por parte del Consorcio, al no entregar los estudios y diseños de detalle exigidos en la etapa de preconstrucción ni haber iniciado la fase de construcción; (iii) el cumplimiento de las obligaciones por parte del IDU. También, que se ordenara (i) la devolución al IDU de los recursos entregados en fiducia por \$17.000 millones; (ii) el pago de perjuicios por daño emergente y lucro cesante estimados en \$76.656.750.295; (iii) el pago de la cláusula penal del contrato por \$149.876.789.337; (iv) los respectivos pagos por parte de las aseguradoras; y (v) la terminación y liquidación judicial del contrato y condenar en costas al consorcio y a las aseguradoras.

Como fundamento de las pretensiones indicó que el contrato, con una duración total de 34 meses, debía iniciar el 7 de septiembre de 2023 y la etapa de preconstrucción durar seis meses, ampliada posteriormente tres meses más. El IDU alegó que el Consorcio no entregó los estudios y diseños requeridos dentro del plazo, incumpliendo las cláusulas 3.4, 7.2 y 13.18 del contrato, así como las especificaciones técnicas y el manual de interventoría.

El contratista suspendió de hecho la ejecución del contrato entre octubre de 2024 y febrero de 2025, argumentando “inviabilidad técnica y jurídica” del proyecto por supuestas fallas en la planeación del IDU. La interventoría y el IDU rechazaron tales argumentos, concluyendo que no existían impedimentos técnicos, jurídicos ni financieros para continuar con el contrato y requiriendo su reinicio el 29 de octubre de 2024. El Consorcio se negó a reanudar las actividades y no firmó el acta de reinicio, por lo que el IDU considera configurado el incumplimiento total.

3. Trámite procesal.

8 de abril de 2025	El consorcio CC 2023 presentó demanda de controversias contractuales contra el IDU y solicitud de medida cautelar consistente en ordenar al IDU abstenerse de iniciar procesos sancionatorios, suspender cualquier proceso sancionatorio en curso y suspender la ejecución del contrato objeto de litigio
19 de mayo de 2025	Se admitió demanda
16 de junio de 2025	Se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante

25 de junio de 2025	El IDU se pronunció respecto de la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora
21 de julio de 2025	Se negó la medida cautelar consistente en suspender el contrato de obra No. 1450 de 2023 y se decretó la medida cautelar consistente en ordenar al IDU suspender cualquier proceso sancionatorio que se encuentre en curso en contra del consorcio contratista o, en su defecto, abstenerse de iniciar proceso sancionatorio alguno relacionado con el contrato de obra No. 1450 de 2023. También, se requirió al demandante para que constituyera caución, mediante póliza o depósito judicial por el valor de \$99.917'859.558,2. La medida cautelar decretada sólo se haría efectiva una vez se prestara la caución correspondiente.
24 de julio de 2025	El IDU solicitó aclarar el auto del 21 de julio anterior, en el sentido de determinar y fijar un término prudencial cierto, determinado, claro y exigible para que el contratista constituya la caución
28 de julio de 2025	El IDU contestó la demanda
30 de julio de 2025	El IDU presentó demanda de reconvención
6 de octubre de 2025	Se aclaró la providencia del 21 de julio anterior, en el sentido de conceder a la parte demandante el término de 10 días, contados a partir de la ejecutoria de dicho auto, para constituir la caución respectiva
6 de octubre de 2025	Se inadmitió la demanda de reconvención presentada por el IDU
9 de octubre de 2025	Las partes demandante y demandada presentaron acuerdo conciliatorio suscrito el 8 de octubre anterior.
10 de octubre de 2025	El IDU interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del auto proferido el 21 de julio de 2025, adicionado el 6 de octubre de 2025
15 de octubre de 2025	La parte actora solicitó suspender el término de 10 días concedido para la constitución de la caución ordenada en el auto de 06 de octubre de 2025 hasta tanto se resuelva respecto de la propuesta conciliatorio presentado por las partes
21 de octubre de 2025	El IDU subsanó la demanda de reconvención
23 de octubre de 2025	Ingresó el proceso al despacho para proveer lo correspondiente

4. El acuerdo conciliatorio.

Las partes demandante y demandada allegaron acuerdo conciliatorio consistente en:

- Desistir de la demanda que dio inicio a este proceso y de la demanda de reconvención presentada por el IDU en este mismo proceso.
- Terminar anticipadamente el contrato de obra objeto de litigio y liquidarlo dentro de los 120 días calendario siguientes. La fecha de terminación del contrato es la fecha en la que se aprueba judicialmente este acuerdo conciliatorio.

- Restituir todos los recursos entregados al consorcio CC 2023 en virtud de la ejecución del contrato de obra objeto de litigio, dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de este acuerdo conciliatorio.

PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LA SALA

1. Precisión del caso.

El consorcio CC 2023 presentó demanda de controversias contractuales para que se declarara que (i) el contrato de obra No. 1450 de 2023 celebrado con el IDU era inviable en su ejecución por limitaciones técnicas y prediales; (ii) que el IDU incumplió el principio de planeación y el artículo 87 de la Ley 1474, y (iii) se condenara al IDU a indemnizar los perjuicios causados.

Por su parte, el IDU presentó demanda de reconvención contra el consorcio CC 2023, con el fin de que se declarara (i) el incumplimiento total del contrato por parte del Consorcio, al no entregar los estudios y diseños de detalle exigidos en la etapa de preconstrucción ni haber iniciado la fase de construcción; (iii) el cumplimiento de las obligaciones por parte del IDU. También, que se ordenara (i) la devolución al IDU de los recursos entregados en fiducia por \$17.000 millones; (ii) el pago de los perjuicios ocasionados con la no ejecución del contrato de obra y (iii) la terminación y liquidación judicial del contrato.

Durante el trámite de primera instancia, las partes lograron acuerdo conciliatorio consistente en (i) desistir de la demanda que dio inicio a este proceso y de la demanda de reconvención presentada por el IDU en este mismo proceso; (ii) terminar anticipadamente el contrato de obra objeto de litigio y liquidarlo dentro de los 120 días calendario siguientes; y (iii) restituir todos los recursos entregados al consorcio CC 2023 en virtud de la ejecución del contrato de obra objeto de litigio, dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de este acuerdo conciliatorio.

En consecuencia, la Sala deberá emitir pronunciamiento sobre el acuerdo conciliatorio logrado por las partes.

2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala resolver si debe aprobarse el acuerdo conciliatorio logrado por el IDU y el consorcio CC 2023 por cumplir con los requisitos legales previstos para tal fin o si, por el contrario, debe improbarse por tratarse de un asunto que no cumple con dichos parámetros normativos.

3. Tesis de la Sala.

Para la Sala debe aprobarse el acuerdo conciliatorio presentado ante esta Corporación debido a que no operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la demanda, ni de la contrademanda, las partes se encontraron debidamente representadas, se trató de un asunto susceptible de ser conciliado, obra suficiente material probatorio que soporte el acuerdo y no es lesivo para el patrimonio público.

CONSIDERACIONES

1. La conciliación en materia contencioso administrativo.

1.1. Definición y características.

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, a través del cual las partes que integran una controversia, solucionan sus diferencias¹, con la intervención de un tercero calificado y neutral, el cual dirige la celebración de la audiencia de conciliación.

El artículo 5° de la Ley 2220 de 2022 determina que la conciliación podrá ser judicial o extrajudicial.

1.2. Asuntos susceptibles de conciliación.

El artículo 7° de la Ley 2220 de 2022 indica que son conciliables todos los asuntos que no estén prohibidos por la ley, siendo principio general que pueden conciliarse todas las materias que sean susceptibles de transacción y desistimiento, así como los derechos de los cuales su titular tenga capacidad de disposición.

El artículo 89 de esta Ley, anteriormente regulado por el artículo 2° del Decreto 1716 de 2009, compilado por el Decreto 1069 de 2015, establece que las personas jurídicas de derecho público y los privados que desempeñan funciones públicas, por conducto de apoderado judicial, pueden conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo con ocasión de las demandas que se refieran a los medios de control que conoce esta jurisdicción.

1.3. Asuntos no susceptibles de conciliación.

Sin embargo, el artículo 90 de la Ley 2220 de 2022 indica que no son susceptibles de conciliación extrajudicial i) los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario; ii) los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de contratos estatales; iii) en los que haya caducado el medio de control, iv) cuando se pretenda la nulidad y el restablecimiento del derecho y aún procedan los recursos de procedimiento administrativo o cuando éste no estuviere debidamente agotado y v) cuando la administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos.

1.4. La conciliación judicial como mecanismo para dirimir una controversia de forma anticipada.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-165 de 29 de abril de 1993. "La conciliación es no sólo congruente con la Constitución del 91, sino que puede evaluarse como una proyección, en el nivel jurisdiccional, del espíritu pacifista que informa a la Carta en su integridad. Porque, siendo la jurisdicción una forma civilizada y pacífica de solucionar conflictos, lo es más aún el entendimiento directo con el presunto contrincante, pues esta modalidad puede llevar a la convicción de que de la confrontación de puntos de vista opuestos se puede seguir una solución de compromiso, sin necesidad de que un tercero decida lo que las partes mismas pueden convenir". Corte Constitucional, sentencia C-598 de 2011. "La conciliación como mecanismo de resolución extrajudicial de resolución de conflictos se ha definido como 'un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componer con la intervención de un tercero neutral –conciliador- quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo y [sic] imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian'. La nota característica de este mecanismo de resolución de conflictos es la voluntariedad de las partes para llegar a la solución de su controversia, pues son ellas, ayudadas por el conciliador que no tiene una facultad decisoria, quienes presentan las fórmulas de acuerdo con las que se espera poner fin a sus divergencias. Es, entonces, un mecanismo de autocomposición porque son las partes en conflicto y no un tercero, llámese juez o árbitro, quienes acuerdan o componen sus diferencias".

Como parte de la preocupación por corregir las condiciones de tiempo, modo y lugar que han limitado el derecho al acceso a la administración de justicia, o generado lentitud en los procesos judiciales, o les ha imprimido un excesivo formalismo, o un carácter desmesuradamente adversarial, el legislador ha desarrollado los mecanismos alternativos de solución de conflictos como instrumentos adecuados para auto componer controversias judiciales².

La conciliación judicial es un mecanismo a través del cual se materializa el acceso a la administración de justicia, así como una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto judicial a menores costos que la justicia formal y su duración en el tiempo.

Tal como ha sido reconocido por la Corte Constitucional³ y el Consejo de Estado⁴, la conciliación i) busca hacer efectivo el fin constitucional de la convivencia pacífica, ii) permite la participación directa de los interesados en la resolución de sus conflictos, iii) favorece la realización del debido proceso, en la medida en que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en conflictos que podían auto componerse, iv) es un mecanismo para lograr la descongestión judicial y v) repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administrar justicia.

Entonces, bajo este orden de ideas, son bienvenidos todos los mecanismos y propuestas de arreglo directo de las controversias en el marco del proceso judicial, pues a través de las mismas se garantiza la realización de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso, bajo principios de celeridad y consensualidad. Debe ser el juez, como director del proceso, quien propenda, garantice y permita que las partes puedan auto componer sus diferencias a través de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, como se explicará en el siguiente acápite.

2. Conciliación Judicial.

En cuanto a la validez, forma y procedimiento de la conciliación judicial, se precisa que, el Consejo de Estado en auto del 18 de julio de 2025⁵, señaló que la conciliación judicial, para que tenga el contenido y alcance propio de un acuerdo de conciliación, entre otras exigencias debe “realizarse con intervención de un tercero neutral (juez o procurador)” y en cuanto al contenido del acuerdo de conciliación, precisó que no basta con que las partes manifiesten el “interés en punto a conciliar judicialmente las diferencias que se tramitan en el marco del proceso judicial (...), sin que se evidencie la participación de un tercero neutral (juez o procurador)”, es decir, se exige la “participación de un tercero neutral” que es el “juez o procurador”.

Ahora bien, lo que resta por decir es lo que se debate, si las partes dentro de un proceso judicial de controversia contractual pueden llegar a un acuerdo de conciliación y luego presentárselo al juez, como “tercero neutral”, como lo define el Honorable Consejo de Estado, pero agregaría la Sala, el poder independiente u autónomo (Art. 113 CP), director del proceso y quien da la última palabra, no la única. Sobre el particular la Sala precisa:

² Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 2013. MP.: María Victoria Calle Correa.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 2013. MP.: María Victoria Calle Correa.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. CP: Roberto Augusto Serrato Valdés. Providencia del 8 de junio de 2022. Rad. No. 11001-03-24-000-2005-00264-01.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B. Bogotá DC, dieciocho (18) de julio de dos mil veinticinco (2025). Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ. Expediente: 05001-23-33-000-2018-01980-01 (72.356)

Primero, la conciliación judicial se encuentra reglada en la Ley 2220 de 2022, en cuyo artículo 3° define la conciliación como “un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan **por sí mismas** la solución de las diferencias”. Esta gestión de las diferencias puede contar con “la **ayuda** de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien, además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de la decisión de acuerdo, la cual es obligatoria y definitiva para las partes que concilian”.

Esta misma disposición normativa señala que “la conciliación, en sus diversas modalidades, es una figura cuyos propósitos son facilitar el acceso a la justicia, generar condiciones aptas para el diálogo y la convivencia pacífica, y servir como instrumento para la construcción de paz y de tejido social.”

Además de los fines generales, la conciliación en materia contenciosa administrativa tiene como finalidad, entre otros, la **salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general**.

Segundo, en línea con lo anterior, el artículo 4 de la Ley 2220 de 2022 señala los principios por los que se debe guiar la conciliación, dentro de los cuales vale la pena resaltar los siguientes:

- ❖ Autocomposición. Tal disposición normativa señala que “son **las propias partes** confrontadas las que resuelven su conflicto, desavenencias o diferencias en ejercicio de la autonomía de la voluntad.” **Pueden** estar asistidos por un tercer neutral e imparcial, cuya única labor es promover y facilitar el diálogo y la búsqueda de soluciones al conflicto y negociación entre ellas. Puede proponer fórmulas de solución, que las partes pueden aceptar o no según su voluntad.
- ❖ Celeridad. Todas las partes intervinientes en una conciliación deben evitar actuaciones dilatorias injustificadas, en procura de garantizar el acceso efectivo a la justicia.
- ❖ Informalidad. La conciliación está desprovista de las formalidades jurídicas procesales.

Tercero, el artículo 5° de la referida Ley precisa que la conciliación es judicial cuando se realiza dentro de un proceso judicial. Y en el artículo 131 señala la potestad del juez o magistrado de, en cualquier estado del proceso, “**autorizar** al Ministerio Público para que realice labores de avenimiento entre las partes, con el fin de estructurar fórmulas de arreglo que serán sometidas a su posterior consideración”.

Cuarto, el artículo 161.1 del CPACA contempla la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para demandar o ejercer el medio de control cuyas pretensiones sean de “nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”. Regula la exigencia de procedibilidad. La función de requisito de procedibilidad judicial quedó claramente ratificada en el artículo 67 de la Ley 2220 de 2022, al señalar que por “regla general, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de **procedibilidad para acudir** ante las jurisdicciones que por norma así lo exijan”.

Quinto, en la audiencia inicial establecida en el artículo 180.8 del CPACA, el cual fue modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, se establecía que el juez podía invitar

a las partes a conciliar, luego con el artículo 70 de la Ley 2220 de 2022, dispuso que “en cualquier estado del proceso las partes de común acuerdo, o el Ministerio Público”, pueden solicitar al juez una “audiencia de conciliación”, conforme al artículo 131 de la misma ley. Es decir, para que el juez o magistrado autorice al Ministerio Público para buscar fórmulas de “avenimiento entre las partes”. Por el contrario, si el juez o magistrado encuentra que las partes han presentado un “acuerdo de conciliación” cuyo contenido cumple con la finalidad, las exigencias normativas de validez y formales propias del proceso judicial, entonces, tendrá que evaluar y verificar si se cumplen con todos esos requisitos para que sea aprobado. Por ello es que, la audiencia (art. 182B CPACA), así sea solicitada por las partes, puede o no realizarse dependiendo de que el juez o magistrado requiera algún elemento de juicio para su aprobación, pues si se encuentra que dentro del proceso están todas las pruebas, soportes y documentos que sustente el acuerdo, podrá prescindir de ella para darle curso a su aprobación y materializar los principios de la conciliación y así terminar anticipadamente el proceso judicial.

Sexto, es claro para la Sala que existe una diferencia entre la conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público que tiene como finalidad servir de requisito de procedibilidad para demandar, pero igualmente es un “tercero neutral” que puede ser autorizado por el juez o magistrado, durante el proceso judicial para que busque fórmulas de acuerdo y pueda darse por terminado el proceso judicial por conciliación. El juez, como poder independiente e imparcial, director del proceso y quien da la última palabra del derecho, no la única, tiene un papel y rol distinto y mucho más definitivo y determinante en el Estado de Derecho, los derechos y deberes. La anterior interpretación se origina en una lectura literal de las disposiciones normativas indicadas como de una interpretación sistemática y finalista, donde el proceso judicial y el juez como director del mismo, tiene todo el protagonismo para ser garante final y definitivo de los derechos de las partes.

En conclusión, como se observa, la única función del Ministerio Público en el marco de la conciliación judicial sería la de participar como un tercero neutral entre las partes, a fin de facilitar el diálogo entre ellas y poder estructurar una fórmula de arreglo que posteriormente se someta a consideración del juez o magistrado. Ahora, si las partes ya han adelantado la labor de dialogar, ponerse de acuerdo en sus diferencias y estructurar una fórmula de arreglo, iría en contra de los principios de celeridad, informalidad y autocomposición exigir a las partes que, previo a presentar la fórmula de conciliación ante el juez o magistrado que dirige el proceso, la presenten ante el Ministerio Público, pues éste solo tiene una función de mediador y, durante el proceso judicial, sólo puede actuar por autorización del juez. Ni la constitución ni la ley le otorga poder jurisdiccional alguno en este caso.

2.1. La aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio por parte del juez. Diferencias entre la aprobación conciliación judicial y la extrajudicial.

El papel del juez es de verificación en términos de garantizar no sólo los derechos constitucionales y legales de las partes en cuanto al procedimiento sino también que los derechos que están siendo objeto de acuerdo sean jurídicamente sustentados en pruebas y en las normas.

El juez es el órgano verificador y garante de los derechos constitucionales y legales de las partes, por lo que comprueba que todos los elementos de procedibilidad y validez de la conformación del acuerdo conciliatorio se cumplan.

Se trata, entonces, de confirmar o corroborar que los elementos jurídicos y fácticos, tanto del proceso como del contenido del derecho conciliado, existan y puedan ser objeto de disposición por las partes. El parámetro de verificación del juez es, entonces, por una parte las normas jurídicas que sustentan el derecho reclamado frente a la validez de la conformación del acuerdo conciliatorio.

Sin embargo, en el marco de la **conciliación judicial**, el juez adquiere un papel activo en la conformación y aprobación del acuerdo. Como director del proceso y Juez natural de la causa, el ordenamiento jurídico le concede facultades participativas donde, por ejemplo, puede proponer fórmulas conciliatorias que propendan por finiquitar el proceso a través del arreglo directo entre las partes o que tiendan a conducir el debate a los aspectos jurídicamente relevantes para precaver el litigio de forma consensuada y ágil. Todo esto, en beneficio de la eficiente prestación del servicio de la administración de justicia, la descongestión judicial y la garantía de los derechos de quienes han acudido al proceso judicial.

Es por ello que, desde la conformación del acuerdo, el Juez está llamado a cumplir un papel no sólo de verificación, sino de garantía material de derechos bajo un estricto control de constitucionalidad y convencionalidad del acuerdo, donde no sólo se salvaguarde los intereses del Estado, sino de la contraparte.

Sobre el particular, señaló el Consejo de Estado en sentencia de unificación⁶:

Es preciso señalar que la Sala reitera, en esta ocasión, la importancia de que el juez del acuerdo conciliatorio en materia contencioso administrativa, es decir, el encargado de homologar la conciliación –prejudicial o judicial– ejerza un control estricto sobre aquél que no sólo se refleje en la verificación de una serie de requisitos legales y administrativos, sino que, de otra parte, como juez de constitucionalidad y convencionalidad determine si el acuerdo es lesivo no sólo para el Estado sino, en general, para cualquiera de las partes. (...)

De modo que, bajo esa lógica, no puede desconocerse que el juez de lo contencioso administrativo –unipersonal o colegiado– tiene la importante tarea de promover la conciliación pero, de igual forma, de garantizar que al momento de su aprobación no se advierta la lesión a los intereses de ninguna de las partes, sino que, por el contrario el acuerdo sea producto del ejercicio libre de la autonomía de la voluntad. (Subrayado fuera del texto original).

Luego, el escenario judicial debe ser el espacio de discusión propicio para que las partes formulen acuerdos conciliatorios sustentados en el ordenamiento jurídico y guiados por el mismo Juez de la causa, sin perjuicio de reconocer que aquél podrá aprobar aquellos que efectivamente garanticen los derechos de las partes e improbar los que no tienen fundamento legal o constitucional, como parte del diálogo institucionalizado que supone el proceso judicial.

Destaca la Sala que el artículo 131 de la Ley 2220 de 2022 el cual regula, de forma especial, “la conciliación judicial en asuntos de lo contencioso administrativo” únicamente prevé un

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. CP: Enrique Gil Botero. Providencia del 24 de noviembre de 2014. Rad. No. 07001-23-31-000-2008-00090-01(37747).

capítulo en el que el legislador consagró la posibilidad de que, en cualquier estado del proceso, el Juez o Magistrado autorice al Ministerio Público a que realice labores de acercamiento de las partes para estructurar fórmulas de arreglo que serán sometidas a aprobación judicial. Lo anterior, sin contemplar algún tipo de concepto o trámite especial ante la Contraloría General de la República u otra autoridad.

2.2. Requisitos de la conciliación judicial.

Partiendo del concepto de conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos por el cual dos o más personas naturales o jurídicas resuelven sus conflictos ante un tercero conocido como conciliador; y teniendo en cuenta que la ley dispone que los asuntos susceptibles de conciliación son aquellos que sean transigibles, desistibles y aquellos que expresamente determine la ley, se observa que los asuntos que sólo son susceptibles de solucionar a través de este mecanismo son aquellos que sean:

- Transigibles (art. 2.469 CC. y Art. 7° de la Ley 2220 de 2022).
- Desistibles (art. 314 CGP y Art. 7° de la Ley 2220 de 2022).
- Los que determine la ley: conflictos de carácter particular y contenido económico (Art. 70 de la Ley 446 de 1998).

Conforme al artículo 130 de la Ley 2220 de 2022, en cualquier etapa del proceso, puede presentarse arreglo conciliatorio entre las partes. Incluso, el Juez o Magistrado, puede autorizar al Ministerio Público para que realice labores de avenimiento entre las partes para estructurar acuerdos de arreglo que sean sometidas a aprobación judicial.

De conformidad con lo consagrado en los artículos 7°, 89 y 90 de la Ley 2220 de 2022 y el artículo 65 literal a) de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, cuyo parágrafo fue derogado por el artículo 49 de la Ley 640 de 2001, para la aprobación del acuerdo conciliatorio se requiere la concurrencia de una serie de presupuestos, a saber:

- Que no haya operado la caducidad de la acción.
- Que las partes que concilian estén debidamente representadas, y que los apoderados judiciales tengan capacidad o facultad para conciliar.
- Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.
- Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- Que no resulte abiertamente lesivo para las partes, ni para el interés general y/o el patrimonio público.

Presupuestos aplicables al caso en concreto que deberán ser analizados por la Sala de decisión.

CASO EN CONCRETO

Corresponde a la Sala establecer si el acuerdo conciliatorio logrado entre el consorcio CC 2023 y el IDU debe ser aprobado o improbadado en sede judicial.

1. Elementos materiales probatorios que soportan la conciliación.

En relación con el contrato de obra:

- 1.1.** Estudios previos (Anexo demanda).
- 1.2.** Matriz respuesta observaciones Pliego Definitivo (Anexo demanda).
- 1.3.** Expediente precontractual (Expediente SECOP aportado con la demanda).
- 1.3.1.** Documento de conformación del consorcio CC 2023 (Indice SAMAI 0056, archivo 74).
- 1.3.2.** Otrosí No. 1 documento de conformación del consorcio CC 2023 (Indice SAMAI 0056, archivo 74).
- 1.3.3.** Otrosí No. 2 documento de conformación del consorcio CC 2023 (Indice SAMAI 0056, archivo 74).
- 1.4.** Contrato de obra No. 1450 de 2023 (Anexo demanda).
- 1.5.** Acta No. 1 inicio contrato 1450 de 2023, suscrita el 7 de septiembre de 2023 (Anexo demanda).
- 1.6.** Suspensión de plazo de ejecución del contrato (Anexo demanda y Expediente SECOP aportado con la demanda):

Acta	No.	Fecha	Días suspendidos
Acta de suspensión 1 No.	7	6/03/2024	15
Acta de ampliación de suspensión 1 No.	8	19/03/2024	17
Acta de ampliación de suspensión 1 No.	12	05/04//2024	11
Acta de reinicio de contrato No.	13	19/04/2024	
Acta de suspensión 2 No.	19	17/07/2024	12
Acta de ampliación de suspensión 2 No.	20	29/07/2024	31
Acta de ampliación de suspensión 2 No.	21	28/08/2024	61
Acta de reinicio de contrato No.	22	29/10/2024	
Acta de reinicio de contrato No.	23	26/12/2024	
Acta de suspensión 3 No.	24	30/12/2024	60
Acta de reinicio de contrato No.	25	28/02/2025	
Acta de suspensión 4 No.	26	9/09/2025	14
Acta de ampliación de suspensión 4 No.	27	22/09/2025	14
Acta de ampliación de suspensión 4 No.	28	06/10/2025	15

- 1.7.** Modificación No. 2 y prórroga No. 1 del contrato de obra. Se prorrogó el plazo de ejecución en 3 meses (Anexo demanda)
- 1.8.** Otrosí No. 2 suscrito el 19 de junio de 2024 (Anexo demanda)

En relación con la posibilidad de ejecutar el contrato de obra (Anexo demanda)**1.9. Comunicados enviados por consorcio CC 2023**

1. COMUNICADOS CONSORCIO CC2023		
1.1 ENVIADOS AL IDU		
CONSECUTIVO	ASUNTO	RESPUESTA
<u>CC1450-IDU-021-24</u>	Pronunciamiento al oficio de la Interventoría CYP-OF-0530-2024 y solicitud de mediación de controversia.	No tiene
<u>CC1450-IDU-023-24</u>	Ayuda de memoria de la reunión sostenida el día 24 de julio de 2024	No tiene
<u>CC1450-IDU-024-24</u>	Ayuda de memoria de la reunión técnica sostenida el 09 de agosto 2024.	No tiene
CC1450-IDU-025A-24	Ayuda de memoria de la reunión técnica sostenida el 09 de agosto 2024	No tiene
CC1450-IDU-026-24	Solicitud de ampliación de la suspensión de la etapa de preconstrucción del contrato	No tiene
CC1450-IDU-030-24	La inviabilidad del contrato	CYP-OF-0640-2024
CC1450-IDU-031-24	Alcance comunicado CC1450-IDU-030-24, la inviabilidad del contrato.	202422501359341 (6 PDFs, 1 xls, 1 pptx).
CC1450-IDU-032A-24	Solicitud de terminación anticipada	No tiene
CC1450-IDU-033-24	Interpretación y alcance del capítulo sexto del contrato IDU 1450 2023	No tiene
CC1450-IDU-034-24	Respuesta al comunicado IDU 202434601343081	No tiene
CC1450-IDU-035-24	Solicitud de reunión integral	No tiene
CC1450-IDU-036-24	Alcance de la solicitud de reunión integral	No tiene
CC1450-IDU-038-24	Reiteración comunicado CC1450-IDU-035-24 solicitud de reunión integral	No tiene
CC1450-IDU-039-24	Ayuda de memoria de la reunión sostenida el 09 de diciembre de 2024.	No tiene
1.2. ENVIADOS A LA INTERVENTORÍA		
CC1450-INT-207-23	Ejecución de diseños intersección Av. Cra. 68	<u>CYP-OF-170-2023</u> <u>CYP-OF-213-2023</u> <u>CYP-OF-208-2023</u> <u>CYP-OF-007-2024</u> <u>CYP-OF-014-2024</u>
CC1450-INT-232-23	Primera entrega diseño de urbanismo y espacio publico	CYP-OF-0001-2023

CC1450-INT-373-24	Solicitud información dirección técnica de predios	No tiene
CC1450-INT-394-24	Entrega diseño geométrico av. constitución a Enel	No tiene
CC1450-INT-426-24	Entrega diseños de urbanismo y espacio público	No tiene
CC1450-INT-453-24	Respuesta oficio CYP-OF-0001-2024. Respuesta al comunicado CC1450-INT-232-23. Primera entrega diseño de urbanismo y espacio público.	No tiene
CC1450-INT-510-24	Entrega final actualizada diseño componente espacio público y paisajismo, y componente arquitectura contrato IDU-1456 de 2023.	No tiene
<u>CC1450-INT-555-24</u>	Respuesta oficio CYP-OF-0260-2024 Inconsistencias en la información entregada por el contratista	No tiene
<u>CC1450-INT-559-24</u>	Atención observaciones de Interventoría remitidas mediante oficio CYP-SC-AD-F-011 CI-CE-SV-006-2024 del 29 de febrero del 2024 cuyo asunto es: "Revisión informe de estudio y diseños de pavimentos y espacio público asociado para la actualización de los estudios para la adecuación de la calle 13".	No tiene
<u>CC1450-INT-577-24</u>	Respuesta comunicado CYP-OF-0254-2024 Oficio radicación actas de rampa acceso vehicular de apertura predios aferentes del AID tramo 4 – Primera entrega	<u>CYP-OF-0322-2024</u>
<u>CC1450-INT-588-24</u>	Solicitud de la ampliación de la suspensión numero 2	No tiene
<u>CC1450-INT-589-24</u>	Solicitud de la ampliación de la suspensión numero 2	No tiene
<u>CC1450-INT-592-24</u>	Alcance al comunicado CC1450-int-589-24 solicitud de la ampliación de la suspensión número 2	No tiene
<u>CC1450-INT-595-24</u>	Solicitud mesa de trabajo presencial 16 de abril 2024, área de diseño geométrico	No tiene
<u>CC1450-INT-619-24</u>	Respuesta comunicado CYP-OF-0294-2024 traslado comunicado 202434600473201 Solicitud informar e identificar las áreas o posibles polígonos donde se pueda llevar a cabo	No tiene

	frentes de obra para inicio etapa de construcción. Contrato IDU 1653-2023.	
<u>CC1450-INT-621-24</u>	Entrega de diseños de urbanismo, espacio público y paisajismo	<u>CYP-OF-0405-2024</u>
<u>CC1450-INT-720-24</u>	Hallazgos técnicos - componente de espacio público y urbanismo respuesta comunicado cyp-of-0405-2024 y cyp-of-0439-2024	<u>CYP-OF-0530-2024</u>
<u>CC1450-INT-727-24</u>	Solicitud del estado de los predios del Área de Influencia Directa (AID) identificados como casos especiales en el transcurso del desarrollo de las actividades desde el componente social en la etapa de preconstrucción.	<u>CYP-OF-0560-2024</u>
<u>CC1450-INT-791-24</u>	Cumplimiento Compromiso Mesa de Trabajo presencial IDU – “Presentación Urbanismo diferencia de niveles de vía, sendero peatonal, cicloruta, paisajismo e ingreso a predios. Calle 13 Lote 2” del 18 de junio de 2024.	<u>CYP-OF-0592-2024</u>
<u>CC1450-INT-807-24</u>	Claridad en directriz de diseño rampas de acceso vehicular a predios	<u>CYP-OF-0603-2024</u>
<u>CC1450-INT-811-24</u>	Entrega componente urbanismo espacio público y paisajismo	No tiene
CC1450-INT-834-24	Respuesta comunicado CYP-OF-0444-2024-Entrega ENEL PROY S-3 CD34568 R1	CYP-OF-0650-2024
CC1450-INT-843-24	Entrega proyecto fotométrico R3	CYP-OF-0649-2024
<u>CC1450-INT-859-24</u>	Solicitud de suspensión de etapa de preconstrucción del presente contrato	<u>CYP-OF-0597-2024</u>
<u>CC1450-INT-866-24</u>	Entrega informe mensual forestal no 9 (+1 pdf contiene anexo informe forestal)	CYP-OF-0642-2024
CC1450-INT- 875-24	Informe mensual sst n. 9 v.1 (periodo 13/jun/24 al 12/jul/24).	
CC1450-INT- 879-24	Informe mensual mev n. 9 v.1 (periodo 13/jun/24 al 12/jul/24).	
<u>CC1450-INT-882-24</u>	Solicitud de prórroga de la suspensión de la etapa de preconstrucción del contrato.	<u>CYP-OF-0613-2024</u>
CC1450-INT-902-24	Requisitos pendientes para el cambio de etapa	CYP-OF-0635-2024
CC1450-INT-903-24	Respuesta a los comunicado CYP-OF-0632-2024, CYP-OF-0634- 2024 de la interventoría y alcance CC1450-INT-	No tiene

	902-24 requisitos pendientes para el cambio de etapa	
CC1450-INT-905-24	Respuesta comunicado CYP-OF-0635-2024. Requisitos pendientes para cambio de etapa y al comunicado CYP-OF-0636-2024	No tiene
CC1450-INT-906-24	Respuesta comunicados CYP-OF-0642-2024 CYP-OF-0643-2024 CYP-OF-0645-2024 CYP-OF-0649-2024 CYP-OF-0650-2024	No tiene
CC1450-INT-908-24	Respuesta a los comunicados CYP-OF-0652-2024, CYP-OF-0653- 2024, CYP-OF-0657-2024 y CYP-OF-0666-2024.	No tiene
CC1450-INT-915-24	Respuesta al comunicado CYP-OF-0658-2024 – Terminación anticipada del contrato.	No tiene
CC1450-INT-916-24	Respuesta comunicados CYP-OF-0673-2024, CYP-OF-0684-2024, CYP-OF-0685-2024, CYP-OF-0686-2024, CYP-OF-0687-2024, CYP-OF-0688-2024 Y CYP-OF-0689-2024.	No tiene
2. COMUNICADOS INTERVENTORÍA		
CYP-OF-0001-2024	Respuesta comunicado CC1450-INT-232-23. Primera entrega diseño de urbanismo y espacio público.	CC1450-INT-453-24
CYP-OF-0260-2024	Inconsistencias en la información remitida mediante correo electrónico referente a la entrega de Urbanismo y de Paisajismo versión 3.	CC1450-INT-555-24
CYP-OF-0294-2024	Traslado comunicado 202434600473201 - Solicitud Informar e identificar las áreas o posibles polígonos donde se pueda llevar a cabo frentes de obra para inicio etapa de construcción. Contrato IDU 1653-2023.	CC1450-INT-619-24
CYP-OF-0303-2024	Traslado acta de reiniciación de contrato de obra No. 1450 de 2023.	NA
CYP-OF-0405-2024	Respuesta comunicado CC1450-INT-621-24 Entrega de diseños de urbanismo, espacio público y paisajismo	<u>CC1450-INT-720-24</u> <u>CC1450-INT-751-24</u>
CYP-OF-0439-2024	Requerimiento por no entrega de planos de Urbanismo incorporando la armonización con el cruce de las especialidades.	<u>CC1450-INT-720-24</u> <u>CC1450-INT-751-24</u>
CYP-OF-0530-2024	Respuesta comunicado CC1450-INT-720-24 - Hallazgos técnicos	NA

	componente de espacio público y urbanismo.	
CYP-OF-0560-2024	Respuesta comunicado CC1450-INT-727-24 - Solicitud del estado de los predios del Área de Influencia Directa (AID) identificados como casos especiales en el transcurso del desarrollo de las actividades desde el componente social en la etapa de preconstrucción.	NA
CYP-OF-0592-2024	Revisión comunicado CC-1450-INT-791-24. Cumplimiento Compromiso Mesa de Trabajo presencial IDU – “Presentación Urbanismo diferencia de niveles de vía, sendero peatonal, cicloruta, paisajismo e ingreso a predios. Calle 13 Lote 2” del 18 de junio de 2024Urbanismo	CONTIENE ANEXO 01 Y ANEXO 02 EN PDF
CYP-OF-0597-2024	Concepto suspensión de la Etapa de Preconstrucción. Respuesta al oficio CC1450-INT-859-24 del contratista cuyo asunto es “SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE ETAPA DE PRECONSTRUCCIÓN DEL PRESENTE CONTRATO”	NA
CYP-OF-0603-2024	Respuesta al oficio CC1450-INT-807-24 del 28 de junio de 2024 con asunto “Claridad en directriz de diseño rampas de acceso vehicular a predios”.	NA
CYP-OF-0613-2024	Concepto suspensión de la Etapa de Preconstrucción Respuesta al oficio CC1450-INT-882-24 del contratista cuyo asunto es “Solicitud de Prorroga de la Suspensión de la Etapa de Preconstrucción del Contrato”.	NA
CYP-OF-0624-2024	Notificación del vencimiento del plazo de la suspensión del plazo del contrato de obra sin que exista una propuesta del contratista para superar la causa de la suspensión.	CC1450-INT-900-24
CYP-OF-0625-2024	Concepto suspensión de la Etapa de Preconstrucción. Respuesta al comunicado del contratista CC1450-IDU-026-24 cuyo asunto es “Solicitud de Ampliación de la Suspensión de la Etapa de Preconstrucción del Contrato”	NA
CYP-OF-0634-2024	Reiteración remisión acta de reinicio del contrato de obra no. 1450 de 2023	CC1450-INT-903-24

CYP-OF-0635-2024	Respuesta a la comunicación cc1450-int-902-24 del 26 de septiembre de 2024 - contrato de obra no. 1450 de 2023	NA
CYP-OF-0636-2024	Informe técnico que sustenta el presunto incumplimiento por parte del contratista consorcio cc 2023 - contrato de obra IDU no. 1450 de 2013.	NA
CYP-OF-0642-2024	Respuesta al comunicado CC-1450-INT-866-24 - Entrega informe mensual forestal No 9.	CC1450-INT-906-24
CYP-OF-0643-2024	Respuesta al comunicado CC1450-INT-879-24 - Informe mensual MEV N. 9 V.1 (Periodo 13/jun/24 AL 12/jul/24	CC1450-INT-906-24
CYP-OF-0645-2024	Respuesta al comunicado CYP-OF-875-2024 - Devolución Informe Mensual SST N. 9 V.1 (Periodo 13/jun/24 AL 12/jul/24)	CC1450-INT-906-24
CYP-OF-0649-2024	Respuesta comunicado CC1450-INT-843-24 - Entrega proyecto fotométrico R3.	CC1450-INT-906-24
CYP-OF-0650-2024	Respuesta comunicado CC1450-INT-834-24 - Entrega Enel proy S-3 CD34568 R1.	CC1450-INT-906-24
CYP-OF-0652-2024	Solicitud entrega del informe semanal No. 41	CC1450-INT-908-24
CYP-OF-0653-2024	Solicitud entrega del informe semanal No. 42	CC1450-INT-908-24
CYP-OF-0657-2024	Solicitud de estado de avance de los estudios y diseños – etapa de preconstrucción contrato IDU no. 1450-2023	CC1450-INT-908-24
CYP-OF-0658-2024	Respuesta al comunicado cc1450-int-906-24 del contratista de obra, cuyo asunto es "respuesta comunicados cyp-of-0642-2024 cyp-of-0643-2024 cyp-of-0645-2024 cyp-of-0649-2024 cyp-of-0650-2024"	NA
CYP-OF-0666-2024	Apremio no. 1 por la no entrega del estado de avance de los estudios y diseños, informes semanales y listado de personal activo– etapa de preconstrucción contrato IDU no. 1450-2023	CC1450-INT-908-24
09_12_2024_FO-PE-14	Acta de reunión técnica e&d_241209_161057	NA
3. COMUNICADOS IDU Y SDP (SECRETARÍA DE PLANEACIÓN)		

IDU 202434600521661	Respuesta comunicado de interventoría CYP-OF-0289-2024 con rad IDU 202452600653052. Traslado solicitud de suspensión contrato de obra 1450-2023. Contrato 1653-2023.	NA
<u>SDP 2-2024-46425</u>	Respuesta radicado 1-20434511 y 1-2024-34513 Información normatividad a aplicar para el diseño y construcción de rampas de acceso vehicular	No tiene
4. INFORME TÉCNICO		
7795-IRF-RR-INFR-0001.DOCS_R0	Informe técnico Ingetec	NA
5. PRESENTACIONES		
202422501359341_00007	Resumen de diseños de urbanismo y paisajismo entrega 9 de abril de 2024	NA
202422501359341_00009	Presentación final urbanismo – espacio público 18 de junio de 2024	NA
RADICADO IDU 3081	Revisión diseño geométrico –Propuesta IDU	NA
6. MADURACIÓN CONTRATO		
MADURACIÓN DEL CONTRATO (PDF CON LINK)		
7. INFORME DIAGNÓSTICO		
CC2023 - Informe Diagnóstico Urbanismo_V1		
8. AMIGABLE COMPONEDOR		
CONVOCATORIA AMIGABLE CALLE 13 LOTE 2		
9. DOCUMENTO DE REFERENCIA (MADURACIÓN PROYECTOS)		
MADURACION DE PROYECTOS		
10. ANEXOS-DERECHO DE PETICIÓN		
202434601522281_00002		
202434601522281_00003		
202434601522281_00004		
202434601522281_00005		
202434601522281_00006		
202434601522281_00007		
202434601522281_00008		
1202434601522281_00001		
Correo que responde derecho de petición		
DERECHO DE PETICIÓN DOCUMENTOS G8		

1.10. Excel de predios priorizados vs. disponibles (Anexo traslado medida cautelar).

1.11. Oficio del 6 de febrero y 5 de marzo de 2024 de la Directora Técnica de Predios del IDU al Director Técnico de Construcciones, en el que se especifica el número de

predios requeridos, los pendientes de adquirir y los adquiridos, así (Anexo traslado medida cautelar):

Av. Centenario – Lote 2: Desde la Kr 55 hasta la Kr 69F.	
Total Predios Requeridos	138
Cesiones – Predios a no Adquirir	16
Total Predios a Adquirir	122
Predios Ofertados	70
Predios disponibles (Incluye Cesiones)	39
Predios por ofertar	52

- 1.12.** Oficio del subdirector general de infraestructura del IDU, dirigido a la subdirectora general jurídica del IDU el 1 de octubre de 2025, en el que se especifican los giros hechos al contratista de obra y al contratista de interventoría (Índice SAMAI 0056, archivo 77).

2. Análisis jurídico.

Procede la Sala a analizar cada uno de los requisitos de aprobación del acuerdo conciliatorio logrado por las partes.

a. Que no haya operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º, ordinal j del artículo 164 del CPACA, no hay caducidad, pues el contrato aún continúa vigente. Su plazo de ejecución finaliza el 12 de junio de 2027.

De tal manera, la demanda del 8 de abril de 2025 y la demanda de reconvención del 30 de julio de 2025, fue presentada en oportunidad.

b. Que las partes se encuentren debidamente representadas y legitimadas para conciliar.

En relación con este aspecto, la Sala encuentra que el consorcio CC 2023 está conformado en un 70% por la sociedad Constructora Conconcreto S.A. y en un 30% por la sociedad Conconcreto Proyectos S.A.S. Según el otrosí No. 2 del documento de conformación del consorcio suscrito el 19 de junio de 2024 (1.3.3), la representante legal suplente del consorcio es la misma representante legal de la sociedad Conconcreto Proyectos S.A.S., la señora Tatiana del Carmen Otero Garcés, identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.777.687; quien suscribió el acuerdo conciliatorio cuya aprobación ahora se estudia. Cuenta con plenos poderes para representar y comprometer a las sociedades integrantes del consorcio, y, por ende, para suscribir el presente acuerdo, en su calidad de representante suplente, pues así se estableció en el referido otrosí No. 2:

Que aunado a lo expuesto, se recalca que, el representante suplente del consorcio es **TATIANA DEL CARMEN OTERO GARCÉS**, identificado con C. C. No. 39.777.687, quien está expresamente facultado para suscribir todos los

documentos y tomar todas las determinaciones que fueren necesarias respecto de su ejecución y liquidación, con amplias y suficientes facultades.

Por su parte, la Sala encuentra que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU comparece debidamente representado por el señor Nelson Mauricio Reina Manosalva, Subdirector General de Infraestructura del IDU, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.503.059, nombrado mediante Resolución No. 575 del 1 de abril de 2024, posesionado según Acta No. 059 del 1 de abril del 2024, quien actúa en virtud de la delegación contenida en la resolución No. 1381 de 2025 (Índice SAMAI 0056, archivo 75) y conforme a lo establecido por el Comité de Conciliación del IDU en acta No. 24 de 6 de octubre de 2025 (Índice SAMAI 0056, archivo 78).

Así, las partes comparecieron a través de su representante legal, quienes actuaron en virtud de las facultades conferidos, en virtud del acto de delegación, aunado a que se aportó el acta del Comité de Conciliación del IDU, donde se evidencian los arreglos conciliatorios aprobados y la consecuente facultad del apoderado judicial del IDU para presentar el acuerdo logrado (Índice SAMAI 0056, archivo 78).

Finalmente, encuentra probada la Subsección que tanto el Consorcio CC 2023 como el IDU se encuentran legitimados en la causa de hecho y material para conciliar en el presente asunto como quiera que fueron quienes celebraron el contrato objeto de litigio (1.4).

c. Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.

A través de las pretensiones de la demanda inicial, el consorcio CC 2023 pretendía que se declarara que (i) el contrato de obra No. 1450 de 2023 celebrado con el IDU era inviable en su ejecución por limitaciones técnicas y prediales; (ii) que el IDU incumplió el principio de planeación y el artículo 87 de la Ley 1474, y (iii) se condenara al IDU a indemnizar los perjuicios causados.

Por su parte, a través de la demanda de reconvención, el IDU pretendía que se declarara (i) el incumplimiento total del contrato por parte del Consorcio, al no entregar los estudios y diseños de detalle exigidos en la etapa de preconstrucción ni haber iniciado la fase de construcción; (iii) el cumplimiento de las obligaciones por parte del IDU. También, que se ordenara (i) la devolución al IDU de los recursos entregados en fiducia por \$17.000 millones; (ii) el pago de los perjuicios ocasionados con la no ejecución del contrato de obra y (iii) la terminación y liquidación judicial del contrato.

Analizado el acuerdo conciliatorio logrado por las partes, la Sala advierte que el mismo sólo versa sobre los derechos económicos de las partes, derivados del contrato de obra No. 1450 de 2023, los cuales son transigibles y desistibles.

En este orden de ideas, lo que se evidencia es que se concilió sobre (i) desistir de la demanda que dio inicio a este proceso y de la demanda de reconvención presentada por el IDU en este mismo proceso; (ii) terminar anticipadamente el contrato de obra objeto de litigio y liquidarlo dentro de los 120 días calendario siguientes; y (iii) restituir todos los recursos entregados al consorcio CC 2023 en virtud de la ejecución del contrato de obra objeto de litigio, dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de este acuerdo conciliatorio. Asuntos que se encuentran a disposición de las partes y respecto de los cuales pueden adquirir y extinguir obligaciones jurídicas.

Por ende, debido a que la fórmula conciliatoria propuesta por las partes sólo versa sobre los derechos transigibles y conciliables que devienen de la ejecución contractual del contrato estatal señalado, y que el arreglo no versa sobre asuntos que no estén a disposición de las partes, se cumple con este requisito de Ley.

d. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.

El único reconocimiento patrimonial que se hace en la conciliación, cuya aprobación ahora se estudia, es la restitución de recursos recibidos por el contratista y los valores causados del contrato de interventoría, así:

SEGUNDA. RESTITUCIÓN DE RECURSOS. El Consorcio CC 2023 se obliga a restituir o cancelar, dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a la aprobación del presente acuerdo conciliatorio: (I) la totalidad de los recursos recibidos por concepto de ejecución del Contrato de Obra Pública No. IDU-1450-2023, que ascienden a la suma de **\$1.088.135.711**, (II) Los valores causados del contrato de interventoría de la obra hasta la fecha de radicación del presente documento ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. El valor corresponde a la suma de **\$2.923.061.602**; y (III) los valores totales girados por concepto de anticipo por la suma de **\$17.000.000.000**, en la forma establecida en el parágrafo primero de este artículo (IV) cualquier otro recurso que hubiere recibido en relación con **EL CONTRATO**.

PARAGRAFO PRIMERO. Los recursos del anticipo girado el 11 de junio del año 2024, correspondieron a la suma de **\$17.000.000.000**, de los cuales **\$16.150.000.000** fueron desembolsados en la Fiduciaria BANCOLOMBIA S.A y **\$850.000.000** (5% del valor del anticipo) fueron descontados por Transmilenio en calidad de pagador y pagados a su vez a la Secretaría Distrital de Hacienda por concepto de la "contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones".

La restitución de los recursos se realizará de la siguiente forma:

Para los recursos depositados en la Fiduciaria BANCOLOMBIA S.A, el contratista otorgará instrucción expresa a la Fiduciaria para que efectúe el giro de los recursos por un valor de **\$16.150.000.000**, a Transmilenio en calidad de pagador dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la aprobación del presente acuerdo conciliatorio. La instrucción expresa se otorgará dentro de los (3) días hábiles siguientes a la aprobación del presente acuerdo conciliatorio, remitiendo copia al IDU de la misma.

Para la restitución del saldo restante, que asciende a la suma de \$850.000.000, Transmilenio en su calidad de pagador, con ocasión de la terminación del contrato sin ejecución de obra alguna y de conformidad con la Resolución 059 de 2019, solicitará ante la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, la devolución por concepto de Contribución Especial.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consorcio CC 2023, garantizará la devolución integral de los recursos objeto del anticipo pactado en el contrato y girado en la etapa de preconstrucción, a más tardar dentro de los 90 días calendarios siguientes a la aprobación del acuerdo conciliatorio o a más tardar dentro de los 30 días calendario siguientes a la respuesta de la Secretaría Distrital de Hacienda, lo primero que ocurra.

Los rendimientos financieros causados con el anticipo, según el contrato, seguirán siendo propiedad de Transmilenio en calidad de pagador.

El CONSORCIO procederá de manera inmediata a la liquidación de la fiducia mercantil constituida para el manejo de los recursos de anticipo, una vez se efectúe la restitución de recursos establecida en la cláusula anterior. Asumiendo la totalidad de los costos asociados a la Fiducia.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La restitución o cancelación de las sumas establecidas en la presente cláusula serán consignadas en los términos y condiciones pactadas en la misma a nombre de TRANSMILENIO S.A., en el número de cuenta que en su debida oportunidad aporte dicha sociedad, en calidad de pagador del contrato.

PARÁGRAFO TERCERO. La Dirección Técnica de Proyectos y la Dirección Técnica de Construcciones harán el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones dinerarias y de liquidación pactadas en el presente acuerdo.

Para la Sala lo conciliado por las partes encuentra acreditación probatoria dentro del expediente como quiera que se demostró que:

- Las partes demandante y demandada celebraron el contrato de obra No. 1450 de 2023 (1.4), en el cual se acordó que el valor total del contrato sería de cuatrocientos noventa y nueve mil quinientos ochenta y nueve millones doscientos noventa y siete mil setecientos noventa y un pesos m/c (\$499.589'297.791), de los cuales se giraron (1.12):

\$17.000'000.000 a la fiduciaria, el 30 de abril de 2024, quien administraría el valor del anticipo.

\$1.088'135.711 al contratista de obra.

- Adicionalmente, al contratista de interventoría del contrato de obra objeto de litigio se le pagó \$1.218'237.859 y se encuentra un pago pendiente por valor de \$1.704'823.743 (1.12).
- Así, en total, el valor total a reembolsar por parte del contratista de obra es el siguiente (1.12):

Valor pagado a interventor	\$1.218'237.859
Valor pendiente de pago al interventor	\$1.704'823.743
Valor pagado al contratista	\$1.088'135.711

Anticipo girado	\$17.000'000.000
TOTAL	\$21.011'197.313

Con ello, para la Subsección la fórmula lograda por las partes se encuentra soportada en el material probatorio.

e. Que no resulte lesivo para el patrimonio público.

Finalmente, para la Subsección el acuerdo conciliatorio no es lesivo para el patrimonio público, ni representa detrimento o riesgo del presupuesto público, conforme las razones que pasan a exponerse.

El papel del Juez en la aprobación o improbación de los acuerdos conciliatorios es de verificación de la garantía de los derechos de las partes y la salvaguarda del patrimonio público, con lo cual no corresponde resolver de fondo la controversia contractual, sino determinar si los acuerdos están ajustados a la ley y encuentran fundamento legal y constitucional que ampare su erogación.

Así entonces, encuentra la Sala que el acuerdo conciliatorio no resulta lesivo para el patrimonio público, pues (i) garantiza la devolución íntegra de cualquier valor pagado por la entidad como anticipo (**\$17.000'000.000**); (ii) garantiza la devolución de la totalidad de los recursos pagados al consorcio por concepto de ejecución del contrato de obra No. IDU-1450-2023 (**\$1.088'135.711**); (iii) garantiza el pago del valor total causado respecto del contrato de interventoría del contrato de obra objeto de litigio (**\$2.923'061.602**); (iv) implica la terminación de este proceso judicial y elimina el riesgo de condena al IDU; (v) y habilita al IDU para iniciar un nuevo proceso de contratación para adelantar la obra que hasta este momento estuvo paralizada en virtud de los desacuerdos que surgieron entre las partes a propósito de la ejecución del contrato de obra No. 1450 de 2023.

Finalmente, es importante resaltar que el caso sometido a consideración de esta Sala ilustra con claridad los retos que enfrenta la contratación estatal de obra pública cuando surgen diferencias en la ejecución del contrato. Las consecuencias de estos desacuerdos no se limitan al plano jurídico: su prolongación afecta la continuidad de proyectos estratégicos para la ciudad, la eficiencia del gasto público y, en última instancia, el bienestar de la ciudadanía que espera la culminación de las obras.

En primer lugar, debe resaltarse **la necesidad de imprimir celeridad al trámite del medio de control de controversias contractuales**. Cuando los conflictos contractuales se prolongan en el tiempo, no solo deterioran la relación entre las partes, sino que paralizan proyectos esenciales, aumentan los costos y afectan el interés general. La justicia debe ser un instrumento eficaz para resolver rápidamente las disputas, de modo que el proceso judicial no se convierta en una causa más de parálisis de la gestión pública. La celeridad, en estos casos, no es una concesión a las partes, sino una garantía de la real y efectiva administración de justicia.

Por otra parte, resulta imperioso **repensar el medio de control de controversias contractuales**, dotándolo de un **régimen especial** que atienda a la naturaleza práctica de los conflictos que se derivan de la ejecución de los contratos. Las controversias en materia de obra pública no pueden resolverse con aproximaciones meramente teóricas o abstractas, pues los problemas que surgen son, ante todo, operativos, técnicos y financieros.

Se requiere una herramienta procesal que permita al juez y a las entidades públicas actuar de manera coordinada, para ofrecer soluciones que armonicen el cumplimiento del contrato con la protección del patrimonio público y la continuidad de la obra.

De igual forma, es fundamental **distinguir entre la obra y los conflictos contractuales**. El desarrollo material de una obra pública no debe detenerse por las controversias jurídicas que puedan surgir entre las partes. Los procesos judiciales deben orientarse a resolver las diferencias sin afectar la ejecución física del proyecto, pues la suspensión de una obra tiene repercusiones directas en la movilidad, la economía y la calidad de vida de los ciudadanos. La finalidad última del contrato —la prestación continua y eficiente de los servicios públicos— debe prevalecer sobre cualquier disputa particular.

Por último, esta experiencia demuestra la importancia de **una adecuada estructuración del contrato y de la obra, en observancia del principio de planeación**. Una planeación técnica, financiera y jurídica sólida permite anticipar riesgos, prever contingencias y definir con claridad los mecanismos de ejecución, supervisión y control. La falta de planeación, por el contrario, genera incertidumbre, litigios y sobrecostos que terminan afectando los intereses colectivos.

En este contexto, la **conciliación judicial** se presenta como una herramienta idónea para restablecer el equilibrio contractual, preservar el interés público y evitar un litigio prolongado que retrase el cumplimiento de los fines del Estado. Al aprobar el acuerdo conciliatorio, se reafirma el compromiso institucional de orientar el derecho administrativo hacia la solución efectiva de los problemas reales de la contratación, garantizando la continuidad de las obras y la protección del patrimonio público.

De acuerdo con lo expuesto y dado que se cumplen los requisitos que debe tener el acuerdo conciliatorio parcial para que sea aprobado, la **Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: APROBAR la **conciliación judicial** lograda entre el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU** y el **CONSORCIO CC 2023**, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **DAR POR TERMINADO** el presente proceso y, en firme esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, dejando las constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Magistrado

Salvamento de voto

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Magistrado

FERNANDO IREGUI CAMELO

Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y su posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.