

República de Colombia
Honorable Tribunal Administrativo de Caldas



Sala Sexta de Decisión
Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

APRUEBA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

RADICACIÓN: 17001333300320250027701
ACCIÓN: Conciliación Prejudicial
SOLICITANTE: Consorcio Consulting
Axxios
CONTRAPARTE: Municipio de Manizales
Acto Judicial: Auto interlocutorio 9

Manizales, nueve (09) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Proyecto aprobado en sala ordinaria de la presente fecha.

Síntesis: El Consorcio Consulting Axxios y el municipio de Manizales conciliaron el pago de la suma de \$29.155.000 derivado del acta de liquidación del contrato, que no se pudo pagar debido a que el consorcio anuló una factura por efectos contables, y al presentar la nueva factura para el pago el municipio la rechazó porque tenía fecha posterior al acta de liquidación. El juzgado rechazó la conciliación porque: **(i)** las obligaciones reclamadas por el consorcio convocante prestan mérito ejecutivo con el contrato y el acta de liquidación; **(ii)** en asuntos ejecutivos contra municipios la conciliación que lleguen las partes no requiere aprobación judicial conforme al numeral 2 del artículo 90 de la Ley 2220 no es un asunto conciliable. La Procuraduría apeló la decisión porque el asunto no se puede tramitar por un proceso ejecutivo sino como una controversia contractual. La Sala confirma la decisión del juzgado debido a que no existe controversia acerca de la suma a pagar que implicaría una controversia contractual, sino un inconveniente administrativo, y el acta de liquidación sí puede constituirse en título ejecutivo.

1. Objeto de la convocatoria

Procede esta Sala a decidir el recurso de apelación formulado por la Procuradora 181 Judicial I para asuntos administrativos de Manizales en contra del auto proferido el 11 de agosto de 2025 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, que rechazó el acuerdo conciliatorio celebrado en audiencia extrajudicial del 30 de julio del 2025 ante la Procuraduría 181 Judicial I para Asuntos Administrativos de Manizales, entre el Consorcio Consulting Axxios y el Municipio De Manizales.

2. Antecedentes

2.1. Interés

Las partes en las presentes diligencias son la sociedad **Consortio Consulting Axxios** y el municipio de Manizales.

2.2. La solicitud de conciliación¹

El 11 de junio de 2025 la sociedad Consortio Diseños Consulting Axxios, solicitó la conciliación prejudicial en la cual pretende:

*(...) **SEGUNDO:** Que se declare que a la Alcaldía de Manizales - Secretaría de Infraestructura, incumplió con el contrato No. 2409101032 del, proceso contractual MIC-066-2024, suscrito electrónicamente con el Consortio Diseños Consulting Axxios, identificado con Nit: 901.873.435-4, en la plataforma SECOP II.*

***TERCERO:** Como consecuencia de la anterior declaración de incumplimiento, se condene al Municipio de Manizales - Secretaría de Infraestructura, al pago de la suma de VEINTINUEVE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE (\$29.155.000) hasta el momento de presentación de esta solicitud, por concepto de lucro cesante en favor del Consortio Diseños Consulting Axxios, identificado con Nit: 901.873.435-4, representado legalmente por el señor JULIO ALBERTO TREJOS HERNANDEZ Identificado con cédula de ciudadanía No. 16.077.208 de Manizales.*

***CUARTA:** Aplicar el reconocimiento la actualización previa del capital de la obligación, aplicando la formula aceptada por el Consejo de Estado para indexación de capital, motivo por el cual las sumas reconocidas deberán ser debidamente indexadas a valor presente al momento del pago.*

Como antecedentes de la solicitud informó:

1. El Consortio Diseños Consulting Axxios al cumplir con las condiciones de invitación pública dentro el proceso contractual de mínima cuantía número MIC-066-2024, celebró contrato 2409101032, con la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales. Su objeto consistió en realizar los “*REALIZAR ESTUDIO DE VULNERABILIDAD SÍSMICA Y ESTRUCTURAL PARA LA INSTITUCIÓN SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE MANIZALES*”. Por un valor de \$ 58.191.000.
2. Señaló que el acta de inició se suscribió el 1 de octubre de 2024, y según lo pactado en el contrato se estipularon pagos previos al informe del supervisor del contrato con el objetivo de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
3. El 18 de noviembre de 2024, se radicó acta de cobro número 1, con la respectiva factura FE1 y demás documentos pertinentes para recibir el correspondiente pago. El 16 de diciembre de 2024, se radicó cuenta de cobro número 2 con su respectiva factura y demás documentos pertinentes para recibir el pago correspondiente.

¹ Expediente digital archivo 002Aldespacho_demandaAnexoSolicitudConcilia

3. El 27 de diciembre de 2024 se realizó el acta de liquidación 02 al contrato 2409101032 calificándolo como cumplido al 100% y el 31 de diciembre de 2024, se expidió acta de recibo a satisfacción por el supervisor del contrato.
4. El 30 de diciembre de 2024 después de hacer seguimiento a las 2 facturas presentadas, el consorcio decidió anular la segunda factura FE2 al ver afectado su cierre contable del año 2024.
5. Que el 27 de enero de 2025, se canceló el acto de cobro número 1. Frente al acta de cobro número 2 la Secretaría de Hacienda indicó que no era posible su pago, porque esta fue anulada, siendo imposible aceptar una factura con fecha de vigencia posterior a su causación o ejecución del gasto y/o presupuesto público. En consecuencia, se hacía necesaria la conciliación ante la Procuraduría para que el Municipio desembolse el pago respectivo en la vigencia 2025.

3.3. Trámite

El 30 de julio de 2025 la Procuraduría 181 Judicial I para asuntos Administrativos celebró audiencia de conciliación extrajudicial, en la cual comparecieron los apoderados judiciales del DISEÑOS CONSULTING AXXIOS y del MUNICIPIO DE MANIZALES.

En dicha acta quedó consignada la propuesta del municipio de Manizales:

“Se recomienda asistir a la misma CON ÁNIMO CONCILATORIO, pero solo por el saldo pendiente, es decir VEINTINUEVE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE (29.155.000), sin incluir el pago de los intereses moratorios causados desde la exigibilidad del caso, pagaderos dentro de los DOS (2) meses siguientes, previa a aprobación de la conciliación de la Procuraduría en sede judicial, previa la presentación por parte del contratista de todos los documentos necesarios para el trámite de liquidación y aporte a la tesorería para el pago de documentos con son cédula del representante legal, NIT, RUT, constancia de cuenta bancaria...” – rsft-

4. Decisión Rechazo la conciliación prejudicial²

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, por auto del 11 de agosto del 2025, improbo el acuerdo conciliatorio celebrado el 30 de julio del 2025.³

El juzgado encontró que:

- Constató que el contrato (MIC-066-2024) fue ejecutado al 100% y liquidado bilateralmente el 27 de diciembre de 2024, dejando un saldo claro y pendiente de \$ 29.155.000;
- La conciliación se originó porque el contratista anuló la factura original (FE2) para no afectar su cierre contable de 2024, y el municipio alegó que, por normas presupuestales, requería este trámite para pagar en la vigencia 2025;

² Expedientedigital archivo_006autoresuelvesolicitud.

³ Expedientedigital archivo_006autoresuelvesolicitud.

- Determinó que, debido a que el acta de liquidación ya contenía el balance financiero y el saldo exacto adeudado, los documentos aportados conformaban un título ejecutivo complejo (obligación clara, expresa y exigible);
- Con apoyo en el numeral 2 del artículo 90 de la Ley 2220 de 2022, consideró que no son susceptibles de conciliación extrajudicial aquellos asuntos que deban tramitarse a través de procesos ejecutivos de contratos estatales;
- Consideró que, no obstante, en aplicación del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, en procesos ejecutivos contra municipios, la conciliación es un requisito de procedibilidad obligatorio, que no requiere aprobación judicial;
- Concluyó que el acuerdo logrado ante la Procuraduría tiene plena validez y es vinculante por sí solo desde su firma.
- Por lo tanto, la intervención del juez para "aprobarlo" no es legalmente necesaria ni procedente, pues si el municipio incumple, el contratista puede proceder directamente a la demanda ejecutiva con el acta de conciliación y la liquidación.

5. Recursos de Apelación Procuraduría 181 Judicial I⁴

Inconforme con la decisión adoptada por el Juzgado de Primera instancia, la Procuradora 181 Judicial argumentó que no existió título ejecutivo complejo evidente.

Explicó que en el acta de liquidación las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto, lo cual impediría un cobro ejecutivo directo. Además, para hacer viable la reclamación, se requiere de un análisis judicial sobre un hecho sobreviviente (la anulación de la factura posterior a la firma), lo que sitúa la controversia en el medio de control de controversias contractuales y no en un proceso ejecutivo.

Arguye su posición, conforme a la jurisprudencia contenida en la sentencia del 5 de marzo de 2008, expediente 16850, la cual establece que la prohibición de reclamar tras una liquidación bilateral no aplica si la causa del reclamo obedece a circunstancias posteriores y desconocidas al momento de la firma. Al ser la anulación de la factura un evento posterior al "paz y salvo", el contratista está facultado legalmente para conciliar y reclamar el pago.

Expuso que el Juzgado realizó una interpretación restrictiva del artículo 90 de la Ley 2220 de 2020. También indicó que el artículo 93 de la Ley 2220 de 2022 prevalece, y que la conciliación es obligatoria para procesos contra municipios, pero no por ello debe carecer de control judicial.

Invocó el principio de interpretación adecuada del Consejo de Estado, sugiriendo que, ante varias alternativas de entendimiento, el juez debe preferir aquella que garantice la mayor efectividad de los derechos. En virtud del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022, el juez solo tiene dos opciones aprobar o improbar la conciliación y al optar por rechazarse se genera una incertidumbre jurídica para las partes.

Precisó en caso de encontrar falencias se debe improbar el acuerdo, lo que permitiría a las partes acudir a la vía ordinaria sin que opere la cosa juzgada. El rechazo en cambio deja a las partes sin una ruta clara para proteger sus intereses legítimos y el patrimonio

⁴ Expediente digital 0009-Memorial_Recurso_Impugnado.

público. Además, agregó que sobre el objetivo de la Ley 2220 de 2022, el cual solo busca fortalecer el diálogo y la convivencia pacífica. Por tanto, no se debe desechar estos objetivos con interpretaciones cerradas, sino entrar a estudiar el fondo del asunto para salvaguardar el patrimonio público y el interés general mediante la aprobación del acuerdo.

4. Consideraciones

4.1. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la conciliación, por las siguientes razones:

1. Los artículos 243,.3, 244 del CPACA, modificados por los artículos 243 y 244 de la Ley 2080 de 2021, indican que procede la apelación contra el auto que imprueba una conciliación extrajudicial.
2. En virtud del artículo 153 el CPACA, este tribunal es competente para resolver en segunda instancia apelaciones frente a los autos susceptibles de dicho recurso por los jueces administrativos.

4.2. Problema Jurídico

¿Determinar si la decisión del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, de rechazar la aprobación del acuerdo conciliatorio, fue acertada, en virtud del artículo 47 de la ley 1551 de 2012 y Ley 2220 de 2022?

Para ello, es fundamental analizar la naturaleza de la conciliación en procesos ejecutivos contra municipios y la existencia de un título ejecutivo

Normatividad Aplicable

El artículo 3 de la Ley 2220 de 2022, define la conciliación:

(...) ARTÍCULO 3. Definición y Fines de la conciliación. La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, 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.

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 contencioso administrativa tiene como finalidad la salvaguarda protección del patrimonio público y el interés general (...)"

4.3. Requisito de procedibilidad en asuntos ejecutivos que se promueven en contra de los municipios

Conforme a la normatividad contenida en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, determina que la conciliación prejudicial no requiere de aprobación judicial para que tenga valor ejecutivo y la consecuencia de su incumplimiento es que autoriza al acreedor a adelantar el proceso ejecutivo correspondiente.

Sobre el particular, el artículo 47 de la Ley 1551 prescribe: (...) *La conciliación prejudicial: La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso-administrativos. El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente. (Lo subrayado es nuestro.)*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia C-533 de 2013⁵ confirmó la vigencia y aplicabilidad de este artículo (47 Ley 1551 de 2012), salvo para el cobro de acreencias laborales, lo cual no aplica en este caso.

En este sentido, también la Corte Constitucional estimó que no se vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. En apartes ha precisado.

Cabe resaltar que el Tribunal Constitucional advirtió que, la única excepción de solicitar el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial en procesos ejecutivos contra entidades territoriales se configura cuando se reclaman acreencias laborales.

A su vez, la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁶ en sentencia del 10 de octubre de 2019, bajo el estudio de acción de tutela en contra acto judicial, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, en cuanto al desconocimiento del precedente judicial, en la aplicación de requisito de procedibilidad previsto en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, esbozó:

(...) Aclarado lo anterior, se tiene que la providencia controvertida se fundamentó del siguiente modo:

“Como quiera que se trata de una demanda ejecutiva contractual (sic) en contra del municipio, en lo que tiene que ver con la conciliación prejudicial, la disposición aplicable es la contenida en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y no el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, como lo dijo la Corte en las sentencias referenciadas (C-533 de y C-834 de 2013) y transcritas parcialmente en esta providencia, por lo tanto, es exigible se agote dicho requisito de procedibilidad. Las conclusiones a las que llegó la Corte Constitucional en las sentencias C-533 y C-830 de 2013, impiden la aplicación del artículo 613 del Código General del Proceso, en los procesos ejecutivos contra los municipios”.

La Existencia de un Título Ejecutivo - Normatividad Aplicable

De conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, el título ejecutivo es aquel que contiene una obligación clara, expresa y exigible, proveniente del deudor

⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-533-13.htm>

⁶ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Consejero Ponente: Milton Chaves García, Bogotá, D.C., Diez (10) De Octubre De Dos Mil Diecinueve (2019), Radicación Número: 11001-03-15-000-2019-02353-01(Ac) Actor: Balbino Cuesta Bejarano, Demandado: Tribunal Administrativo Del Chocó Y Otro

o de su causante o de una providencia judicial, que constituya plena prueba en contra del obligado, como, en efecto, así lo previene el canon antes citado.

Entonces, cuando se indica que la obligación debe ser clara, tal afirmación alude fundamentalmente a tres aspectos, descritos así:

1. Que la obligación sea inteligible, para dar a entender que el documento que la contiene debe estar redactado lógico y racionalmente.
2. Que la obligación sea explícita, característica que indica una correlación entre lo expresado, lo consignado en el respectivo documento con el verdadero significado de la obligación.
3. Que la obligación sea exacta, precisa, pues con el documento se quiere dar a entender que el objeto de la obligación y de los sujetos que en su elaboración intervienen, se encuentran bien determinados, valga decir, la exactitud y precisión se predicen tanto del contenido de la obligación como de las personas que hacen parte de su emisión.
4. Que haya certeza en relación con el plazo de la cuantía o tipo de obligación, o que ésta se pueda deducir con facilidad⁷.

En consecuencia, el título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona, es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen.

Título Ejecutivo Derivado de Controversias Contractuales

Debe precisarse que el crédito que se persigue está contenido en el acta de liquidación contractual que dio origen a las obligaciones canceladas; y las que se encuentran pendientes por cancelar soportadas en actas de cobro y facturas. Lo anterior, porque el acta de cobro número 2 quedó anulada, lo que llevó a imposibilitar el pago de la factura, por la fecha de causación con posterioridad a la ejecución.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que cuando se pretende ejecutar una obligación constituida en el título ejecutivo complejo, es esencial que se alleguen los documentos que den cuenta de la obligación, para determinar el cumplimiento de las exigencias legales del título ejecutivo, esto es la existencia de la obligación clara, expresa y actualmente exigible a favor de quien obra como acreedor⁸.

En cuanto a los títulos ejecutivos que se derivan de obligaciones generadas de contratos estatales, la Alta Corporación precisó que se debe analizar la documentación de manera integral, para establecer la exigibilidad, y sobre el particular expuso¹⁰:

“La precisión de que nos encontramos ante un título compuesto por dos documentos (el contrato estatal y el acta de liquidación bilateral del mismo) impone la obligación de estudiar tales documentos de manera integral, sin que pueda considerarse como

⁷ Alfonso Pineda Rodríguez e Hildebrando Leal López, en su obra "EL TÍTULO EJECUTIVO y LOS PROCESOS EJECUTIVOS", páginas 91, 92 y 93

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera, Subsección B-, C.P. Doctor Martín Bermúdez Muñoz, Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 03001-23-31-000-2012-00241-02(50483) ¹⁰ Ibidem.

título ejecutivo el saldo establecido en una liquidación bilateral de un contrato, si el mismo no guarda concordancia con las estipulaciones del mismo.

17.- En otros términos, al estar conformado el título ejecutivo por dos documentos, el contrato y el acta de liquidación bilateral del mismo, lo que genera su carácter de tal es la posibilidad de verificar que en el contrato se pactaron determinadas obligaciones a favor del Contratista y a cargo de la Contratante, establecer cómo debía determinarse el monto de las mismas y constatar que la liquidación del contrato, en la cual se establece el saldo a favor del contratista, fue elaborada con base en lo pactado.”

El Acta de Liquidación Bilateral como Título Ejecutivo

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que el acta de liquidación bilateral de un contrato estatal, suscrita por ambas partes, constituye por sí misma un título ejecutivo autónomo, siempre que contenga obligaciones claras, expresas y exigibles. Porque en el acta se hace un balance final de cuentas y las partes se obligan a lo estipulado en ella.

En este sentido, ha señalado la jurisprudencia del Alto Tribunal Administrativo, sobre importancia de conocer la fecha de suscripción de la liquidación para diferentes efectos, entre otros para hacer las reclamaciones judiciales⁹

“(…) ya sea, por ejemplo, en aras de reclamar perjuicios económicos originarios de una obligación insatisfecha, es requisito sine qua non que dichas inconformidades hayan quedado de manera expresa, clara, concreta y específica en el acta de liquidación, cuando ella se ha celebrado entre las partes del contrato, de tal suerte que brinde total claridad al juez de los motivos específicos de la inconformidad. Sin embargo, dicha regla general admite como excepciones: 1) cuando las inconformidades surjan con posterioridad a la suscripción del acta de liquidación del contrato, lo que implica entonces total desconocimiento de dichas circunstancias al momento de la suscripción del acta; y 2) cuando el acta de liquidación adolece alguno de los vicios del consentimiento señalados en el artículo 1502 del Código Civil Colombiano. (…)”

De esta manera, el acta de liquidación ofrece los lineamientos para determinar el derecho a reclamar conforme a la suscripción de esta en la cual se concluye el derecho a reclamar por vía judicial, de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales las excepciones en mención.

A su vez, sobre los acuerdos contenidos en el acta de liquidación se ha indicado: *“La Sala ha sostenido reiteradamente que el acta de liquidación bilateral del contrato prestará mérito ejecutivo cuando en ella consten obligaciones claras, expresas y exigibles en favor de cualquiera de las partes. Igualmente, la Sala ha manifestado que cuando el contrato ya ha sido liquidado, la existencia de las obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de alguno de los contratantes se acredita fundamentalmente con el acta de liquidación, en tanto es el documento mediante el cual se hace el balance final de cuentas (…)*”.

De esta manera, también se ha indicado sobre el alcance del título ejecutivo contenido en el acta de liquidación bilateral:

⁹ Consejo de Estado, sección tercera, Auto 11/10/2016, Exp. 30566.

(...) De folios 22 a 24 del cuaderno principal obra copia auténtica de la Resolución 256 de 23 de octubre de 2001, proferida por el Alcalde de Soledad (Atlántico), en la que delega la facultad de celebrar contratos de obras públicas en cabeza del Secretario de Obras Públicas de esa entidad territorial. De igual forma, se allegó el acta de liquidación bilateral, signada por el Secretario de Obras Públicas de Soledad y el contratista, documento que obra en original de folios 77 a 79 del cuaderno principal. Ahora bien, al margen de la citada Resolución 256 de 2001, contentiva de la delegación de facultades de contratación por parte del Alcalde de Soledad, en cabeza del Secretario de Obras Públicas de ese mismo municipio, ocurre que el acta de liquidación bilateral del contrato, suscrita tanto por el representante de la entidad contratante como por el respectivo contratista particular configura por sí sola, el título ejecutivo a partir del cual se solicita el mandamiento de pago. En efecto, sobre el acta de liquidación bilateral como título de ejecución autónomo, la Sección Tercera ha discurrido, de la siguiente forma:

“Cuando se realiza la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo del contrato, la respectiva acta suscrita entre las partes contiene obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas, de tal suerte que dicho documento constituye título ejecutivo y ello es así, como quiera que dicho acto se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes en ejercicio de su autonomía privada definen las cuentas del mismo, precisan el estado en que quedaron las prestaciones –créditos y deudas recíprocas- y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene. Igualmente, atendiendo a la naturaleza y a la finalidad de la liquidación del contrato, ha sido criterio inveterado de la Corporación que si se realiza la liquidación bilateral, esto es, por mutuo acuerdo entre la administración y su contratista, y no se deja salvedad en relación con reclamaciones que tenga cualquiera de las partes en el acta en la que se vierte el negocio jurídico que extingue el contrato, no es posible que luego prospere una demanda judicial de pago de prestaciones surgidas del contrato. Así, sobre los efectos que se desprenden del acta de liquidación de un contrato suscrita por acuerdo entre las partes, la Sala también se ha pronunciado en los siguientes términos: El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él. En suma, el acta de liquidación suscrita entre las partes constituye título ejecutivo.” Así las cosas, el acta presta mérito ejecutivo, razón por la cual se revocará la decisión apelada para, en su lugar, librar el mandamiento de pago deprecado toda vez que el proceso ejecutivo no es el escenario idóneo para cuestionar la legalidad del título, ni mucho menos el contenido y alcance del mismo pues, se itera, hasta el momento no se ha desvirtuado su validez en un proceso contencioso ordinario. (...)

Sobre las salvedades en el acta de Liquidación

Sobre lo suscrito en el acta de liquidación, es preciso señalar conforme los lineamientos jurisprudenciales, que para poder reclamar judicialmente sumas o no incluidas en la liquidación, es necesario haber dejado constancia de inconformidades o salvedades en el acta.

De esta manera, también en la jurisprudencia ha recalcado que¹⁰:

(...) Sobre aspectos económicos de un contrato liquidado de manera bilateral, es preciso que la parte interesada haya dejado expresas en dicho instrumento de liquidación, sus inconformidades sobre los conceptos que considera que no le fueron cubiertos y que finalmente reclama por la vía judicial. Ello porque la liquidación bilateral, constituyendo en sí misma un acuerdo de voluntades, reúne los elementos del contrato y se erige, por consiguiente, en ley para las partes, de conformidad con el artículo 1602 del Código Civil, de suerte que no le es dable a quien expresamente acepta y asume determinadas obligaciones y situaciones jurídicas frente a la otra parte, pretender desconocerlas en el juicio. (...) Por esas mismas razones y bajo esa línea, se ha recalcado que es necesario precisar en forma clara, concreta y puntual las razones de inconformidad del contratista, pues solo de esa manera la administración puede advertir el punto de discrepancia y procurar su solución oportuna, o bien, tener certeza sobre los aspectos que definitivamente no pudieron ser objeto de acuerdo, por lo que se prevé su eventual juicio. (...)”.

El Acuerdo Conciliatorio como Título Ejecutivo

El inciso 3, 4 y 5 de la Ley 1551 de 2012, establece, además sobre la no necesidad de aprobación judicial, porque ante el incumplimiento genera el inicio por parte del acreedor de adelantar el proceso ejecutivo. También prevé las obligaciones a cargo del Delegado del Ministerio Público, esto es, en la audiencia sobre proponer la programación de pagos de los créditos, el cual debe ser el orden de preferencia de las acreencias.

A su vez, mismo establece que en aras de proteger el patrimonio público, establece las competencias de los entes de control como del municipio para que objetar los créditos que no estén justificados en el cumplimiento.

Antecedente del Tribunal

Sobre el particular, es pertinente traer a colación el pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Caldas, con ponencia del doctor Carlos Manuel Zapata Jaimes, el cual destaca sobre los efectos de la conciliación prejudicial con fundamento en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012. En este sentido señaló.

(...) De la anterior definición, podemos extractar para el caso que nos ocupa, estas dos conclusiones:

1.- Que la conciliación extrajudicial adelantada con fundamento en el artículo 47 de la Ley 1551, no requiere de aprobación judicial para que tenga valor ejecutivo.

2.- Que la consecuencia del incumplimiento es que autoriza al acreedor a adelantar el proceso ejecutivo correspondiente.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, Bogotá D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintidós (2022).

En el caso bajo estudio, la razón fundamental para no adelantar la ejecución a continuación de las sentencias fue que, al haberse adelantado la conciliación extrajudicial, a juicio del Juzgado de primera instancia, se novó la obligación, y por ello el título emanado de las sentencias condenatorias quedó sin efectos, sin embargo lo anterior no es cierto, tal y como se señaló en acápite anterior, y por otro lado, conforme al artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, el incumplimiento de la conciliación, libera o autoriza al acreedor para adelantar el proceso ejecutivo que corresponda, en este caso, como lo que se quiso conciliar la parte actora, fue la sentencia condenatoria contra el municipio de Palestina, Caldas y a favor de Diana María Berrio Restrepo, en consecuencia, la actora conserva la facultad en virtud del incumplimiento a adelantar el ejecutivo correspondiente, esto es solicitar la ejecución de la sentencia a continuación del proceso declarativo. (...)”

Caso Concreto

En el presente asunto, se observa entre el Consorcio Consulting Axxios y el municipio de Manizales, se celebró contrato de mínima cuantía número 24009101032, invitación pública MIC-066-2024¹¹, cuyo objeto fue realizar Estudios de Vulnerabilidad Sísmica y Estructural para la Institución Sagrado Corazón de Jesús de Propiedad del Municipio de Manizales¹².

En el presenta asunto de aportaron los siguientes documentos contractuales que dan cuenta del proceso precontractual, contractual y poscontractual. Así como del trámite adelantado ante la Procuraduría para aprobar la conciliación extrajudicial entre los convocantes.

- Invitación Pública Número MIC-066-2024, documento que contiene las condiciones técnicas y jurídicas del proceso de mínima cuantía para el estudio de vulnerabilidad de la Institución Sagrado Corazón de Jesús¹³
- Oferta Económica y Técnica: Presentada por el contratista con fecha del 14 de agosto de 2024, por un valor de \$58.191.000¹⁴.
- Contrato Estatal No. 2409101032: Documento de aceptación de oferta y complemento contractual generado a través de la plataforma SECOP II el 10 de septiembre de 2024¹⁵
- Acta de iniciación del contrato fechada 1º de octubre de 2024.
- Otrosí modificatorio Número 1 al contrato No 2409101032 a solicitud del supervisor en informe del 2 de octubre de 2024, con respecto a la corrección del valor del presupuesto oficial en concordancia con la propuesta presentada, esto es, por la suma de \$58.191.000¹⁶.
- Acta de cobro Número 01 fechada 18 de noviembre de 2024 del contrato de consultoría No 2409101032 acompañada de la factura de venta FE1 del 19 de

¹¹ 001Aldespachopor_demandaAne_02Anexos.pdf

¹²

¹³ 001Aldespachopor_demandaAne_02Anexos.pdf

¹⁴ 001Aldespachopor_demandaAne_02Anexos.pdf

¹⁵ 003Aldespachopor_demandaAne_03PoderAnexosCONSULT.pdf

¹⁶ 003Aldespachopor_demandaAne_03PoderAnexosCONSULT.pdf

noviembre de 2024 por valor de 29.036.000, certificación del supervisor relativa a que el contratista

- Acta de Cobro No. 1 y Factura FE1: Por valor de \$29.036.000, pagada al contratista el 27 de enero de 2025¹⁷

BALANCE DEL CONTRATO A LA FECHA		
ÍTEM	PAGOS	SALDO
VALOR TOTAL DEL CONTRATO		58'191.000,00
ADICIONES	0	-
VALOR PAGADO ACTAS ANTERIORES	29'036.000,00	-
VALOR A PAGAR PRESENTE ACTA	29'155.000,00	-
SALDO	0,00	-
TOTAL	58'191.000,00	58'191.000,00

- Acta de Liquidación Bilateral del 27 de diciembre de 2024, donde consta el cumplimiento del 100% de las obligaciones y se reconoce un saldo pendiente de \$29.155.000¹⁸.
- Acta de Recibo Final de Obra, expedida el 31 de diciembre de 2024 por el supervisor del contrato¹⁹.
- Factura Electrónica FE2 (Anulada): Soporte original del saldo pendiente, la cual presenta nota de anulación del 30 de diciembre de 2024 por razones contables y presupuestales²⁰.
- Informe de Supervisión Final: Fechado el 30 de enero de 2025, certificando el cumplimiento satisfactorio del objeto contractual²¹.
- Certificación del Comité de Conciliación de Manizales: Sesión 604 del 24 de julio de 2025, donde se aprueba asistir con ánimo conciliatorio por el saldo de capital.²² En apartes se transcribe: (...) *Conforme a la posición asumida conjuntamente por la Secretaría de Infraestructura y Hacienda, acorde al concepto técnico adjunto y la posición del suscrito apoderado que presenta con un ajuste y que se precisa así: Se recomienda asistir a la misma CON ÁNIMO CONCILIATORIO, pero solo por el saldo pendiente, es decir, VEINTINUEVE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE (29.155.000), sin incluir el pago de los intereses moratorios causados desde la exigibilidad del caso, pagaderos dentro de los DOS (2) meses siguientes, previa la aprobación de la conciliación de la procuraduría en sede judicial, previa la presentación por parte del contratista de todos los documentos (...)*
- Acta de Audiencia de Conciliación Extrajudicial, celebrada el 30 de julio de 2025 ante la Procuraduría 181 Judicial I, que contiene el acuerdo integral entre las partes²³. En apartes del acuerdo conciliatorio se consignó:

Bajo el panorama descrito, encuentra esta Agencia del Ministerio Público, que se encuentra debidamente sustentada la suma reclamada por la parte convocante derivada de un saldo insoluto del contrato de consultoría cuyo objeto se circunscribía a “Realizar estudio de vulnerabilidad sísmica estructural para la Institución Educativa Sagrado Corazón de Jesús de propiedad del Municipio de Manizales” y del cual se dejó expresamente la salvedad en el acta de liquidación contractual suscrita

¹⁷ 003Aldespachopor_demandaAne_03PoderAnexosCONSULT.pdf

¹⁸ Archivo: 001Aldespachopor_demandaAne_02Anexos.pdf.

¹⁹ Archivo: 002Aldespachopor_demandaAne_01SolicitudConciliac.pdf.

²⁰ Archivo: 001Aldespachopor_demandaAne_02Anexos.pdf .

²¹ Archivo: 001Aldespachopor_demandaAne_02Anexos.pdf

²² Archivo: 001Aldespachopor_demandaAne_02Anexos.pdf / 006Autoresuelves_17001333300320250027.pdf

²³ Archivo: 001Aldespachopor_demandaAne_02Anexos.pdf

de manera bilateral por valor de \$29.155.000 al haberse cancelado con anterioridad la suma de \$29.036.000. En efecto en el acta de liquidación se indica que el saldo a pagar a la fecha de su suscripción es de \$29.155.000 y si bien se extiende un paz y salvo, resulta justificable que se reclame esta suma por el contratista, en tanto la anulación de la factura que sustentaba tal suma y que debía ser pagada al momento de entrega final fue anulada por la administración de manera posterior a la fecha de liquidación (30 de diciembre de 2024), lo cual encaja en la excepción que jurisprudencialmente se ha establecido por el Consejo de Estado del deber de dejar salvedad en el acta. Al respecto, encontramos que dentro de la solicitud se indica: “Al presentarse nota crédito No. 1 del 30 de diciembre de 2024, a la Factura Electrónica de venta No. FE 2 del 16 de diciembre de 2024, ésta es plenamente exigible frente al no pago del acta de cobro No. 02, aunado a que en los documentos denominados acta de liquidación del 27 de diciembre de 2024 y acta de recibo final de obra del 31 de diciembre de 2024, se indicó que la obra se recibió a satisfacción”.

El juzgado de instancia rechazó la aprobación de conciliación extrajudicial con apoyo en que en el acta de liquidación ya contenía un balance financiero y saldo exacto adeudado. El cual conforma un título ejecutivo complejo para su ejecución. Y en virtud del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, se cumplía el requisito de procedibilidad en contra de un municipio. Y no requería de aprobación judicial de acuerdo con los parámetros legales establecidos en el artículo 90 de la Ley 2220 de 2022.

La Procuradora argumenta que la falta de salvedades iniciales y la posterior anulación de la factura debilitan la existencia de un título claro. Sin embargo, el conflicto aquí no parece derivar de una discrepancia sobre el monto adeudado al momento de liquidar, sino de un problema administrativo posterior (la anulación de la factura y el cambio de vigencia presupuestal) que impidió el pago de una suma ya reconocida en dicha liquidación.

Por lo tanto, el argumento del Juez de primera instancia, al señalar que el acuerdo es válido y obligatorio por sí solo sin necesidad de su aprobación, se encuentra fuertemente respaldado por la ley y la jurisprudencia.

Independientemente de la discusión sobre el acta de liquidación, el propio acuerdo logrado en la audiencia de conciliación del 30 de julio de 2025 se convierte en un documento que contiene una obligación clara (pagar \$29.155.000), expresa y exigible a cargo del Municipio de Manizales. Al no requerir aprobación judicial, este acuerdo es vinculante para las partes y, en caso de incumplimiento, habilita al acreedor para iniciar la acción ejecutiva.

Visto lo anterior, se observa que la decisión proferida en primera instancia se encuentra alineada con la normatividad y jurisprudencia aplicable al caso que hoy nos convoca.

Adicionalmente el rechazo de la aprobación no perjudica al Consorcio, sino que le indica la vía procesal correcta; si el Municipio no cumple voluntariamente con lo pactado en la conciliación, el acreedor de adelantarla demanda ejecutiva, para la cual ya cuenta con los documentos que acreditan la obligación.

En consecuencia, se confirmará la decisión, de rechazar el acuerdo conciliatorio celebrado el 30 de julio de 2025.

En este orden de ideas, la decisión de la Señoría del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales será confirmada.

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar el auto proferido el 11 de agosto de 2025 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales a través del cual se rechazó el acuerdo conciliatorio celebrado el 30 de julio de 2025, entre Consorcio Consulting Axxios y el Municipio de Manizales.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones pertinentes en el Programa SAMAI.

Notifíquese y Cúmplase

Los Magistrados,

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad.