



## *Juzgado Sexto Administrativo de Florencia*

Florencia, veintisiete (27) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial

Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**

Demandado: Nación – DAPRE - Fondo de Programas Especiales Para La Paz

Expediente: 18-001-33-33-006-**2025-00042-00**

Conforme la constancia secretarial que antecede, procede esta Judicatura a realizar el correspondiente estudio de aprobación de la conciliación prejudicial, teniendo en cuenta las siguientes:

### **I. Antecedentes**

El día 21 de marzo de 2025, ante la Procuraduría 71 Judicial I para Asuntos Administrativos, la Aseguradora Solidaria De Colombia E.C. y la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE, suscribieron un acuerdo conciliatorio, respecto de los actos administrativos contenidos en las de las Resoluciones 1167 y 1185 de 2022, en la cual se consignó:<sup>1</sup>

(...)

A continuación, se concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación o por el representante legal de la entidad o persona jurídica en relación con la solicitud incoada:

“Que el Comité de Conciliación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como consta en el Acta No. 03 de la sesión virtual celebrada el día 23 de enero de 2025, previo estudio de la solicitud de conciliación de la convocante ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, que se adelanta en la Procuraduría 71 Judicial I Administrativa de Florencia Caquetá, en el marco del medio de control de controversias contractuales, decidió que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República debe acoger la recomendación del abogado de la Secretaría Jurídica y el Fondo de Programas Especiales para la Paz – Fondo Paz contenida en el memorando MEM25-00002126 de 17 de enero de 2025 en el sentido de buscar una solución conciliada a la solicitud de revocatoria de las resoluciones de Fondo Paz 1167 y 1185 de 2022, objeto de esta controversia, y acordar su revocatoria, en contraprestación a la renuncia a cualquier acción judicial o administrativa por parte del señor Juan Andrés Castro Hernández como parte contratista, y la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, garante del cumplimiento del referido contrato.

Esta decisión se adopta con base en que, mediante la Resolución 1167 de 27 de diciembre de 2022, el Fondo de Programas Especiales para la Paz – Fondo Paz declaró el incumplimiento parcial del contrato de interventoría No. FP-526 de 2021, y mediante Resolución 1185 de 29 de diciembre de 2022 resolvió en forma negativa los recursos de reposición planteados por el contratista y la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia como garante de su cumplimiento.

Sin embargo, por expresa disposición de la Ley 434 de 1998, los contratos que suscribe Fondo Paz están sujetos a las reglas del derecho privado, y en el caso concreto se observa que ni en el manual de contratación del Fondo ni

<sup>1</sup> Índice 00003. 06ActaAudiencia(.pdf) NroActua 3. Plataforma SAMAI.



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-2025-00042-00

en la minuta del contrato de interventoría nro. FP-526 de 2021 suscrito con el señor Juan Andrés Castro Hernández, se pactó una cláusula específica y concreta sobre la potestad sancionatoria del Fondo para declarar incumplimientos parciales, necesaria para una actuación unilateral en tal sentido. De esta manera, no existía competencia habilitante para Fondo Paz para adelantar el procedimiento sancionatorio que culminó con la expedición de las resoluciones 1167 y 1185 de 2022.

De acuerdo con la regla jurisprudencial contenida en sentencia del Consejo de Estado – Sección Tercera de 20 de octubre de 2005 (exp. 14.279) según la cual, si “la administración llegare a percibir un incumplimiento del contrato, deberá acudir al juez del contrato a efectos de solicitar la imposición de la correspondiente multa o cláusula penal, en aplicación de lo previsto por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, pues, se insiste, carece el Estado de competencia alguna para introducirlas en el contrato como cláusulas excepcionales al derecho común y, de contera, para imponerlas unilateralmente”, las resoluciones 1167 y 1185 de 2022 así expedidas estarían viciadas de nulidad y se hace imperiosa su revocatoria. Esta actuación se cumplirá por parte de Fondo Paz dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la aprobación judicial del acuerdo conciliatorio al que se llegare con el convocante.”

Se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la parte convocante para que manifieste su posición frente a lo expuesto por la parte convocada: “Consiento en la propuesta presentada por la entidad pública convocada; sin embargo, dejar la aclaración, con la revocatoria adicionalmente la entidad aquí convocada se obligaría a suspender de inmediato toda actuación administrativa coactiva o judicial derivada de los actos administrativos -Resolución 1167 del 27 de diciembre de 2022, Resolución 1185 del 29 de diciembre de 2022, así como el archivo de las mismas en caso que exista.”

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO: Teniendo en cuenta lo anterior esta Agencia del Ministerio Público, señala: Con relación a la revocatoria de los actos administrativos soportados en la causal de agravio injustificado a una persona, en los términos del artículo 93, numeral 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el acuerdo llegado por las partes protege el patrimonio público de indexación, costas e intereses en un eventual proceso judicial. Igualmente, el acuerdo conciliatorio se encuentra soportado en el material probatorio que recoge todo el proceso documental administrativo. En consecuencia, se remitirá el expediente al Juez Contencioso Administrativo para lo de su aprobación, tal como se estableció en la Resolución 035 de 27 de enero de 2023 “Por medio de la cual se imparten instrucciones administrativas para la implementación de la Ley 2220 de 2022 en el trámite de los procedimientos de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.”

### 1.1. Breve recorrido contractual

- El 16 de noviembre de 2021, se suscribió Contrato de Interventoría No. FP-526, entre el Fondo de Programas Especiales Para La Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Fondo Paz y Juan Andrés Castro Hernández, cuyo objeto consistía en: «*EL CONTRATISTA se obliga a prestar a LA ENTIDAD, por sus propios medios, con plena autonomía técnica y administrativa, el “INTERVENTORIA INTEGRAL: TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, LEGAL Y AMBIENTAL A LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTE EN ÁREA RURAL SECTOR LAS VEGAS EN EL MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ*».<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Índice 00003. 02ConciliacionExtrajudiciales (.pdf) NroActua 3. Página 49 de 160.



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-**2025-00042-00**

- El 28 de noviembre de 2022, mediante oficio OFI22-00152185/ GPU 13090000, se remitió al contratista Juan Andrés Castro Hernández y a la Aseguradora Solidaria de Colombia EC, citación a audiencia de descargos por el presunto incumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato de Interventoría FP-526 de 2021, Póliza Única de Cumplimiento No. 430 47 994000054305.<sup>3</sup>
- El 27 de diciembre de 2022, el director del Fondo de Programas Especiales para la Paz, expidió la Resolución Número 1167, acto administrativo mediante el cual se declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones descritas en el Contrato de interventoría nro. FP-526 de 2021, suscrito entre el Fondo de Programas Especiales Para La Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Juan Andrés Castro Hernández, dentro del precitado acto administrativo se resolvió: <sup>4</sup>

ARTÍCULO PRIMERO: **DECLARAR el incumplimiento parcial del Contrato nro. FP-526 de 2021, por parte del señor JUAN ANDRÉS CASTRO HERNÁNDEZ** con NIT 84.079.206-6, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

ARTICULO SEGUNDO: **Como consecuencia de lo anterior, IMPONER al señor JUAN ANDRES CASTRO HERNANDEZ., a título de INCUMPLIMIENTO, la suma de TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$32.759.592,00) M/CTE de acuerdo con la tasación de perjuicios contenida en este acto.**

ARTÍCULO TERCERO: **ORDÉNESE descontar y compensar de los saldos presentes o futuros a favor del señor JUAN ANDRÉS CASTRO HERNANDEZ, la suma de TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$32.759.592,00) M/CTE., de conformidad con lo expuesto en el presente acto administrativo.**

ARTÍCULO CUARTO: **ORDÉNESE la terminación y liquidación de mutuo acuerdo del contrato FP-526 de 2021 conforme a lo señalado en el numeral 6.8.3.1. "Liquidación de mutuo acuerdo" del Manual de Contratación, sin embargo, en caso de que el contratista dentro de los tres (3) días hábiles subsiguientes a la expedición de la presente resolución no comparezca a la liquidación de mutuo acuerdo, se procederá conforme a lo señalado en el numeral 6.8.3.2. "cierre de ejecución y financiero del contrato" de que trata el Manual de Contratación.**

ARTÍCULO QUINTO: **ORDÉNESE publicar la presente decisión una vez se encuentre en firme en el SECOP, comuníquese a la Cámara de Comercio en que se encuentre inscrita el señor JUAN ANDRÉS CASTRO HERNÁNDEZ., y a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.**

ARTÍCULO SEXTO: La presente Resolución se entenderá notificada en Estrados, y contra ella procede el recurso de reposición, que se interpondrá, decidirá y sustentará en la misma audiencia, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

(lo resaltado fuera del texto original)

- El 29 de diciembre de 2022, la convocada expidió la **Resolución 1185** en la cual resolvió el Recurso de Reposición contra Resolución 1167 de 27 de diciembre de 2022, acerca de la declaratoria del incumplimiento parcial de

<sup>3</sup> Índice 00003. 02ConciliacionExtrajudiciales (.pdf) NroActua 3. Página 73 de 160.

<sup>4</sup> Índice 00003. 02ConciliacionExtrajudiciales (.pdf) NroActua 3. Página 130 de 160.



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-2025-00042-00

las obligaciones descritas en el Contrato de interventoría nro. FP-526 de 2021, dentro del precitado acto se clarificó lo siguiente:<sup>5</sup>

Aunado a lo anterior, la cobertura del amparo de cumplimiento se encuentra definido en el numeral 3° del artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, como a bien lo cita el recurrente, el cual dispone:

"3. Cumplimiento del contrato. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de:

3.1. El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista.

3.2. El incumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista.

3.3. Los daños imputables al contratista por entregas parciales de la obra, cuando el contrato no prevé entregas parciales; y

3.4. El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria." (Negrilla fuera de texto)

A su turno, 2.2.1.2.3.1.19. que regula la efectividad de las garantías, dispone:

"ARTÍCULO 2.2.1.2.3.1.19. EFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS. La Entidad Estatal debe hacer efectivas las garantías previstas en este capítulo así:

1. Por medio del acto administrativo en el cual la Entidad Estatal declare la caducidad del contrato y ordene el pago al contratista y al garante, bien sea de la cláusula penal o de los perjuicios que ha cuantificado. El acto administrativo de caducidad constituye el siniestro.

2. Por medio del acto administrativo en el cual la Entidad Estatal impone multas, debe ordenar el pago al contratista y al garante. El acto administrativo correspondiente constituye el siniestro.

3. Por medio del acto administrativo en el cual la Entidad Estatal declare el incumplimiento, puede hacer efectiva la cláusula penal, si está pactada en el contrato, y ordenar su pago".

Por otra parte, es importante traer a colación el artículo 6.8.2.7 del Manual de contratación del Fondo de Programas Especiales para la Paz, el cual establece lo siguiente:

6.8.2.7 Vigilancia y control de la ejecución contractual Para la vigilancia y control de la ejecución de los contratos se le dará aplicabilidad a lo contemplado en los artículos 82 al 85 de la Ley 1474 de 2011, artículo 2 de la Ley 1882 de 2018 y las normas que lo modifiquen, adicionen y complementen.

Según lo estipulado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de supervisor o interventor, según corresponda, con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual.

Para la vigilancia y control de la ejecución de los contratos suscritos por Fondo Paz, se le dará aplicabilidad a lo contemplado en este literal y lo reglado por Fondo Paz, en su defecto se le dará aplicabilidad a la Guía de Supervisión del DAPRE.

Y a su vez el artículo 2.3.4 del Manual de contratación del DAPRE, señala.:

<sup>5</sup> Índice 00003. 02ConciliacionExtrajudiciales (.pdf) NroActua 3. Página 144 de 160.



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-**2025-00042-00**

## CONTROVERSIAS Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DERIVADOS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

En los eventos que el supervisor y/o interventor determine que el contratista se encuentre presuntamente incumpliendo con las obligaciones pactadas en el contrato correspondiente, deberá solicitarle por escrito las razones o causas del presunto incumplimiento y conminarlo al cumplimiento de dichas obligaciones.

Cuando se verifique que las razones aducidas por el Contratista no son argumento suficiente para justificar el incumplimiento, y se constate que las mismas no obedecen a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, sino por el contrario a la conducta negligente o poco previsible de él, el supervisor deberá presentar al Competente Contractual un informe completo de esta situación, con los debidos soportes donde se evidencie de forma clara los hechos presuntamente constitutivos de incumplimiento contractual, con el fin de iniciar el proceso administrativo sancionatorio que haya lugar, ya sea para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para lo cual el Ordenador del Gasto remitirá la documentación relacionada con el incumplimiento al Área de Contratos, para que adelante el trámite correspondiente. (Subrayas y negrillas fuera del texto original).

**En este sentido, no existe impedimento legal para que el Fondo de Programas Especiales para la Paz, pueda declarar el incumplimiento del contrato y hacer efectiva, ya sea de manera directa ante la aseguradora o a través del juez del contrato, la indemnización de perjuicios que se le haya causado por el incumplimiento del contrato de interventoría FP- 526 de 2021.**

(lo resaltado fuera del texto original)

## II. Consideraciones

### 2.1. Problema Jurídico.

En el caso presentado ante el Despacho es necesario establecer si el acuerdo conciliatorio obtenido entre la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. y la Nación – Departamento Administrativo De La Presidencia De La República - Fondo De Programas Especiales Para La Paz – Fondo Paz, es susceptible de ser aprobado porque cumple con los requisitos legales o por el contrario, debe ser improbadado por no reunir tales exigencias.

En este orden de ideas, se precisa que para efectos de determinar si es procedente o no la aprobación del acuerdo conciliatorio objeto de estudio, se abordarán los siguientes temas a saber: i) Reglas de la conciliación extrajudicial, ii) Caso Concreto.

#### i) **Reglas de la conciliación en materia contenciosa - marco normativo:**

La Conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por el cual dos o más personas naturales o jurídicas resuelven sus problemas ante un tercero conocido como conciliador. La ley dispone que los asuntos susceptibles de conciliación sean aquellos que sean transigibles, desistibles y aquellos que expresamente determine el legislador; este mecanismo se entra regulado en la Ley 2220 de 2022 del artículo 88 al artículo 91, así:

**ARTÍCULO 89. ASUNTOS SUSCEPTIBLES DE CONCILIACIÓN EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** En materia de lo contencioso



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-**2025-00042**-00

administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado.

Podrá acudir a la conciliación extrajudicial sin que medie una intención de demanda y podrá ser presentada de común acuerdo por las partes de un eventual conflicto.

Para la procedencia de la conciliación no será necesaria la renuncia de derechos.

En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

**Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo.**

(...)

#### **ARTÍCULO 91. PRINCIPIOS DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos se guiará por los principios generales previstos en la presente ley, así como por los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. Igualmente, serán aplicables los principios de que trata el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto resulten compatibles con la naturaleza y características de este mecanismo alternativo de solución de controversias. Serán principios especiales en la conciliación en materia contenciosa administrativa:

1. La salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general. En la conciliación en materia de lo contencioso administrativo la actuación se guiará siempre con miras a la protección y salvaguarda del patrimonio público y el interés general, por lo cual el agente del Ministerio Público en su carácter de conciliador deberá actuar y guiar a las partes para que en su fórmula de arreglo de las diferencias no se menoscabe esta salvaguarda y protección.

2. La salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles. En la conciliación en materia de lo contencioso administrativo el agente del Ministerio Público en su carácter de conciliador deberá actuar y guiar a las partes para que en su fórmula de arreglo de las diferencias no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, partiendo de la garantía de los derechos.

**3. Protección reforzada de la legalidad. En la conciliación, en materia contencioso administrativa el agente del Ministerio Público velará porque en la fórmula de arreglo de las diferencias no se comprometa la legalidad, salvaguardando que la misma sea conforme a la Constitución Política y la ley, esté conforme al interés público o social, no cause un agravio injustificado a una de las partes o a un tercero, o sea lesivo para el patrimonio público.**

**PARÁGRAFO 1o.** Los principios especiales de la conciliación en materia contencioso administrativa son aplicables al momento de estudiar la aprobación de los acuerdos conciliatorios por parte del juez de lo contencioso administrativo.

**PARÁGRAFO 2o.** La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos por medios electrónicos se regirá por los principios de economía, neutralidad tecnológica, autenticidad, integridad, interoperabilidad y recuperabilidad de la información y armonización directa con las corporaciones o despachos judiciales de conformidad con la normativa aplicable en materia de uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el proceso de conciliación extrajudicial contencioso administrativo se deberá aumentar, profundizar y hacer eficiente y eficaz el aprovechamiento de los



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-**2025-00042**-00

datos, con la finalidad de generar valor social y económico, en el marco de lo establecido en la Ley 1581 de 2012.

Ahora bien, es importante señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 2220 de 2022, la conciliación extrajudicial en casos que involucren actos administrativos solo resulta procedente cuando, tras haberse conciliado respecto de sus efectos económicos, concurre alguna de las causales de revocatoria directa previstas en el artículo en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), lo cual establece:

**ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN.** Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

**3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.**

**ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA.** La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

**ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD.** La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

**PARÁGRAFO.** No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del **Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.**

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.

**ARTÍCULO 96. EFECTOS.** Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-2025-00042-00

**ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.**

**Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

En este sentido, corresponde al Juez Administrativo la aprobación del acuerdo, previa valoración del cumplimiento de los requisitos señalados en la normatividad especial.

## **ii) Del caso en concreto**

La Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., presentó solicitud de conciliación extrajudicial con el objeto de fueran revocados los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 1167 de 27 de diciembre de 20221 y 1185 de fecha 29 de diciembre de 2022, ambos proferidas por Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- Fondo de Programas Especiales Para La Paz – Fondo Paz, por cuanto a su juicio los actos administrativos se encuentran inmersos en las causales tipificadas en el 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.<sup>6</sup>

Tesis del Despacho: El presente acuerdo conciliatorio no es sujeto de aprobación debido a las siguientes circunstancias: i) Los actos administrativos no causaron un agravio injustificado al convocante; ii) El acuerdo conciliatorio trató únicamente sobre la legalidad del acto administrativo contenido en las Resoluciones 1185 de fecha 29 de diciembre de 2022 y 1167 de 27 de diciembre de 2022, esto es, sobre asuntos no transigibles, en tanto, el convocado no realizó manifestación expresa respecto de los efectos económicos contenidos en los actos -asunto sobre el que se guardó silencio-, en contravía de lo previsto en las normas de la conciliación extrajudicial de asuntos administrativos; iii) El trámite conciliatorio cuyo objeto corresponde a la revocatoria de un acto administrativo contractual no cuenta con el consentimiento para revocar por el contratista afectado con el acto.

En lo que respecta al caso concreto, la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C, hizo consistir su interés para convenir la revocatoria directa del acto administrativo contractual - las Resolución 1185 de fecha 29 de diciembre de 2022 y Resolución 1167 de 27 de diciembre de 2022- con las cuales se declaró el incumplimiento del contrato de Interventoría No. FP-526 de 2021-, no obstante, el acto del cual se

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-2025-00042-00

requiere la revocatoria no declaró configurado el siniestro en contra del convocante, por tanto, no ha surgido su obligación de pago por entenderse configurado uno de los riesgos que amparó a través de la póliza de Seguro de Cumplimiento de Entidades Estatales No. 430 47 994000054305, por tanto, no se puede predicar que con la expedición del acto se le haya causado un agravio injustificado.

Sobre lo anterior, se observa que, en efecto, mediante la Resolución No. 1167 del 27 de diciembre de 2022, en el numeral primero de la parte resolutive, se declaró «el incumplimiento parcial del Contrato nro. FP-526 de 2021, por parte del señor JUAN ANDRÉS CASTRO HERNÁNDEZ», seguidamente en el numeral segundo impuso «al señor JUAN ANDRES CASTRO HERNANDEZ., a título de INCUMPLIMIENTO, la suma de TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$32.759.592,00) M/CTE», por tanto, en el numeral tercero y cuarto se ordenó descontar y compensar de los saldos presentes o futuros a favor del señor Juan Andrés Castro Hernández, y la terminación y liquidación de mutuo acuerdo del contrato FP-526 de 2021, para lo cual, se concedió al contratista tres días hábiles para realizar la liquidación de mutuo acuerdo, de no concurrir el contratista a firmar la liquidación, la entidad declaró que se procedería conforme al numeral 6.8.3.2. del Manual de Contratación de la entidad convocada.

Como se observa de lo anteriormente transcrito, nada se dijo acerca de la aseguradora Solidaria de Colombia E.C. por tanto, dentro del acto no se declaró el siniestro en contra de la aseguradora, de lo cual se pueda predicar que en efecto el convocante adeude al convocado alguna suma derivada del incumplimiento del contrato, y con lo cual se pueda colegir un agravio.

También se tiene que la convocante interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo contractual que declaró el incumplimiento en contra del contratista, por lo cual, el convocado expidió la Resolución 1185 de fecha 29 de diciembre de 2022,<sup>7</sup> en la cual dijo frente al precitado recurso a la asegurado: «En este sentido, no existe impedimento legal para que el Fondo de Programas Especiales para la Paz, pueda declarar el incumplimiento del contrato **y hacer efectiva, ya sea de manera directa ante la aseguradora o a través del juez del contrato, la indemnización de perjuicios que se le haya causado por el incumplimiento del contrato de interventoría FP- 526 de 2021**»

Recordemos que el contrato de seguros puede ser reclamado directamente ante la aseguradora o en caso de no mediar el pago a causa de la reclamación, una de las partes del contrato puede concurrir a otros mecanismos para hacerlos efectivos, estas actuaciones se rigen por los artículos 1036 a 1162 del Código de Comercio, sin embargo, esto depende de la voluntad de la entidad con el fin de hacer efectivas la póliza, es decir, que el acto objeto de revocatoria no contienen la orden expresa de que la aseguradora deba pagar, ni que omita el proceso legal que regula hacer efectiva la póliza que ampara el contrato incumplido. Así mismo el convocado puede negar el pago del contrato de seguro, a través de objeciones- razones que tiene la aseguradora para negarse al pago de la

---

<sup>7</sup> Por medio del cual se resolvió el Recurso de Reposición contra Resolución 1167 de 27 de diciembre de 2022, sobre la declaratoria del incumplimiento parcial de las obligaciones descritas en el Contrato de interventoría nro. FP-526 de 2021.



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-**2025-00042**-00

indemnización-, o en caso de que se surjan eximentes de responsabilidad tipificadas en el código civil las puede invocar.

Así las cosas, no se logra entrever que al convocante se le haya causado un agravio injustificado, a causa de la expedición del acto, máxime que la solicitud de conciliación carece de la carga argumentativa referente a esta causal, y que cumpla con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 2220 de 2022, norma que indica que la conciliación extrajudicial en casos que involucren actos administrativos solo resulta procedente cuando, tras haberse conciliado respecto de sus efectos económicos, concurre alguna de las causales de revocatoria directa previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), sino que fundamentó la petición de conciliación, con las causales tipificadas en el 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así mismo, dentro del acuerdo de conciliación, el convocado no manifestó de forma expresa acerca del resarcimiento de los \$32.759.592,00, concepto monetario adeudado por el contratista, es decir, no manifestó si en efecto exoneraba a la convocante del pago de cualquier cantidad que hubiere sido requerida como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento del contrato FP-526 de 2021, suscrito entre el Fondo de Programas Especiales Para La Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Fondo Paz y Juan Andrés Castro Hernández, y por el cual no declaró ocurrido el siniestro amparado con la póliza de garantía No. 430 47 994000054305, expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C, en amparo de cumplimiento al contratista Juan Andrés Castro Hernández, solo expresó el convocado en el acta de conciliación, lo siguiente:

(...) el Comité de Conciliación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como consta en el Acta No. 03 de la sesión virtual celebrada el día 23 de enero de 2025, previo estudio de la solicitud de conciliación de la convocante ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, que se adelanta en la Procuraduría 71 Judicial I Administrativa de Florencia Caquetá, en el marco del medio de control de controversias contractuales, decidió que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República debe acoger la recomendación del abogado de la Secretaría Jurídica y el Fondo de Programas Especiales para la Paz – Fondo Paz contenida en el memorando MEM25-00002126 de 17 de enero de 2025 en el sentido de buscar una solución conciliada a la solicitud de revocatoria de las resoluciones de Fondo Paz 1167 y 1185 de 2022, objeto de esta controversia, y acordar su revocatoria, en contraprestación a la renuncia a cualquier acción judicial o administrativa por parte del señor Juan Andrés Castro Hernández como parte contratista, y la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, garante del cumplimiento del referido contrato.

Esta decisión se adopta con base en que, mediante la Resolución 1167 de 27 de diciembre de 2022, el Fondo de Programas Especiales para la Paz – Fondo Paz declaró el incumplimiento parcial del contrato de interventoría No. FP-526 de 2021, y mediante Resolución 1185 de 29 de diciembre de 2022 resolvió en forma negativa los recursos de reposición planteados por el contratista y la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia como garante de su cumplimiento.

Sin embargo, por expresa disposición de la Ley 434 de 1998, los contratos que suscribe Fondo Paz están sujetos a las reglas del derecho privado, y en el caso concreto se observa que ni en el manual de contratación del Fondo ni en la minuta del contrato de interventoría nro. FP-526 de 2021 suscrito con el señor Juan Andrés Castro Hernández, se pactó una cláusula específica y



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-**2025-00042-00**

concreta sobre la potestad sancionatoria del Fondo para declarar incumplimientos parciales, necesaria para una actuación unilateral en tal sentido. De esta manera, no existía competencia habilitante para Fondo Paz para adelantar el procedimiento sancionatorio que culminó con la expedición de las resoluciones 1167 y 1185 de 2022.

De acuerdo con la regla jurisprudencial contenida en sentencia del Consejo de Estado – Sección Tercera de 20 de octubre de 2005 (exp. 14.279) según la cual, si “la administración llegare a percibir un incumplimiento del contrato, deberá acudir al juez del contrato a efectos de solicitar la imposición de la correspondiente multa o cláusula penal, en aplicación de lo previsto por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, pues, se insiste, carece el Estado de competencia alguna para introducirlas en el contrato como cláusulas excepcionales al derecho común y, de contera, para imponerlas unilateralmente”, las resoluciones 1167 y 1185 de 2022 así expedidas estarían viciadas de nulidad y se hace imperiosa su revocatoria. Esta actuación se cumplirá por parte de Fondo Paz dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la aprobación judicial del acuerdo conciliatorio al que se llegare con el convocante.

(...)

Como se logra entrever, lo consignado se fundamentó en la legalidad de los actos, situación que no es transigible conforme a las normas en cita, anudado que no se expresó acerca de los efectos económicos que contenía el acto, lo cual se debe manifestar de forma expresa, sin dejar márgenes de interpretación, lo cual no es resorte ni del procurador judicial ni del Juez, lo dicho ha sido ratificado como circunstancia para improbar los acuerdos por parte del Consejo de Estado en proveído del 6 de 2022 al resolver recurso de reposición presentado por el Procurador delegado para la Conciliación Administrativa, contra una providencia que improbó el acuerdo de conciliación, en la cual se estableció lo siguiente:

Contrario a lo sostenido por el recurrente, debe comprenderse que el acuerdo conciliatorio que verse sobre un acto administrativo particular y de contenido económico debe contener un acuerdo expreso sobre el aspecto patrimonial o el mecanismo de restablecimiento del derecho que va a satisfacer los perjuicios o afectaciones a derechos subjetivos sufridos por la parte convocante.

Al margen de que en el acta que contiene el acuerdo conciliatorio se haya efectuado un recuento de actuaciones previas o se hayan transcrito las pretensiones de la sociedad convocante, es la fórmula de arreglo la que no contiene expresiones explícitas sobre aquellos pedimentos de contenido económico.

**Debe recordarse que los acuerdos de conciliación siempre deben contener obligaciones claras, expresas y exigibles que le permitan cumplir el cometido para el cual fueron instituidos en el ordenamiento jurídico. De este modo, una lectura de dichos acuerdos que tienda a suplir lo que las partes expresamente pactaron no solamente desconoce el principio de autonomía de la voluntad que gobierna esta clase de actos jurídicos, sino que comporta un desbordamiento de la función propia del Juez Contencioso Administrativo, pues son las partes en conflicto las que deben señalar de manera inequívoca y expresa, si conculca en la renuncia a la reclamación del restablecimiento de un derecho subjetivo que se considera conculcado o si consienten en el desistimiento de la reclamación de un perjuicio que el convocante estima que le ha sido irrogado.**

De acuerdo con la línea argumental del recurrente, sería posible derivar derechos, obligaciones o renunciaciones a partir del silencio de las partes en conflicto. Sin embargo, tal postura no puede ser admitida, por cuanto es una situación que ni siquiera se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico,



Medio de control: Aprobación de Conciliación Extrajudicial  
Demandante: **Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.**  
Demandado: Nación – DAPRE  
Expediente: 18-001-33-33-006-**2025-00042**-00

salvo en lo que corresponde al silencio administrativo, cuya regulación y efectos no son aplicables en el trámite de la conciliación extrajudicial.<sup>8</sup>

En consecuencia de los argumentos anteriormente esbozados, se improbará el trámite conciliatorio.

Por lo anterior, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Florencia,

### **RESUELVE:**

**Primero: Improbar** el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Aseguradora Solidaria de Colombia y la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Fondo de Programas Especiales Para La Paz, conforme a lo expuesto.

**Segundo:** En firme esta decisión, archívese el expediente previos los registros de rigor.

**Tercero: Informar** a las partes que cualquier memorial será recibido en formato pdf a través del correo electrónico [j06admfla@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j06admfla@cendoj.ramajudicial.gov.co), y que el expediente judicial electrónico podrá ser consultado en la plataforma SAMAI en el siguiente enlace: <https://samai.azurewebsites.net/> con la radicación de 23 dígitos indicada en el encabezado.

### **Notifíquese y cúmplase,**

*(Firmado electrónicamente a través de SAMAI)*

**JUAN CARLOS DIAZ CHAUX**  
**Juez**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA. Para validar su autenticidad, ingrese al siguiente link: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A. consejera ponente: María Adriana Marín.