



REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Convocante	Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa
Convocado	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Fondo de Programas Especiales para la Paz (Fondo Paz)
Conciliador	Procuraduría 113 Judicial II Administrativa de Medellín
Radicado	05001 33 33 026 2025-00128 00
Auto número	29
Asunto	Verifica legalidad de conciliación

ANTECEDENTES FÁCTICOS Y PREJUDICIALES

1. Durante la vigencia 2022, el Fondo Paz adelantó la convocatoria pública abierta CPA-FP-2022-051, por medio de la cual se buscó seleccionar al adjudicatario del contrato de obra para la ampliación de la infraestructura, deportiva y recreativa del corregimiento de raudal viejo, del municipio de Valdivia en el departamento de Antioquia.
2. Como resultado de la anterior convocatoria pública, el 29 de julio de 2022, el Fondo Paz y la sociedad Inversiones y Proyectos Altamira S.A.S. suscribieron el contrato de obra pública FP -292 de 2022, hasta por un valor de mil siete millones ciento cincuenta y siete mil setecientos ochenta pesos con dieciséis centavos (\$1.007.157.780,16) m/cte., incluidos los costos directos e indirectos y todos los impuestos, gravámenes y retenciones a que haya lugar, asociados a la ejecución del contrato¹. El acta de inicio se suscribió el 12 de octubre de 2022².
3. El 29 de julio de 2022 se realizó la modificación aclaratoria n.º 1 al contrato de obra pública FP -292 de 2022, por medio de la cual se aclaró el anexo técnico de la Convocatoria Pública Abierta CPA-FP-2022-051 en lo referente al personal mínimo requerido³.
4. El 17 de agosto de 2022, la sociedad Inversiones y Proyectos Altamira S.A.S. suscribió con la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa la póliza de cumplimiento ante entidades públicas con régimen privado de contratación, identificada con el número 430-47-994000056943. Mediante los anexos 1 y 2 fue ajustado el plazo de vigencia y se dejó constancia del conocimiento de la modificación aclaratoria n.º 1, en orden⁴.

¹ Archivo 007 Samai, páginas 8 a 24.

² Así se indica en la Resolución 1194 del 14 de diciembre de 2023, numeral 13.

³ Archivo 007 Samai, páginas 25 a 39.

⁴ Archivo 007 Samai, páginas 88 a 98.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

5. El Fondo Paz, mediante la Resolución n.º 1194 del 14 de diciembre de 2023, declaró el incumplimiento total del contrato de obra pública FP -292 de 2022; en consecuencia, declaró la ocurrencia del siniestro e hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria ante la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa por valor de ciento cincuenta y un millones setenta y tres mil seiscientos sesenta y siete pesos con veinticuatro centavos (\$151.073.667.24 m/cte.)⁵.
6. La Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa presentó recurso de reposición en contra de dicha decisión.
7. El Fondo Paz, a través de la Resolución 1249 del 29 de diciembre de 2023, al resolver el recurso interpuesto, confirmó la decisión recurrida⁶.
8. El día 4 de febrero de 2025, la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa solicitó ante la Procuraduría General de la Nación que se convocara al Fondo Paz a audiencia de conciliación extrajudicial⁷.
9. La solicitud fue admitida el 12 de febrero de 2025; también se citó a las partes para la celebración de la audiencia y se comunicó del trámite a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁸.
10. El 28 de abril de la presente anualidad, las partes suscribieron acta de acuerdo conciliatorio⁹, la que fue remitida por la Procuraduría 113 Judicial II Administrativa a los jueces administrativos del circuito de Medellín con el fin de que se procediera a estudiar su legalidad; efectuado el reparto, su conocimiento correspondió a este juzgado¹⁰.

EL ACTA DE CONCILIACIÓN

El 28 de abril de 2025 , las partes conciliaron sus diferencias bajo los siguientes parámetros: (i) se acuerda la revocatoria directa de los actos administrativos contractuales contenidos en la Resolución n.º 1194 del 14 de diciembre de 2023, mediante la cual se declaró la ocurrencia de un siniestro y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria frente a la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, así como de la Resolución n.º 1249 del 29 de diciembre de 2023, por medio de la cual se confirmó dicha decisión, por haber sido expedidas sin competencia por parte del director del Fondo Paz; y (ii) se acepta la renuncia a la

⁵ Archivo 007 Samai, páginas 40 a 72.

⁶ Archivo 007 Samai, páginas 73 a 87.

⁷ Archivo 003 Samai.

⁸ Archivo 008 Samai.

⁹ Archivo 024 Samai.

¹⁰ Archivo 027 Samai.



indexación reclamada por la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa.

CONCEPTO DEL PROCURADOR JUDICIAL

El agente del Ministerio Público emitió concepto favorable a la propuesta conciliatoria efectuada por el Fondo Paz porque: (i) la eventual acción contenciosa que se ha podido llegar a presentar no ha caducado; (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponibles por las partes; (iii) las partes se encuentran representadas en debida forma, sumado a que sus representantes tienen capacidad para conciliar; (iii) se aportó la prueba documental necesaria que justifica el acuerdo conciliatorio; y (iv) el acuerdo no es violatorio de la ley, ni resulta lesivo para el patrimonio público, sino que corrige la actuación administrativa en la cual se declaró el incumplimiento total del contrato de obra pública, pues dicha entidad no contaba con habilitación legal para ello, es decir, existía causal de procedencia de la revocatoria directa establecida en el artículo 93.1 de la Ley 1437 de 2011.

CONSIDERACIONES DE ESTE DESPACHO JUDICIAL

1. Competencia

Teniendo en cuenta que por la naturaleza del asunto y la cuantía de las pretensiones (artículos 155.5 y 156.4 de la Ley 1437 de 2011), este juzgado sería competente para conocer de la demanda judicial, le corresponde verificar la legalidad del acuerdo al que llegaron las partes.

2. Marco jurídico

2.1 La conciliación

La Ley 1285 de 2009, en su artículo 13, instituyó que «cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial».

A su vez, el artículo 88 de la Ley 2220 de 2022 indica: «La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso-administrativos es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, autocompositivo, por medio del cual las partes, por conducto de apoderado, gestionan ante un agente del Ministerio Público neutral y calificado la



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

solución de aquellas controversias cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

Esa misma ley, en su artículo 89, también preceptúa que las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado podrán conciliar, total o parcialmente por conducto de apoderado.

También agrega que no son susceptibles de conciliación extrajudicial en lo Contencioso Administrativo: (i) los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario; (ii) aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales; (iii) en los que haya caducado la acción; (iv) cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado; y (v) cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos.

Además, el artículo 91 de la Ley 2220 de 2022 también señala que son principios especiales en la conciliación en materia contenciosa administrativa: 1. La salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general; 2. La salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles; y 3. La protección reforzada de la legalidad, esto es, que, conforme a la Constitución Política y a la ley, el acuerdo 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.

Al respecto, el Consejo de Estado también ha expresado que los presupuestos para que pueda impartirse aprobación a una conciliación son: (i) que las partes estén representadas en debida forma; (ii) que los apoderados estén facultados para conciliar; (iii) que los derechos que se pretenden conciliar sean de carácter disponible; (iv) que la acción no haya caducado; (v) que el valor reconocido tenga pleno soporte probatorio; y (vi) que el acuerdo no resulte lesivo para el patrimonio público¹¹.

2.2. Las potestades unilaterales en contratos regidos por el derecho privado

La Ley 434 de 1998, modificada por el Decreto Ley 885 de 2017, creó el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, norma que, en su artículo 15, dispuso que los contratos celebrados con cargo a la cuenta del Fondo de Programas Especiales para la Paz se rigen por las reglas del derecho privado.

Además, en el título 2 del Decreto 1081 de 2015¹², referido al Fondo Paz, se establece que «Los actos, operaciones, contratos y convenios que celebre el

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 21 de octubre de 2009, número interno 37243.

¹² por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Director del Fondo de Programas Especiales para la Paz, en virtud de la delegación conferida por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 716 de 1994, así como en desarrollo de su objeto, sólo se someterán a las normas que rigen la contratación entre particulares, sin perjuicio de la inclusión de las cláusulas excepcionales contempladas en la Ley 80 de 1993 y las que las modifiquen y adicionen»¹³.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado que la entidad pública estatal, cuando sus contratos están sometidos al derecho privado, no puede ejercer potestades de cumplimiento de manera unilateral, porque ellas no están permitidas por las reglas propias del derecho privado, salvo que así hayan sido pactadas en el contrato.

Así, dicha corporación judicial ha indicado: «en los contratos estatales que no se rigen por la Ley 80 de 1993, “el pacto de cláusulas accidentales mediante las cuales se prevé el ejercicio de facultades tales como la terminación unilateral o la liquidación unilateral, entre otros se funda primordialmente de la autonomía dispositiva [por lo que] resulta viable que las partes del contrato puedan pactar cláusulas accidentales que impliquen la utilización de mecanismos tales como la cláusula penal, la imposición de multas, la terminación unilateral o la liquidación unilateral del contrato, entre otros, siempre y cuando que esas estipulaciones no vayan en contra de normas imperativas, de las buenas costumbres, del principio de buena fe objetiva, ni mucho menos que comporten un ejercicio abusivo de un derecho, ni contraría el orden público”»¹⁴.

Y también ha expresado: «En virtud de la autonomía de la voluntad, en los contratos regidos por el derecho común pueden pactarse, en general, facultades unilaterales, facultades análogas y con connotaciones próximas a las facultades excepcionales, sin que ello implique que pueda estipularse que la Contratante las haga efectivas mediante acto administrativo»¹⁵.

Así, la Sección Tercera ha establecido algunas pautas para el ejercicio de este tipo de facultades unilaterales en favor de alguna de las partes; sin embargo, ellas deben plasmarse de manera expresa y clara.

Al respecto, ella indicó « la Subsección B ha reiterado la viabilidad de este tipo acuerdos en los contratos regidos por el derecho privado, subrayando la necesidad de que se delimiten las facultades unilaterales convenidas por las partes y distinguiéndolas de las potestades excepcionales previstas en los artículos 14 a 19 de Ley 80 de 1993, en tanto que estas, además de que tienen una razón de ser y alcance distintos, están sometidas a un procedimiento administrativo para su

¹³ Artículo 2.2.2.1.3.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2023, Radicación 25000-23-36-000-2014-00905-03 (64629).

¹⁵ Ibid., se cita Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 9 de julio de 2021, número interno: 50289.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

ejercicio, lo que se justifica en que están encaminadas a evitar la paralización o afectación grave en la ejecución de los contratos celebrados para la consecución de los fines estatales»¹⁶

También concluyó que la materialización de dichas facultades, al tratarse de un acto regido por el derecho privado y no de un acto administrativo, no comparte los atributos de este tipo de decisiones, entre ellos, la presunción de legalidad¹⁷.

Ahora bien, tratándose de la inclusión de la cláusula penal en contratos sometidos a derecho privado, debe recordarse lo establecido en los artículos 1592 del Código Civil y 867 del Código de Comercio, según los cuales ella corresponde a una «prestación que es definida por las partes como compensatoria de los daños y perjuicios que sufre el contratante cumplido, cuyo objeto, en términos generales, está dirigido a remediar los efectos patrimoniales que se derivan del incumplimiento del negocio jurídico»¹⁸; por lo tanto, para su nacimiento se requiere de una declaración previa en sede de incumplimiento¹⁹.

3. Caso concreto

En el presente caso, este despacho judicial observa que ha quedado acreditado lo siguiente: (i) las partes estuvieron representadas en debida forma, tal y como consta en el certificado de existencia y representación legal de la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, el poder otorgado al abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila sustituido a la abogada Kennie Lorena García Madrid, al igual que el poder otorgado por el secretario jurídico (e) del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al abogado Andrés Tapias Torres; (ii) en dicha representación las partes incluyeron la facultad para conciliar²⁰; (iii) los derechos conciliados son de carácter disponibles; y (iv) la solicitud de conciliación, al igual que la posible demanda judicial, teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral 2 del literal j) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se encuentra en término legal (no se ha configurado la caducidad).

Por su parte, el material probatorio está constituido por las copias de los siguientes documentos: (i) contrato de obra pública FP -292 del 29 de julio de 2022; (ii) póliza de cumplimiento ante entidades públicas con régimen privado de contratación, identificada con el número 430-47-994000056943, al igual que su clausulado general; (iii) Resolución n.º 1194 del 14 de diciembre de 2023, por medio de la cual se declaró el incumplimiento total del contrato de obra pública FP -292 de 2022, la ocurrencia de un siniestro y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de diciembre de 2022, Radicación número: 85001-23-33-000-2017-00074-02 (66.729)

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de octubre de 2023, radicación número: 250002336000201200285 01 (54709)

¹⁹ Ibid.

²⁰ Archivos 007 Samai página 2, archivo 010 Samai, y archivo 020 Samai.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

ante la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa; (iv) Resolución 1249 del 29 de diciembre de 2023, decisión por medio de la cual, al resolver el recurso de reposición, se confirmó la decisión inicial; y (v) certificación expedida por el secretario técnico del comité de conciliación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con fórmula de arreglo conciliatorio²¹.

Ahora bien, la parte demandante acude a la conciliación prejudicial, previo al ejercicio del medio de control de controversias contractuales, con el fin de que se deje sin efectos los actos administrativos que (i) declaró el incumplimiento del contrato de obra pública FP -292 del 29 de julio de 2022 suscrito por el Fondo Paz y la sociedad Inversiones y Proyecto Altamira S.A.S.; (ii) declaró el siniestro amparado por la garantía de cumplimiento a favor de entidades públicas con régimen privado de contratación, identificada con el número 430-47-994000056943, expedida por parte de la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa; y (iii) ordenó hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria (\$151.073.667,24).

En el presente asunto, este despacho judicial observa lo que a continuación se detalla:

(i) El contrato de obra pública FP -292 del 29 de julio de 2022, en su cláusula sexta, dispone «de conformidad con lo consagrado por el Decreto 1081 de 2015, el régimen jurídico de las operaciones, actos, contratos y convenios suscritos por FONDO PAZ se someterán a las normas que rigen la contratación entre particulares, sin perjuicio de la inclusión de las Cláusulas Excepcionales contempladas en la Ley 80 de 1993. Así las cosas y en los términos consagrados por la Ley, se incluyen las cláusulas excepcionales (de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad) al presente contrato por ser un contrato de obra»²²;

(ii) La Ley 434 de 1998 y el Decreto 1081 de 2015 son normas jurídicas que disponen que los contratos que suscribe el Fondo Paz están sujetos a las reglas del derecho privado.

(iii) En el contrato no se habilitó al Fondo Paz para adelantar el procedimiento sancionatorio que culminó con la expedición de las Resoluciones número 1194 del 14 de diciembre de 2023 y 1249 del 29 de diciembre de 2023, esto es, no se pactó la facultad de que una de ellas pudiera declarar el incumplimiento de la otra.

(iv) En el contrato de obra pública FP -292 se estipuló la siguiente cláusula penal pecuniaria: «En ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes acuerdan libre, expresa e irrevocablemente la causación y efectividad de la Cláusula Penal

²¹ Archivo 022 Samai.

²² Archivo 007 Samai, página 20.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Pecuniaria en caso de incumplimiento parcial o definitivo en la ejecución oportuna del contrato o de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA, esté se obliga a pagar a LA ENTIDAD una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, a título de indemnización anticipada de perjuicios que Fondo Paz llegare a sufrir en caso de incumplimiento y demás perjuicios que se deriven (...) El pago del valor de la pena se tomará del saldo a favor del CONTRATISTA, si los hubiere, y si no, de la garantía constituida a favor del Fondo, y si esto último no fuere posible, se cobrará por la jurisdicción coactiva o por el procedimiento que para tal efecto señale la ley, que se realizará a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República»²³.

(v) En consecuencia, el Fondo Paz carecía de competencia para declarar de manera unilateral el incumplimiento contractual porque así no quedó establecido de manera expresa en el contrato; por lo tanto, tampoco tenía competencia para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, la que requiere de la declaración del incumplimiento definitivo del contratista.

Así, este despacho judicial advierte que se encuentra acreditada la causal de revocatoria directa de los actos administrativos establecida en el artículo 93.1 de la Ley 1437 de 2011, esto es, «1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley».

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anterior, sin duda, es claro que el acuerdo que se revisa no resulta lesivo para el patrimonio de la entidad pública convocada; por el contrario, lo protege, tesis que concuerda con el concepto jurídico expuesto por parte del agente del Ministerio Público.

Por lo tanto, este despacho judicial impartirá aprobación al presente acuerdo conciliatorio sometido a su consideración.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín,**

RESUELVE:

PRIMERO: SE APRUEBA la conciliación que, con la intervención de la **PROCURADURÍA 113 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA DE MEDELLÍN,** fue suscrita por la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA** y por el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - FONDO DE PROGRAMAS ESPECIALES PARA LA PAZ (FONDO PAZ)** el pasado 28 de abril de 2025.

²³ Cláusula séptima. Archivo 007 Samai, página 21.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

SEGUNDO: En consecuencia, el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - FONDO DE PROGRAMAS ESPECIALES PARA LA PAZ (FONDO PAZ)**, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente auto, deberá proceder a revocar las resoluciones número 1194 del 14 de diciembre de 2023 y 1249 del 29 de diciembre de 2023.

Como consecuencia de lo anterior, no hará exigible la cláusula penal pecuniaria en contra de la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa por valor de ciento cincuenta y un millones setenta y tres mil seiscientos sesenta y siete pesos con veinticuatro centavos (\$151.073.667,24), tal como quedó consignado en el acta de acuerdo conciliatorio.

TERCERO: El acta del presente acuerdo conciliatorio, que data del 28 de abril de 2025, y el presente auto aprobatorio, una vez ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada, tal y como lo establece el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009 y el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022.

CUARTO: En firme el presente auto, la secretaría deberá expedir la constancia de ejecutoria correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SAÚL MARTÍNEZ SALAS
JUEZ