



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

MAGISTRADA PONENTE NELCY VARGAS TOVAR

Villavicencio, dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN No. 3

Auto Interlocutorio No. 571

REFERENCIA: CONCILIACIÓN PREJUDICIAL  
INTERVINIENTES: SEGUROS DEL ESTADO S.A. y ECOPETROL S.A.  
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00655-00

Corresponde a la Sala el estudio del acuerdo conciliatorio celebrado entre Ecopetrol S.A. y Seguros del Estado S.A., en audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La solicitud de conciliación

Ecopetrol S.A. y Seguros del Estado S.A. presentaron ante la Procuraduría General de la Nación, solicitud conjunta de conciliación extrajudicial, con el fin de llegar a un acuerdo conciliatorio frente a las reclamaciones indemnizatorias realizadas por ECOPETROL S.A. a SEGUROS DEL ESTADO S.A. en virtud de las pólizas No. 11-44-101053601 y 310-47-994000002807, siendo asignada dicha solicitud por reparto en primera medida a la Procuraduría 5 Judicial II para Asuntos Administrativos y posteriormente correspondiendo su conocimiento a la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos.

Los solicitantes manifestaron su intención de conciliar bajo fórmula según la cual, Seguros del Estado S.A. reconoce a favor de Ecopetrol S.A. la suma de cuatro mil millones de pesos (\$ 4.000.000.000,00) por las reclamaciones presentadas en su contra por parte de Ecopetrol, con ocasión de la suscripción de la Póliza No. 11-44-101053601 que amparaba el Convenio No. 5213357, y de la Póliza No. 310-47-994000002807 que amparaba el Convenio No.

5211784, en el porcentaje de participación de Seguros del Estado consistente en un 55%, exclusivamente.

### 1.1 Hechos que sirvieron de fundamento de la solicitud de conciliación

Los hechos que dieron fundamento a la propuesta conciliatoria dan cuenta que Ecopetrol S.A., en ejecución de la responsabilidad social que le corresponde para el desarrollo de actividades propias de su objeto, celebró con la Corporación Red País Rural, los siguientes convenios con el propósito de mejorar la calidad de vida e inversión social en las comunidades de influencia: el No. 5213357 de 24 de enero de 2014<sup>1</sup>, por un valor de \$10.256.881.344 y el No. 5211784 de 20 de junio de 2013<sup>2</sup>, por valor de \$5.732.188.888, con aportes tanto de Ecopetrol como de la Corporación.

Que en virtud a lo estipulado en la cláusula No. 5 del clausulado general de estos convenios, la Corporación País Rural debía constituir garantía de cumplimiento y buen manejo de los recursos aportados por Ecopetrol, suscribiendo pólizas con Aseguradora Solidaria de Colombia como asegurador principal y Seguros del Estado en calidad de coasegurador respecto del convenio 5213357 y con Seguros del Estado como asegurador principal, respecto del convenio 5211784, así:

Convenio	Póliza	Tipo	% Asegurado	Valor asegurado	Vigencia	
					Desde	hasta
5213357	11-44-101053601	Cumplimiento	10%	\$ 1.025.688.134,40	07/03/2014	04/02/2016
		Buen manejo de los recursos	100%	\$ 10.256.881.344,00	07/03/2014	04/02/2016
5211784	310-47-994000002807	Cumplimiento	10%	\$575.218.889,00	20/06/2013	19/02/2016
		Buen manejo de los recursos	100%	\$5.588.300.000,00	20/06/2013	19/02/2016

Se adujo que durante la ejecución de los dos convenios, la Corporación País Rural no ejecutó las labores que le fueron encomendadas y no entregó los informes técnicos y financieros, incumpliendo así sus obligaciones contractuales. Adicionalmente, Ecopetrol S.A. se percató que los recursos aportados, no estaban siendo destinados por la Corporación País Rural para las actividades convenidas, y que en las cuentas bancarias en las que habían sido

<sup>1</sup> El Convenio tenía por objeto "Aunar esfuerzos para el mejoramiento de la calidad de vida y apoyar el desarrollo de la población del área de influencia de Ecopetrol en los municipios del departamento del Meta" y su plazo de ejecución era de 18 meses.

<sup>2</sup> El objeto contractual era la "ejecución de la inversión social y relacionamiento con las comunidades del área de influencia del proyecto exploratorio CPO9 en el departamento del Meta", y el plazo de ejecución de 12 meses.

consignados, no se encontraba la totalidad de los recursos.

En virtud de dicho incumplimiento y amparado por la causal octava del clausulado general que rige los dos convenios, Ecopetrol S.A. de manera unilateral dio por terminados los convenios, de manera anticipada.

El Convenio No. 5213357 fue liquidado entre Ecopetrol y la Corporación, mediante acta de liquidación bilateral que fue suscrita los días 9 de octubre y 9 de diciembre de 2015, y en virtud de ello se acordó que dentro de los 10 días siguientes, la Corporación País Rural reintegraría a Ecopetrol S.A. la suma de \$8.423.879.069,00, mediante consignación en cuenta que se designó para el efecto.

El Convenio No. 5211784 fue liquidado entre Ecopetrol y la Corporación, mediante actas de liquidación bilateral de 4 de febrero de 2016, en la que la Corporación País Rural se comprometió a reintegrar a Ecopetrol S.A. la suma de \$3.019.161.033,67, dentro de los 10 días siguientes a la firma del acta de liquidación.

Los solicitantes manifestaron que la Corporación País Rural no cumplió con la devolución de los recursos que fueron pactados en actas de liquidación bilateral suscritas, motivo por el que Ecopetrol S.A. presentó reclamación ante las aseguradoras para hacer efectivas las pólizas suscritas.

Respecto del convenio 5213357 Ecopetrol presentó reclamación a Seguros del Estado mediante escritos de 27 de enero y 7 de julio de 2016, por valor de \$8.423.879.069 por ocurrencia del siniestro de buen manejo y correcta inversión. El 24 de febrero de 2016, la aseguradora objetó la reclamación.

Respecto del convenio 5211784, Ecopetrol mediante escrito de 7 de septiembre y 16 de noviembre de 2016, presentó reclamación a las dos aseguradoras Solidaria (asegurador principal con un porcentaje de participación en la póliza del 45%) y Seguros del Estado (coasegurador con porcentaje de participación del 55%), por valor de \$3.019.161.033,67 por la ocurrencia del siniestro de buen manejo y correcta inversión. El 20 de octubre de 2016, las aseguradoras objetaron la reclamación.

En comunicación de 7 de julio de 2017, Aseguradora Solidaria objeta parcialmente la reclamación y reconoce el pago de \$756.476.123,40, allegando formato de consignación a favor de Ecopetrol.

Con posterioridad, Seguros del Estado presentó propuesta conciliatoria ante Ecopetrol, ofreciendo la suma global de 4 mil millones de pesos, que fue acogida por el Comité de Defensa Judicial y de Conciliación de Ecopetrol, decidiéndose presentar solicitud de conciliación conjunta.

## 2. Del trámite de la conciliación extrajudicial

El 05 de septiembre de 2017 ECOPETROL S.A. y SEGUROS DEL ESTADO S.A., conjuntamente presentaron solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, correspondiéndole su conocimiento por reparto inicialmente a la Procuraduría 5 Judicial II para Asuntos Administrativos, quien admitió la solicitud mediante auto No. 1 del 08 de septiembre de 2017 y fijó como fecha para la realización de la audiencia de conciliación el día 20 de octubre de 2017, audiencia que fue suspendida, por cuanto la agente del Ministerio Público, consideró que era necesario que las partes informaran el estado actual de las demandas instauradas, como también aportaran las actas de liquidación y la aclaración en el pago respecto de cada convenio, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que la convocada realizaría el pago.

No obstante, mediante auto No. 2 del 23 de octubre de 2017, la Procuraduría 5 Judicial II para Asuntos Administrativos, estimó que no tenía competencia para conocer del presente asunto, por cuanto los Convenios No. 5213357 y 5211784 debían ejecutarse en el Departamento del Meta, razón por la cual, declaró sin efecto todo lo actuado y ordenó remitir la solicitud de conciliación extrajudicial a las Procuradurías Judiciales Administrativas de Villavicencio.

Por lo anterior, la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos asumió el conocimiento del caso y admitió la solicitud de conciliación mediante auto No. 3840 del 03 de noviembre de 2017, señalando como fecha para la realización de la audiencia de conciliación el 27 de noviembre de 2017.

En la audiencia de conciliación extrajudicial realizada el 27 de noviembre de 2017, la Procuradora 49 Judicial II para Asuntos Administrativos, manifestó que previo al análisis del caso, era necesario que se allegara:

1. Los documentos en donde constaran las salvedades realizadas por la CORPORACIÓN PAÍS RURAL relacionadas con cada una de las actas de liquidación de los convenios de colaboración No. 5213357 y 5211784.

2. Certificación expresa por parte de ECOPETROL S.A. sobre las diferentes investigaciones internas, compulsas de copias o denuncias gestadas al amparo de los hechos que dieron origen a la solicitud de conciliación.
3. Manifestación expresa por parte de ECOPETROL S.A. de la justificación de la cuantía por la cual se acepta esta conciliación, al existir una diferencia sustancial entre lo solicitado inicialmente por parte de Ecopetrol y lo conciliado.

Por lo anterior, la Procuradora 49 Judicial II para Asuntos Administrativos, suspendió la audiencia y señaló como fecha para su reanudación el 11 de diciembre de 2017<sup>3</sup>.

Mediante escrito radicado el 7 de diciembre de 2017, el apoderado de Ecopetrol allegó los documentos solicitados que se encuentran visibles a folios 261 a 282 del expediente.

El 11 de diciembre de 2017, ante la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos se celebró acuerdo conciliatorio entre Ecopetrol S.A. y Seguros del Estado S.A.<sup>4</sup>, dentro del cual acordaron que Seguros del Estado efectuara el reconocimiento y pago de la suma de \$4.000.000.000,00 por las reclamaciones presentadas por Ecopetrol S.A. con ocasión de la suscripción de la póliza No. 11-44-101053601 que amparaba el Convenio 5213357 y la póliza No. 310-47-994000002807 que amparaba el Convenio 5211784 en un porcentaje de participación de 55%.

Se precisó que respecto del Convenio No. 5213357 se imputaría el pago de \$2.948.357.674 que representa el 35% de la reclamación formulada por Ecopetrol S.A., y en cuanto al Convenio No. 5211784 se imputaría el pago de \$1.051.642.325 que refleja el 63.3% de la reclamación formulada, la cual corresponde exclusivamente a la participación de Seguros del Estado en el coaseguro de la póliza que fue del 55%.

Se acordó que el pago de los valores acordados se realizará dentro de los ocho días hábiles a la fecha en que cobre ejecutoria la providencia judicial que imparta aprobación al acuerdo conciliatorio y se anexó copia del Acta del Comité de Defensa Judicial y Conciliación de Ecopetrol S.A. que acogió la recomendación de conciliar en los términos referidos (folios 251 a 254).

---

<sup>3</sup> Acta visible a folios 240.a 241.

<sup>4</sup> Acta visible a folios 283 a 284.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Es competente este Tribunal para conocer la conciliación extrajudicial celebrada entre Ecopetrol S.A. y la Compañía Seguros del Estado S.A., en atención a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 del 2001<sup>5</sup>, por ser la Corporación competente para conocer de la acción, hoy medio de control de Controversias Contractuales, que suscita la conciliación celebrada, atendiendo el factor de competencia cuantía y territorial, artículos 152-5 y 156-4 de la Ley 1437 de 2011, pues la cuantía de las pretensiones conciliadas supera los 500 S.M.L.M.V<sup>6</sup> y los convenios que originan la controversia, debían ser ejecutados en el Departamento del Meta<sup>7</sup>.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el eventual medio de control a instaurar por el contratante Ecopetrol S.A. contra la Compañía Aseguradora Seguros del Estado S.A., es la de controversias contractuales, al pretender hacer efectivas las pólizas expedidas por la aseguradora para garantizar el cumplimiento y buen manejo de los convenios No. 5213357 y 5211784 celebrados entre Ecopetrol S.A. y la Corporación País Rural, en los que Seguros del Estado aparece como garante para el cumplimiento de los contratos y buen manejo de los recursos asignados para su ejecución.

### 2. Generalidades de la Conciliación prejudicial:

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<sup>8</sup>.

Las personas jurídicas de derecho público están facultadas para acudir a ese mecanismo alternativo de solución de conflictos, en atención a que el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 les otorga la capacidad para conciliar total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico que conozca o pueda conocer la Jurisdicción

<sup>5</sup> ARTICULO 24. APROBACIÓN JUDICIAL DE CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.

<sup>6</sup> Al momento de presentación de la aprobación de la conciliación año 2017, ascendía a \$368.858.500

<sup>7</sup> Folios 21 a 34 del expediente.

<sup>8</sup> Ley 446 de 1998, artículo 64.

de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (hoy artículos 138, 140 y 141 de la Ley 1437 de 2011).

El artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al referirse a los requisitos previos para demandar, dispone en su numeral primero que *“cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”*.

La conciliación extrajudicial se adelantará ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción (artículo 23 de la Ley 640 de 2001), y las actas que contengan *“...conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al juez o corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable”* (artículo 24 ibídem).

De conformidad con jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, para la aprobación de una conciliación, le corresponde al operador judicial verificar el cumplimiento de los siguientes presupuestos<sup>9</sup>:

- a. Que las personas que concilian cuenten con la debida representación.
- b. Que los representantes o conciliadores cuenten con capacidad o facultad para conciliar.
- c. La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- d. Que no haya operado la caducidad de la acción.
- e. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- f. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículos 73 y 81 de la Ley 446 de 1998).

De conformidad con lo anterior, corresponde a esta Corporación realizar el análisis de legalidad del acuerdo celebrado entre las partes en el presente asunto, verificando el cumplimiento de los requisitos mencionados.

<sup>9</sup> Ver, entre otras, las providencias radicadas bajo los números: 21.677, 22.557, 23.527, 23.534 y 24.420 de 2003, Sección Tercera.

### 3. Caso concreto:

#### 3.1. Que se trate de derechos económicos disponibles por las partes.

Este requisito se cumple en el presente asunto teniendo en cuenta el interés objeto de debate, por cuanto el asunto es de contenido económico conciliable y transable al solicitarse por parte de Ecopetrol S.A. a la aseguradora convocada, el reconocimiento y pago de sumas de dinero pactadas en las actas de liquidación bilateral de los convenios No. 5213357 y 5211784 suscritas entre Ecopetrol y la Corporación Red País Rural, en virtud de las pólizas expedidas por la Compañía de Seguros del Estado S.A. y que amparaban los mencionados convenios.

#### 3.2. La representación de las partes y la capacidad para conciliar.

Se encuentra acreditada la capacidad de las partes para conciliar, toda vez que Ecopetrol S.A. actuó por intermedio de los abogados Irma Serrano Márquez, conforme al poder general otorgado por Javier Genaro Gutiérrez Pamberty<sup>10</sup>, igualmente actuó como abogado Javier Alejandro Marín Bermúdez, en virtud de poder especial<sup>11</sup> conferido por el Dr. Aníbal Rivera Garnica, quien a su vez funge como apoderado general de la entidad<sup>12</sup> y finalmente actuó como apoderado de Ecopetrol S.A. la abogada Maira Ramos Alarcón, conforme al poder especial otorgado por la apoderada general Irma Serrano Márquez<sup>13</sup>.

En cuanto a la Aseguradora Seguros del Estado S.A., interviene Álvaro Muñoz Franco, en condición de Cuarto Suplente del Presidente, facultado para representar a la entidad en asuntos judiciales (folios 19 y 20).

#### 3.3. Que la eventual acción judicial no se encuentre caducada

Dentro del presente ítem, la Sala precisará en primera medida cuál es el medio de control procedente para resolver una eventual controversia por vía judicial, para luego definir si ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción dentro del presente caso.

<sup>10</sup> Folio 12 reverso.

<sup>11</sup> Folio 242.

<sup>12</sup> Poder general para actuar que le confirió el representante legal de Ecopetrol S.A. Juan Carlos Echeverry Rincón, a través de Escritura Pública n.º 1.168 de la Notaría 20 de Bogotá D.C. el 24 de julio de 2017 inscrita el 28 de julio de 2017 bajo el número 00037659 del Libro V (folio 249), en el que le faculta expresamente para intervenir en representación de Ecopetrol S.A. en el desarrollo de trámites prejudiciales y para conferir y revocar poderes especiales para la representación de la entidad.

<sup>13</sup> Fl. 285

En el asunto que se somete a conciliación extrajudicial, el medio de control judicial que la parte convocante inició para definir lo relacionado con el pago de las pólizas suscritas dentro de los convenios No. 5213357 y 5211784 y a su vez establecer el incumplimiento del contratista y la responsabilidad a su cargo, fue el de controversias contractuales, de acuerdo con los anexos allegados con la solicitud de conciliación, en los cuales obra copia de las demandas instauradas ante el Tribunal Administrativo del Meta a folios 140 a 173 y 174 a 195 y copia del acta de reparto a folio 196 del expediente.

Para la Sala, teniendo en cuenta que lo que se persigue con la solicitud de conciliación extrajudicial es el reconocimiento por parte de la Aseguradora Seguros del Estado S.A., de las sumas de dinero que en su calidad de garante de los convenios N° 5213357 y 5211784 (este el último, en su porcentaje de participación, esto es, un 55%), celebrados entre Ecopetrol y la Corporación Red País Rural, tiene a su cargo en virtud de las pólizas de cumplimiento tomadas por el contratista en el marco de los citados acuerdos de voluntades, el medio de control procedente para resolver el presente caso en sede judicial efectivamente es el de controversias contractuales.

Lo anterior, sin perjuicio de la regla general que establece que el medio de control idóneo es el Ejecutivo, cuando se trata de asuntos que pretenden el reclamo de las garantías expedidas por las Aseguradoras en favor de entidades públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 297 del CPACA, que establece *“3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, **los documentos en que consten sus garantías**, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.”*, toda vez que, como lo precisó el Consejo de Estado en sentencia del 22 de abril de 2009<sup>14</sup>, es posible demandar en ejercicio de la acción de controversias contractuales el incumplimiento del contrato de seguro en el caso de un siniestro, veamos:

“(…)

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de abril de 2009, Radicación número: 19001-23-31-000-1994-09004-01(14667), Actor: Seguros Generales Aurora S.A., Demandado: Departamento del Cauca, M.P. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR.

Agrega en esta oportunidad la Sala que a la misma conclusión se llega, si se tiene en cuenta que la caducidad de la acción contractual es de dos años, término máximo del que dispondría la entidad contratante para pretender judicialmente el incumplimiento del contrato de seguro en el evento de acaecimiento del siniestro y, dado que la ley le otorga el privilegio o potestad de hacer efectivo dicho incumplimiento de manera unilateral mediante la declaratoria de ocurrencia del siniestro, tal facultad no podrá exceder del término antes señalado.

(...)"

En ese orden de ideas, teniendo claro que es procedente que a través del medio de control Controversias Contractuales, se pretenda el reconocimiento por parte de la Aseguradora de las sumas de dinero garantizadas en virtud de las pólizas de seguro suscritas, se debe establecer entonces, si la eventual acción judicial se encuentra caducada o si por el contrario, no operó el fenómeno extintivo para el ejercicio oportuno de la acción.

El término de caducidad que opera para el medio de control de controversias contractuales, es el establecido en el inciso 3 del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, que dispone:

**"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

j. En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

(...)

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

(...)

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta

(...)

En ese sentido, esta Sala advierte que los convenios que dan lugar a la expedición de las pólizas de cumplimiento que se pretenden hacer efectivas, son de aquellos que requieren de liquidación, tal como se observa en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que dispone que los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo, y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

Situación que se acordó en los convenios objeto de estudio, ya que se observa que la obligación de liquidarlos se previó expresamente en los dos convenios N° 5213357 y 5211784<sup>15</sup> y haciendo uso de la misma, las partes contractuales procedieron a firmar las correspondientes actas de liquidación bilateral<sup>16</sup>, en las que se dejaron plasmadas las obligaciones de la Corporación Red País Rural de reintegrar a Ecopetrol, las sumas de \$8.423.879.069 y \$3.019.161.033,67, respectivamente, motivo que daría lugar a que se pensara que el término de caducidad debe contarse a partir de la liquidación de los convenios suscritos.

No obstante, teniendo en cuenta que la conciliación extrajudicial celebrada, versa sobre el pago por parte de la Aseguradora Seguros del Estado S.A. de las sumas de dinero aseguradas a través de las pólizas No. 11-44-101053601 y 310-47-994-000002807, a favor de ECOPETROL S.A., para efectos de contabilizar el término de caducidad al tratarse de un contrato de seguro, deberá *distinguirse si la póliza se hizo efectiva antes o después de terminado o liquidado el contrato, en el primer caso, dicho plazo empezará a contarse a partir de la fecha que el contrato se liquide, si este requisito fuere necesario, o la fecha en que termine el contrato, cuando no lo fuere y, en el segundo caso, esto es cuando la efectividad de la póliza sólo pueda cumplirse después de la terminación o liquidación del contrato, el cómputo de la caducidad empezará a correr a partir de la ejecutoria del acto que declare la ocurrencia del siniestro*<sup>17</sup>.

A la conclusión anterior llegó el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y acoge esta Sala en su integridad, con fundamento en lo precisado por la Alta Corporación en Sentencia del 22 de abril de 2009<sup>18</sup>, que para el presente caso, resulta un criterio orientador para efectos de determinar la caducidad, veamos:

“(…)

De conformidad con los anteriores lineamientos, cuando se trata de la impugnación judicial de un acto administrativo de naturaleza contractual mediante el cual la Administración declara un siniestro con el fin de hacer efectiva la garantía constituida por el contratista ante un compañía de seguros, (mediante la celebración del contrato accesorio

<sup>15</sup> Cláusula Novena. LIQUIDACION DEL CONVENIO: Expirado el plazo de ejecución del convenio, o cumplido el objeto del mismo, o terminado anticipadamente éste, se procederá a realizar su liquidación final, de mutuo acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes...

<sup>16</sup> F. 40-46, 48-56.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de Abril de 2013, Radicación Número: 25000-23-26-000-1996-2313-01(23359), Actor: Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol, Demandado: Compañía de Seguros Comerciales Bolívar S.A., C.P. HERNÁN ANDRADE RINCON.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. Sentencia del 22 de abril de 2009. Radicación 190012331000199409004-01. Número interno 14667.

de seguro), es posible plantear distintas hipótesis en relación con la fecha a partir de la cual debe contabilizarse el término para la caducidad de la acción contractual, si se tiene en cuenta que la garantía de cumplimiento y los amparos que ella contiene, constituye una especie del seguro de daño y que algunas de estas pólizas pueden hacerse efectivas durante la ejecución del contrato estatal mientras que otras tan solo lo son, después de terminado o liquidado el respectivo contrato.

A continuación se esbozan algunas de estas hipótesis:

i. Cuando la póliza puede hacerse efectiva durante la ejecución del contrato.

En esta primera hipótesis la fecha de ejecutoria del acto administrativo que declara el siniestro no tiene relevancia para efecto de la contabilización del término de caducidad de la acción contractual, puesto que es la fecha de liquidación o terminación del contrato, en cada caso, la determinante para este efecto.

A manera de ejemplo podríamos estar ante el evento de una póliza que garantiza el pago de salarios y prestaciones sociales de un trabajador a quien el contratista ha incumplido el pago de estos rubros y aquel formula la correspondiente reclamación ante la Administración, en vigencia del contrato. En este evento, si la Administración declara el siniestro durante la ejecución del contrato y el acto administrativo alcanza su firmeza en vigencia del contrato, el término para la caducidad de la acción empezará a contarse, no a partir de la ejecutoria del acto administrativo que la declaró, sino a partir de la fecha en que el contrato se liquide, si este requisito es necesario, o de la fecha en que termine el contrato, cuando éste no requiere de liquidación.

ii. Cuando la póliza solo puede hacerse efectiva después de la terminación o liquidación del contrato.

En esta hipótesis prima la fecha de ejecutoria del acto administrativo que declaró el siniestro, para efecto de la contabilización del término de caducidad de la acción, tal como se explicará a continuación:

En presencia de una póliza que verbigracia, garantiza la estabilidad de las obras ejecutadas por un contratista, su efectividad solo podrá cumplirse después de la terminación y liquidación del contrato, puesto que es después de ejecutadas y entregadas las obras, y puestas al servicio de la comunidad, que la Administración puede detectar defectos en la construcción y amenaza de su deterioro prematuro; situación que como resulta obvio, genera perjuicios al Estado. En tal evento, el acto administrativo mediante el cual se declara el siniestro, necesaria e inevitablemente, será expedido después de la liquidación del contrato y, por lo tanto, el término a partir del cual empezará a

contabilizarse la caducidad de la acción contractual, será el de la ejecutoria del acto que declara el siniestro.

De otra parte cuando se trata de un contrato que según la ley no requiere de liquidación, como en el de compraventa de un bien, si éste presenta vicios ocultos, después de finalizado el negocio jurídico y ello determina la declaratoria del siniestro por parte de la Administración, es decir, después de agotado el contrato, dado que se trata de aquellos que la ley denomina de ejecución instantánea, la fecha a partir de la cual se contabilizará el término para la caducidad de la acción será también el de la ejecutoria del acto administrativo que declaró el siniestro.

Amén de lo anterior, cabe precisar que la declaratoria del siniestro, materializada mediante un acto administrativo, deberá hacerse por la Administración, a más tardar dentro de los dos años siguientes a la fecha en que tenga conocimiento de la ocurrencia del siniestro, hecho que necesariamente debe acaecer durante la vigencia del seguro, así la declaratoria se produzca después de su vencimiento. Lo anterior tiene sustento tanto en la ley, artículo 1081<sup>23</sup> del Código de Comercio, como en la doctrina y la jurisprudencia que sobre el tema, en particular, ha desarrollado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

(...)"

**3.3.1 Preciado lo anterior, se realizará el análisis de caducidad frente a cada uno de los convenios objeto de reclamación ante la aseguradora aquí convocada, SEGUROS DEL ESTADO S.A., advirtiéndose lo siguiente:**

**- Convenio No. 5213357 de 24 de enero de 2014**

En el caso objeto de estudio, se tiene que el Convenio No. 5213357 de 24 de enero de 2014, fue objeto de terminación anticipada el 14 de septiembre de 2015<sup>19</sup> y liquidado bilateralmente mediante acta suscrita el 9 de diciembre de 2015 (folios 40 a 46), razón por la cual, podría estimarse que la póliza era de aquellas que podía hacerse efectiva antes de la liquidación del convenio y por tanto, el término de caducidad debería de contarse a partir de la firma de la liquidación bilateral, puesto que el siniestro ocurrió con anterioridad a la liquidación del contrato, sin embargo, advierte la Sala que no se realizó la declaración del siniestro sino hasta después de liquidado el Convenio, razón por la cual, no puede acudirse a la fecha de liquidación bilateral para efectos de contabilizar la caducidad.

<sup>19</sup> Ante la negativa injustificada del Ejecutor de retomar la continuidad de las obras y allanarse a cumplir con lo pactado.

Sobre este aspecto, vale la pena señalar que dentro del presente asunto ECOPETROL S.A. no expidió un acto administrativo de declaración de siniestro por el incumplimiento de la Corporación Red País, como bien pudo hacerlo al momento en el que se percató de la situación acaecida; por el contrario, procedió a reclamar ante la aseguradora el valor correspondiente al monto asegurado de acuerdo con la liquidación bilateral que se llevó a cabo, pretendiendo el pago de la suma de \$8.423.879.069<sup>20</sup>, sin embargo, debe precisarse que dicha reclamación cumple el papel de acto administrativo de declaración de siniestro, toda vez que de acuerdo con el Decreto 1082 de 2015<sup>21</sup>, las Entidades Públicas pueden hacer efectivas las garantías que se constituyen a favor de ellas en virtud de un contrato estatal de la siguiente forma:

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 al contratista y al garante. El acto administrativo correspondiente es la reclamación para la compañía de seguros.

Por lo anterior, es viable que ECOPETROL S.A. haya declarado el siniestro a través de la reclamación a la compañía de seguros, pues así mismo se pactó dentro de las cláusulas de la póliza suscrita, la cual prevé la posibilidad que *"PARA TODOS LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR ECOPETROL EN LOS DEMÁS EVENTOS EN LOS QUE HUBIERE LUGAR A PRESENTARSE RECLAMACIÓN DE LA PÓLIZA, MEDIANTE LA ENTREGA A LA ASEGURADORA DE LOS DOCUMENTOS O PRUEBAS QUE ACREDITEN LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y LA CUANTÍA DE LOS PERJUICIOS OBJETO DE LA RECLAMACIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 1077 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."*<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Visible a folios 57 a 64 del expediente.

<sup>21</sup> Artículo 2.2.1.2.3.1.19.

<sup>22</sup> Extracto tomado del documento aportado de forma incompleta que contiene las cláusulas de las pólizas, visible a folio 38 y vuelto del expediente.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que el contrato se liquidó el 09 de diciembre de 2015 y la reclamación se realizó el 27 de enero de 2016, se advierte que la misma se presentó con posterioridad a la liquidación del contrato tal y como se precisó anteriormente, por tanto el presente se enmarca dentro de los casos previstos por el Consejo y Consejo Cita estado en las citas jurisprudenciales que se trajeron a colación<sup>23</sup>, para efectos de determinar a partir de cuándo se debe contar el término de caducidad cuando se trata de un contrato de seguro. Bajo este entendido y teniendo en cuenta los criterios orientadores señalados jurisprudencialmente, la Sala tomará como fecha para establecer si en el presente caso operó la caducidad del medio de control de controversias contractuales, la fecha correspondiente a la reclamación efectuada por ECOPETROL S.A. a la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., en virtud del principio de favorabilidad.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la reclamación se presentó el **27 de enero de 2016**<sup>24</sup>, a partir del día siguiente, ECOPETROL S.A. contaba con dos años para demandar el pago de los valores asegurados, y teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada ante la Procuraduría General de la Nación el **5 de septiembre de 2017**, no estaría caducado el medio de control para obtener del contratista el reintegro de los dineros que quedaron condensados en las actas de liquidación.

#### - Convenio Nº 5211784 del 20 de junio de 2013

Respecto al Convenio No. 5211784 del 20 de junio de 2013, se dio por terminado en forma anticipada el 6 de agosto de 2015 y se liquidó bilateralmente a través de acta suscrita el 4 de febrero de 2016 (folios 47 a 56), advirtiéndose que en dicha acta de liquidación se consignó que el **18 de agosto de 2015** bajo radicado No. 2-2015-057-10058, se informó a las aseguradoras Seguros del Estado S.A. y Aseguradora de Colombia sobre la terminación anticipada del convenio de manera unilateral.

De tal forma que podría pensarse inicialmente que con la notificación de la terminación anticipada del convenio, ECOPETROL S.A. declaró el siniestro y por tanto la caducidad del medio de control conforme al marco jurisprudencial expuesto, debería contarse a partir de la fecha en la que se liquidó

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de Abril de 2013, Radicación Número: 25000-23-26-000-1996-2313-01(23359), Actor: Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol, Demandado: Compañía de Seguros Comerciales Bolívar S.A., C.P. HERNÁN ANDRADE RINCON y <sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. Sentencia del 22 de abril de 2009. Radicación 190012331000199409004-01. Número interno 14667.

<sup>24</sup> Visible a folios 57 a 64 del expediente.

bilateralmente el convenio al haberse declarado el siniestro con anterioridad a la liquidación, sin embargo, no es posible llegar a dicho razonamiento, por cuanto se desconoce el contenido del acta de terminación anticipada del contrato y la consecuente notificación a las aseguradoras, motivo por el cual, se concluye que la simple notificación de la terminación anticipada del convenio, no se puede tener como el acto de reclamación del pago del siniestro asegurado.

Siguiendo este hilo argumentativo, para efectos de contabilizar la caducidad del medio de control de controversias contractuales, se tendrá en cuenta la fecha de reclamación presentada a la aseguradora (acto administrativo de declaración de siniestro), de tal forma que si la reclamación se presentó el **07 de septiembre de 2016**<sup>25</sup> y la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada ante la Procuraduría General de la Nación el **5 de septiembre de 2017**, no estaría caducado el medio de control de controversias contractuales en el presente caso.

Bajo las anteriores consideraciones, se cumple con el tercer presupuesto. No obstante, como quiera que a quien se convoca en este caso es al garante asegurador y por ende, la demanda eventualmente se dirigiría en contra del mismo, se analizará más adelante, el fenómeno de prescripción del contrato de seguros y si él mismo ha operado en el caso presente frente a los convenios objeto de conciliación.

#### **3.4. Soporte probatorio del acuerdo conciliatorio:**

##### **- Convenio de Colaboración 5213357:**

Se allegó copia del Convenio de Colaboración 5213357 celebrado entre Ecopetrol S.A. y la Corporación País Rural el 24 de enero de 2014, con el objeto de *aunar esfuerzos para el mejoramiento de la calidad de vida y apoyar el desarrollo de la población del área de influencia de Ecopetrol en los municipios del departamento del Meta*. El plazo de ejecución del convenio era de 18 meses (cláusula quinta) y el valor total \$10.256.881.344 (cláusula cuarta).

Se anexó también copia del Clausulado General de Convenio de Colaboración, el cual contiene los compromisos de las partes, adicionales a los consagrados en el preámbulo de los convenios No. 5213357 y 5211784 y otros aspectos trascendentes de los acuerdos, dentro de los cuales se destaca la cláusula quinta que hace referencia a la garantía de cumplimiento y buen manejo del

<sup>25</sup> De acuerdo con el documento que obra a folios 101 a 121 del expediente.

contrato, según la cual, la entidad ejecutora debía constituir por su cuenta y entregar a Ecopetrol garantía de cumplimiento, expedida por una Compañía de Seguros que se rija por el clausulado anexo y que ampare los riesgos de 1. Cumplimiento del convenio equivalente al 10% del valor total del mismo y 2. Buen manejo de los recursos aportados por Ecopetrol, por un valor asegurado al 100% del valor del aporte de Ecopetrol (folios 29 a 34).

También consta en el expediente copia de la Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal Ecopetrol número 11-44-101053601 de 7 de febrero de 2014, que ampara los riesgos de cumplimiento del contrato 5213357 en suma de \$1.025.688.134,40, y de buen manejo y correcta inversión por \$10.256.861.344,00, con vigencia a partir del 24 de enero de 2014 hasta el 24 de diciembre de 2015 (folio 35).

Se anexan las páginas 3 a 6 del documento identificado con número 29022088-1502-47-CE02, que contienen las condiciones generales de los amparos otorgados por póliza de seguros, exclusiones, pago del siniestro, suma asegurada, prescripción, entre otros (folios 38 y 39).

Obra dentro del expediente copia del acta de liquidación bilateral del Convenio de Colaboración No. 5213357 suscrita el 09 de diciembre de 2015 por Ecopetrol S.A. y la Corporación Red País Rural, en la cual se estableció como saldo a favor de ECOPETROL S.A. la suma de \$8.423.879.069 a cargo de la CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL, dinero que debía reintegrarse por el ejecutor del convenio en el término de 10 días siguientes a la firma de la liquidación (fl. 40 a 46).

Consta copia del oficio con radicado número 2-2016-057-910 de 27 de enero de 2016, por medio del cual Ecopetrol S.A. presentó reclamación ante Seguros del Estado por la ocurrencia de siniestro amparado por la Póliza No. 11-44-101053601, solicitando hacer efectiva la garantía por valor de \$8.423.879.069,00 por perjuicios ocasionados por el incumplimiento del ejecutor del convenio (folios 57 a 64).

Seguros del Estado S.A. presentó objeciones ante dicha reclamación, tal como consta en el oficio GJIE-0934-2016 de 24 de febrero de 2016, en el que se alega que la conducta de Ecopetrol S.A. es constitutiva de culpa grave, y por tanto inasegurable. Se refiere al presunto incumplimiento de Ecopetrol en sus obligaciones contractuales consistentes en asegurar el destino apropiado de los aportes con la constitución de una cuenta bancaria conjunta, seleccionar una interventoría para el proyecto y otras medidas de control y seguimiento, que al no realizar le habrían apartado del postulado de la buena fe en la ejecución del

convenio. También, acusa que Ecopetrol carece de competencia para declarar unilateralmente siniestros y terminar anticipadamente el convenio (folios 65 a 79).

En respuesta a las objeciones de la aseguradora, Ecopetrol S.A. emitió oficio de fecha 7 de julio de 2016 en el que afirma haber realizado seguimiento y control al convenio, manteniéndolo durante la ejecución del mismo a un administrador y gestor técnico, así como una gerencia administrativa, las cuales efectuaron requerimientos al ejecutor y pusieron en conocimiento de la aseguradora los incumplimientos presentados (f. 80-94).

En cuanto a la no constitución de una cuenta conjunta, afirma que no haberlo hecho, no constituye una omisión en los deberes y obligaciones de Ecopetrol S.A., sino que la entidad actuó confiando en la buena fe del ejecutor. Afirma que en virtud de las cláusulas resolutorias expresas que se consagraron en el convenio y del artículo 1602 del Código Civil, estaba facultada para dar por terminado el contrato, y niega que se pueda invocar la excepción de contrato no cumplido en su contra, pues sostiene que la actuación de Ecopetrol S.A. no fue la causante de los incumplimientos que estuvieron en cabeza del ejecutor, Corporación País Rural (folios 80 a 94).

La entidad aseguradora, Seguros del Estado S.A., a través de oficio del 8 de agosto de 2016 reitera la objeción, e informa que no accede a la solicitud de reconsideración de la reclamación presentada por Ecopetrol (folios 95 a 100).

También hace parte del soporte probatorio de la conciliación, copia del certificado de la Secretaria Técnica del Comité de Defensa Judicial y Conciliación de Ecopetrol S.A., en el que consta que se acogió la recomendación de conciliar ante la Procuraduría General de la Nación con Seguros del Estado por la suma de \$4.000.000.000 y se decidió que Ecopetrol S.A. se reserva el derecho a continuar con el cobro a la Corporación Red País Rural y a la Aseguradora Solidaria (fl. 139).

Así mismo, obra copia del ofrecimiento realizado por Seguros del Estado a Ecopetrol S.A. con el fin de llegar a un acuerdo conciliatorio, en el cual manifestaron la disposición para conciliar, ofreciendo la suma de Cuatro Mil Millones de Pesos M/cte (\$4.000.000.000) por las reclamaciones realizadas con base en las pólizas No. 11-44-10100053601 para el convenio No. 5213357 y No. 47-994000002807 del convenio No. 5211784.

Finalmente, obra copia de demanda que en ejercicio del medio de control de controversias contractuales presentó Ecopetrol S.A. en contra de la Corporación Red País Rural y de Seguros del Estado, por el presunto incumplimiento del convenio No. 5213357 (folios 140 a 173).

- **Convenio de Colaboración 5211784:**

Con la solicitud de conciliación se aportó copia del Convenio de Colaboración No. 5211754 celebrado entre Ecopetrol S.A. y la Corporación País Rural el 20 de junio de 2013, con el objeto de la *"Ejecución de la inversión social y relacionamiento con las comunidades del área de influencia del proyecto exploratorio CP09 en el Departamento del Meta"*. El plazo de ejecución del convenio era de 12 meses y el valor inicial del convenio era de \$4.739.028.888, sin embargo, el 18 de septiembre de 2014, se suscribió el adicional No. 1, por medio del cual se modificó la cláusula 4 del convenio, incrementando su valor en \$1.013.160.000, teniendo entonces como valor total la suma de \$5.752.188.888. (fl. 27 y 28).

Se anexó también copia del Clausulado General de Convenio de Colaboración, el cual contiene los compromisos adicionales a los consagrados en el preámbulo de los convenios No. 5213357 y 5211784 y otros aspectos que regulan la ejecución de los convenios, dentro de los cuales la Sala resalta la cláusula quinta que hace referencia a la garantía de cumplimiento y buen manejo del contrato (folios 29 a 34).

También consta en el expediente copia de la Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal Ecopetrol número 310-47-994000002807 del 29 de septiembre de 2014, que ampara los riesgos de cumplimiento del contrato No. 5213357 con vigencia hasta el 05 de febrero de 2016 (folio 37).

Se anexan las páginas 3 a 6 del documento identificado con número 29022088-1502-47-CE02, que contienen las condiciones generales de los amparos otorgados por póliza de seguros, exclusiones, pago del siniestro, suma asegurada, prescripción, entre otros (folios 38 y 39).

Obra dentro del expediente, copia del acta de liquidación bilateral del Convenio de Colaboración No. 5211784 suscrita el 04 de febrero de 2016 por Ecopetrol S.A. y la Corporación Red País Rural, en la cual se estableció como saldo a favor de ECOPETROL S.A. la suma de \$3.019.161.033,67 a cargo de la CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL, dinero que debía reintegrarse por el contratista en el término de 10 días calendario siguientes a la firma de la liquidación (fl. 47 a 56).

Consta copia del oficio con radicado número 2-2016-057-8006 del 07 de septiembre de 2016, por medio del cual Ecopetrol S.A. presentó reclamación ante la Aseguradora Solidaria de Colombia por la ocurrencia de siniestro amparado por la Póliza No. 310-47-994000002807, solicitando hacer efectiva la garantía por valor de \$3.019.161.033,67 por perjuicios ocasionados por el incumplimiento del ejecutor del convenio (folios 101 a 121).

La Aseguradora Solidaria de Colombia presentó objeciones ante dicha reclamación, tal y como consta en el oficio con radicado No. 1-2016-057-8756 de 24 de octubre de 2016, en el que se alega que Ecopetrol S.A. debe presentar e interponer las denuncias penales correspondientes e igualmente afirmaron que ECOPETROL S.A., debe reconocer la inversión no prevista efectuada por el Contratista, toda vez que fueron aprobadas por el gestor técnico y el administrador del convenio, pues de no ser tomados en cuenta estos ítems se produciría un enriquecimiento sin causa por parte de ECOPETROL, razón por la cual, alude la aseguradora, que en el presente caso existe una obligación para Ecopetrol de reconocer adicionalmente, la inversión de \$1.691.600.000 para un total invertido de \$3.612.902.650 (folios 122 a 126).

En respuesta a las objeciones de la aseguradora, Ecopetrol S.A. emitió oficio de fecha 16 de noviembre de 2016 en el que afirmó que la entidad que solicita que se haga efectivo un amparo a su favor, debe soportar en debida forma la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida y por ende, le compete a la aseguradora demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad, razón por la cual no era obligación de Ecopetrol demostrar requisitos adicionales a lo expuesto, sin embargo, expresó que se interpuso denuncia penal en contra de la Corporación Red País Rural el 27 de enero de 2015 por presunta falsedad en documento privado, proceso penal que obra bajo el radicado No. 500016000567201500320, adelantado por la Fiscalía 12 Seccional de la Unidad de Delitos contra la fe pública, proceso que en el mes de enero se remitió a la ciudad de Bogotá a la Dirección Nacional de Fiscalías, correspondiéndole por competencia a la Fiscalía Tercera del Grupo de Tareas Especiales de Ecopetrol S.A. con el radicado No. 11001600027201600074.

Adujo Ecopetrol que esta diligencia demuestra que dicha entidad no ha renunciado a sus derechos en contra de la Corporación Red País Rural y ha realizado todas las acciones que han estado a su alcance para lograr la recuperación de los recursos.

Igualmente, manifestó a la aseguradora que en relación al análisis que practicó frente a la salvedad que realizó la Corporación Red País Rural en el acta de liquidación del convenio No. 5211784, no es de su interés desconocer derechos haciendo prevalecer los suyos en menoscabo de sus valores empresariales, tanto así, que con la finalidad de realizar un balance real de las sumas ejecutadas se requirió al contratista en distintas oportunidades, sin embargo, no se logró por parte del mismo, demostrar la debida ejecución de los valores que ahora se alegan, motivo por el cual Ecopetrol no los reconoce en el acta de liquidación que se llevó a cabo.

Así mismo, expuso que de la suma de \$1.691.600.000 que se precisó en el escrito de objeciones y de los cuales alude la aseguradora que corresponden a la totalidad de ítems no previstos, la Corporación solo pudo demostrar que ejecutó \$663.166.316; motivo por el cual quedó un saldo a favor de Ecopetrol correspondiente a las actividades que no pudieron soportarse.

Precisó que la Corporación Red País Rural interpuso salvedad en el acta de liquidación bilateral por la suma de \$1.338.102.981,67 por los recursos que a su vista fueron ejecutados en el cumplimiento del objeto del convenio pero de los cuales no hubo prueba documental fehaciente que así lo acreditara ante ECOPETROL.

Concluyó finalmente que se configuró la condición que origina el pago por siniestro de amparo de anticipo, en atención a que no se realizó la devolución del dinero en el plazo acordado, tal como lo establece el segundo inciso del ordinal 1.2 de la cláusula primera de la Póliza Única de Seguro de Cumplimiento para contratos estatales (folios 127 a 132).

La entidad aseguradora Solidaria de Colombia, a través de oficio del 7 de julio del 2017, reitera la objeción parcial frente a la solicitud de Ecopetrol, no obstante, reconoce la suma de correspondiente a \$756.476.123,40 que procedió a cancelar a la entidad reclamante (fl. 138 reverso), suma que corresponde al 45% de \$1.681.058.052 que de acuerdo a las objeciones presentadas es el valor resultante de la deducción realizada a la suma reclamada (\$3.019.161.033.67) y el valor que no se acepta en el acta de liquidación bilateral del convenio y que hace parte de la salvedad hecha por la Corporación (\$1.338.102.981,67) (folios 136 a 138).

Finalmente, obra copia de la demanda que en ejercicio del medio de control de controversias contractuales presentó Ecopetrol S.A. en contra de la

Corporación Red País Rural y la Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., por el presunto incumplimiento del convenio No. 5211784 (folios 174 a 195).

Relacionadas las pruebas precedentes, se pasa a analizar si el acuerdo resulta violatorio de la ley o lesivo a los intereses del érrario.

### 3.5. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley o resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público

El artículo 73 de la Ley 446 de 1998, estableció que el acuerdo conciliatorio deberá improbarse cuando *no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público*, al respecto el Consejo de Estado ha expresado:

“(...)

Así las cosas, la procedencia de la conciliación se encuentra limitada por el hecho de que la misma no sea lesiva de los intereses patrimoniales del Estado, de allí que resulta necesario examinar los medios de prueba que sustenten la obligación reclamada, por ende, la aceptación voluntaria de las obligaciones por parte de los agentes del Estado no es suficiente por sí misma para la validez del acuerdo conciliatorio, como quiera que éste debe fundarse en pruebas que den al juez la claridad suficiente de la existencia de la obligación, en forma tal que se tenga certeza que el patrimonio público no se verá lesionado. Al respecto la Sección Tercera de esta Corporación ha sostenido<sup>26</sup>:

“A título de reflexión final, vale la pena advertir que la conciliación contencioso administrativa constituye, sin duda, un mecanismo valioso en la solución de los conflictos en los cuales se ve envuelto el Estado, no solo porque borra las huellas negativas del conflicto sino porque contribuye eficazmente a la descongestión de los despachos judiciales. Tal circunstancia, sin embargo, no debe hacer perder de vista el hecho de que, a través suyo, se comprometen recursos del érrario público cuya disposición no se puede dejar a la voluntad libérrima de los funcionarios sino que requiere del cumplimiento de reglas y exigencias muy severas y precisas que impiden el uso de la conciliación para fines no previstos y no queridos por la ley”

(...)” (Subrayas fuera de texto)

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 30 de marzo de 2006 exp. 31385. Consejero Ponente: Alier Hernández Enríquez.

En ese orden de ideas, es procedente entrar a verificar si el acuerdo al que llegaron las partes resulta violatorio de la ley o lesivo al patrimonio público, conforme al material probatorio obrante en la solicitud de conciliación.

*Ab initio*, es menester recordar que Ecopetrol S.A. pretende hacer efectivas las pólizas No.11-44-101053601 y No. 310-47-994000002807 suscritas con Seguros del Estado S.A. con fundamento en los convenios No. 5213357 y 5211784, en los cuales obró como ejecutor la Corporación Red País Rural, a quien se le obligó de acuerdo con las cláusulas sexta del Convenio No. 5213357 y quinta del Clausulado General Convenio de Colaboración, constituir garantía de cumplimiento y buen manejo de recursos entregados por Ecopetrol al ejecutor.

Ecopetrol de acuerdo a lo plasmado en el acta de liquidación bilateral del convenio de Colaboración No. 5213357, procedió a suspender totalmente las actividades del convenio el 24 de julio de 2015, en atención a que el ejecutor CORPORACIÓN RED PAÍS, incurrió en el incumplimiento de las obligaciones pactadas, pues se evidenció que las obras que se adelantaron de los tres primeros alcances, se encuentran en estado de abandono y presentan deterioro.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que el Ejecutor se negó a retomar la continuidad de las obras y allanarse a cumplir con lo pactado, el 14 de septiembre de 2015, Ecopetrol con base en las facultades establecidas en la cláusula octava del clausulado general, decidió terminar anticipadamente el convenio, suscribiendo el acta de liquidación bilateral el 09 de diciembre de 2015 (folios 40-46).

Igualmente, frente al convenio No. 5211784, ECOPETROL, según lo consignado en el acta de liquidación bilateral (47-56), el 05 de febrero de 2015, suspendió de manera unilateral el mismo, con fundamento en el incumplimiento por parte de la Corporación de la entrega de los informes técnicos y financieros, situación que fue comunicada a las aseguradoras Seguros del Estado S.A. y Solidaria de Colombia. Procede entonces ECOPETROL S.A. a terminar de manera anticipada el convenio el 06 de agosto de 2015, argumentando que; (i) se evidenció un atraso en el cronograma de las actividades, (ii) se abandonó injustificadamente las actividades correspondientes al alcance de apoyar el plan de desarrollo agropecuario del Municipio de Acacias y (iii) se incumplió con la entrega de la cantidad de agua determinada en el adicional de fecha 18 de septiembre de 2014, por cuanto el servicio se suspendió en el mes de diciembre de 2014, habiéndose pactado 1.880 viajes y la supervisión de la actividad para 10.4

meses, motivo por el cual, el 04 de febrero de 2016 suscribieron acta de liquidación bilateral del convenio.

En atención a la negativa por parte de la CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL de reintegrar el saldo a favor que se acordó en las respectivas actas de liquidación bilateral, Ecopetrol procedió a reclamar ante las aseguradoras acudiendo a las pólizas que amparaban los convenios No. 5213357 y 5211784, pretendiendo entonces que por el convenio No. 5213357 se le cancelara el valor de \$8.423.879.069 y por el convenio No. 5211784 la suma de \$3.019.161.033, con base en el incumplimiento contractual de la CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL.

La aseguradora Seguros del Estado S.A. pese a las objeciones presentadas en contra de la reclamación realizada por ECOPETROL S.A., presentó fórmula conciliatoria por un valor de \$4.000.000.000 M/cte, de los cuales \$2.948.357.674,15 corresponden al convenio No. 5213357 y la suma de \$1.051.642.325,85 al convenio No. 5211784, propuesta que fue aceptada por Ecopetrol y avalada por la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos al considerar que el acuerdo al que llegaron convocante y convocado, no afectaba el patrimonio público ni el ordenamiento jurídico; sin embargo, contrario a ello, existen serios reparos por parte de la Sala frente a la conciliación objeto de análisis y que la llevan a improbárla.

En primer lugar, según se afirma en la solicitud de conciliación, el ejecutor del convenio N° 5211784 suscribió la póliza N° 310-47-994000002807 con la aseguradora Solidaria de Colombia en calidad de asegurador principal, con una participación del 45% en la póliza y con Seguros del Estado en calidad de coasegurador, con una participación del 55% en la póliza.

Al respecto, revisada la póliza aludida (N° 310-47-994000002807) y que se halla a folio 37, por ningún lado se menciona que obre como coasegurador la Compañía Seguros del Estado S.A. y muchos menos señala, el porcentaje de participación de la misma. En efecto, el documento aunque un poco ilegible, permite determinar el nombre de quien la expide (Aseguradora Solidaria de Colombia) y su fecha (29 de septiembre de 2014), los datos del afianzado (Corporación Red País Rural); los datos de asegurado y del beneficiario (Ecopetrol S.A.), los amparos que cubre y la suma asegurada (cumplimiento y anticipo), entre otros aspectos, pero por ningún lado figura el nombre del aquí convocado como coasegurador, lo que genera dudas respecto a la responsabilidad que le asistiría a la Compañía de Seguros del Estado S.A. frente al asegurado, lo cual depende en todo caso, del porcentaje que se llegue a indicar en la póliza.

Sobre el coaseguro, ha referido el Consejo de Estado:

“La ley comercial ha definido el coaseguro como la distribución que hacen dos o más aseguradoras con el beneplácito del asegurado de un seguro y al cual le son aplicables los principios comunes de los seguros de daños sobre coexistencia de seguros.

En efecto, el artículo 1.095, dispone que “Las normas que anteceden se aplicarán igualmente al coaseguro, en virtud del cual dos o más aseguradores, a petición del asegurado o con su aquiescencia previa, acuerdan distribuirse entre ellos determinado seguro”.

Por consiguiente, para que haya coaseguro además de la diversidad de aseguradores, identidad de asegurado, identidad del interés asegurado e identidad del riesgo se requiere la aquiescencia previa o la petición del asegurado (arts. 1.094 y 1.095).

De otra parte, para efectos indemnizatorios cada coaseguradora se entiende que concurre conforme a su importe y por tanto las obligaciones que asume cada coaseguradora no se torna en relación con las otras coaseguradoras en obligaciones solidarias que impliquen que si alguna paga la indemnización total pueda reembolsarse en términos del artículo 1.096 ibídem, sobre la subrogación. Recuérdese además que el artículo 1.092 ibídem establece que “En el caso de pluralidad o de coexistencia de seguros, los aseguradores deberán soportar la indemnización debida al asegurado EN PROPORCIÓN A LA CUANTÍA de sus respectivos contratos, siempre que el asegurado haya actuado de buena fe. La mala fe en la contratación de éstos produce nulidad”<sup>27</sup>.

Conforme a lo expuesto en los apartes transcritos, es claro que la ley faculta la coexistencia de dos o más aseguradoras para distribuirse entre ellas determinado seguro, siempre y cuando medie el consentimiento previo del asegurado.

En este caso, la póliza N° 310-47-994000002807, fue suscrita por la Aseguradora Solidaria de Colombia (asegurador) y la Corporación Red País Rural (tomador), sin que se haya demostrado la existencia de algún negocio jurídico adicional que constituya la fuente de la obligación que se cobra en el asunto *sub examine* a la Compañía Seguros del Estado, de tal suerte que no existe claridad frente al riesgo y el monto amparado por el convocado, ya que no se aportaron los documentos pertinentes que le den al Juez de la legalidad, la convicción de la obligación a cargo de SEGUROS DEL ESTADO S.A..

<sup>27</sup> Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre de 2002. C.P. MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ. Rad. 13001-23-31-000-1993-3632-01(13632)

Si en gracia de discusión se aceptara la coexistencia de las aseguradoras en la póliza en comento, existe otro reparo que la Sala no puede soslayar pues iría en desmedro de los intereses y finanzas de la entidad pública convocante y del ordenamiento jurídico.

En efecto, resulta por lo menos extraño a juicio de la Sala, que al verificar las sumas reclamadas por parte de Ecopetrol S.A. y lo que reconoce la aseguradora, su monto no corresponda ni a la mitad de lo reclamado inicialmente, toda vez que la propuesta de \$4.000.000.000 M/cte. y que finalmente fue la suma conciliada, por concepto de los amparos asegurados en los convenios No. 5213357 y 5211784, se realiza frente a unas reclamaciones que inicialmente ascienden a un total de \$11.443.040.102 M/cte., de conformidad con el balance realizado en las respectivas actas de liquidación bilateral de los convenios y las reclamaciones de ocurrencia de siniestro efectuados a la Aseguradora; en otros términos, la suma conciliada no corresponde ni siquiera al 40% de la reclamación inicial, situación que resultaría lesiva para el patrimonio público.

Aceptándose en gracia de discusión que efectivamente hay lugar a que la aseguradora realice una reducción en la indemnización porque consideró que ECOPETROL S.A. como beneficiaria de las pólizas que se pretenden hacer efectivas, incumplió ciertas obligaciones que estaban a su cargo, considera la Sala que era necesario que la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. estimara el valor de los perjuicios que se causaron en razón del incumplimiento que se alega, con el fin de fundamentar la disminución en el reconocimiento total de las reclamaciones presentadas, de tal manera que la propuesta conciliatoria planteada, no evidenciara de forma inminente una lesión al patrimonio público<sup>28</sup>.

Ahora bien, el Comité de Conciliación de Ecopetrol S.A. soporta la procedencia de la aceptación de la propuesta presentada por la aseguradora, en los argumentos plasmados en el acta No. 301 de fecha 25 de julio de 2017 -la cual se encuentra incompleta dentro del expediente-, relacionados con la existencia de riesgos judiciales, tales como la aplicación de la prescripción de las acciones dirigidas en contra de las aseguradoras, pues existe la posibilidad, en su sentir, que la autoridad judicial tome como fechas del siniestro los requerimientos que

<sup>28</sup> En este sentido, consultar artículo 1078 del C.Co., cuyo texto es el siguiente: "**ARTÍCULO 1078. <REDUCCIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN POR INCUMPLIMIENTO>**. Si el asegurado o el beneficiario incumplieren las obligaciones que les corresponden en caso de siniestro, el asegurador sólo podrá deducir de la indemnización el valor de los perjuicios que le cause dicho incumplimiento.

La mala fe del asegurado o del beneficiario en la reclamación o comprobación del derecho al pago de determinado siniestro, causará la pérdida de tal derecho." (Subrayas fuera de texto)

se realizaron en febrero y julio de 2015 y se vea afectada la acción en contra de las aseguradoras.

Sobre este aspecto, debe recordarse que la conciliación prejudicial ha sido instituida para precaver eventuales litigios, sin embargo, su aprobación, debe estar soportada con elementos probatorios suficientes respecto del derecho objeto de controversia, de tal suerte que brinde al juez el convencimiento de que el acuerdo conciliatorio resulte provechoso para los intereses de las partes envueltas en conflicto y además, se ajuste al ordenamiento jurídico. Bajo esta óptica, las consideraciones para que proceda la conciliación no son exclusivamente económicas o de conveniencia, sino que también son jurídicas, razón por la cual, pretextar Ecopetrol que acoge la propuesta en los términos presentados por la aseguradora aquí convocada, por los posibles “riesgos judiciales” que acarrearía llevar una demanda ante una eventual **prescripción del contrato de seguros**, no solo resulta contrario al postulado legal de oportunidad, sino que también, pone en entredicho la exigibilidad de la obligación conciliada.

En este punto, resulta oportuno, tal y como se anticipó en el acápite de la caducidad, analizar de manera somera el fenómeno de prescripción del contrato de seguros, para luego entrar a determinar si dicho fenómeno ha operado a juicio de la Sala en el caso analizado, sin que ello signifique prejuzgamiento, sino que aviene al imperativo legal según el cual, el juez administrativo debe analizar si el acuerdo al que llegaron las partes no es violatorio de la Constitución Política o la ley. Al respecto, ha referido el Consejo de Estado:

“(...) el trámite de la conciliación extrajudicial no es ni constituye en sí mismo un proceso judicial. Se trata es de un requisito de procedibilidad que deben cumplir quienes quieran o necesiten acceder a la administración de justicia, requisito que, en caso de no prosperar, permite tanto a la parte convocante como a la convocada iniciar, ahí sí, un proceso judicial y que, en caso de prosperar, pasa a un control de legalidad por parte del juez, control en el cual se deben verificar unos factores determinados, para garantizar que el acuerdo logrado no sea lesivo al patrimonio estatal, ni contrario a la ley, lo cual en ningún caso significa que se haya iniciado proceso alguno”<sup>29</sup>.

Y en providencia del 17 de agosto de 2006, señaló:

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 26 de febrero de 2014, Exp. 45854, C.P.C.A.Z.B., citada en sentencia del 26 de agosto de 2015, Radicación número: 25000-23-26-000-2001-01401-01(32786).

“(…) el trámite de la conciliación extrajudicial no comporta una instancia anterior, ya que como su propio nombre lo indica, ésta se lleva a cabo por fuera del proceso, de tal forma que cuando el juez conozca del asunto, en virtud de la acción que una de las partes interponga, su decisión de fondo no necesariamente estaría fundamentada en las razones que lo llevaron a improbar el acuerdo conciliatorio, dado que el proceso, además de ser un trámite mucho más extenso al que se efectúa en virtud de una conciliación extrajudicial, comporta una serie de actuaciones que permiten recaudar un acervo probatorio más completo, cuya valoración podría conllevar a emitir una decisión que se aparte de los argumentos que sirvieron como sustento para no aprobar la conciliación extrajudicial”<sup>30</sup>.

La figura de la prescripción del contrato de seguros se encuentra expresamente regulada en el artículo 1081 del Código de Comercio, norma que establece dos modalidades extintivas de las acciones derivadas del contrato de seguro. La primera consistente en la **prescripción ordinaria** que será de dos años y empieza a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción, en tanto lo que se pretende es la efectividad de la póliza y la cobertura del riesgo concretado por parte de la aseguradora. Y la segunda, que concierne a la **prescripción extraordinaria** que será de cinco años y que correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

En criterio del Consejo de Estado, todas las acciones derivadas del contrato de seguro, inclusive aquellas que apuntan a obtener el pago de la respectiva indemnización, se sujetan a los términos de prescripción ordinaria y extraordinaria prevista en el artículo 1081 del Código de Comercio, de tal suerte que la prescripción ordinaria tiene naturaleza subjetiva y la prescripción extraordinaria objetiva<sup>31</sup>.

También ha referido la misma Corporación, que uno es el término durante el cual se cubre el riesgo, que corresponde al período de duración del contrato de seguro, y otro el término dentro del cual es exigible el cumplimiento de la obligación de indemnizar mediante la acción del asegurado o beneficiario del seguro<sup>32</sup>. Al respecto, en la providencia en cita adujo:

“(…)

<sup>30</sup> Sección Tercera. Providencia del 17 de agosto de 2006. C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Radicación número: 18001-23-31-000-2005-00321-01(32505).

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 24 de febrero de 2016. C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00152-01(54925).

<sup>32</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 1 de febrero de 2018. C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Rad. 25000-23-24-000-2010-00239-01.

En esta Jurisprudencia se encontró que, la interpretación consignada en el referido Concepto, se ajustaba al marco legal en cuanto previó que el acto administrativo que declara el incumplimiento de la obligación garantizada, puede ser proferido dentro del término de dos años contados a partir de la ocurrencia del siniestro o del conocimiento del mismo, **pero que, en cualquier caso, no ocurría lo mismo con su afirmación de que no se requería que dicho acto quedara ejecutoriado dentro del mencionado término de dos años**, pues, suponerlo así, era desconocer flagrantemente el artículo 1081 del Código de Comercio. En consecuencia, decidió mantener incólume el contenido del Concepto, salvo la expresión que conducía erráticamente a lo segundo: “[...] ni quedar debidamente ejecutoriado, dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del siniestro [...]”.

En sentencia de 28 de agosto de 2003, Expediente nro. 8031, Consejero ponente Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se confirma este criterio, haciendo alusión a la providencia arriba referenciada y a otro pronunciamiento de esta Sección:

“[...] Conforme se precisó por la Sala en la sentencia de 11 de julio de 2002, Exp. 7255, C.P. Manuel S. Urueta Ayola, que ahora se reitera, “[...] La vigencia de la póliza es ni más ni menos que la del contrato de seguro; consagrada como uno de los contenidos del mismo en el artículo 1047, numeral 6, del Código de Comercio, y se entiende que es el tiempo dentro del cual surte sus efectos y, por ende, en el que los riesgos corren por cuenta del asegurador, por consiguiente, una vez vencido el período de vigencia antes de que acontezca el siniestro, desaparece el correspondiente amparo respecto del mismo, luego no cabe pretenderlo en relación con un evento ocurrido cuando no hay contrato de seguro vigente[...]”. Lo anterior pone en evidencia que la vigencia de la garantía está íntimamente relacionada con la ocurrencia del siniestro, **lo que es independiente de la época o plazo dentro del cual la Administración ordena su efectividad, pues esta decisión se limita simplemente a declarar una situación fáctica anterior, como es el hecho del incumplimiento [...]**” (Negrillas por fuera de texto).”.

(...)”

Descendiendo al caso particular analizado, se tiene que las pólizas N<sup>o</sup>. 11-44-101053601 que ampara el convenio 5213357 (f. 35) y 310-47-994000002807 que ampara el convenio 5211784 (f. 37), se expidieron el 7 de febrero de 2014 y el 29 de septiembre de 2014, respectivamente, con una vigencia inicial hasta el 24 de diciembre de 2015 y el 5 de febrero de 2016, en su orden.

Ahora, frente a la fecha de ocurrencia de los hechos que dieron lugar al incumplimiento, se tomará como referencia, lo consignado en las actas de liquidación bilateral de los convenios, en las que se manifiestan que según informe técnico de fecha **16 de julio de 2015**, Ecopetrol concluye que las obras

que se adelantaron de los tres primeros alcances del convenio se encuentran en total abandono; esto, en el caso del Convenio N° 5213357 (Cfr. f. 41) y para el Convenio N° 5211784, en la correspondiente acta de liquidación se plasma que el **5 de febrero de 2015**; Ecopetrol suspende la totalidad del convenio por incumplimiento de informes técnicos y financieros por parte del contratista (Cfr. f. 48 vto).

De tal manera que tomando como punto de partida las fechas aludidas, bajo el entendido que a partir de ahí la Administración tuvo conocimiento de los hechos que desataron el incumplimiento<sup>33</sup>, se tiene que el siniestro dentro de los convenios N° 5213357 y 5211784 ocurrió dentro de la vigencia de las pólizas suscritas y para el caso de la póliza No. 310-47-994000002807 signada dentro del convenio No. 5211784, los dos (2) años de la prescripción ordinaria se habrían de cumplir el **5 de febrero de 2017**, sin que se haya suspendido o efectuado la interrupción del término prescriptivo, toda vez que para cuando se presentó la solicitud de conciliación prejudicial, el **05 de septiembre de 2017** (cfr. Folio 231) y la demanda de controversias contractuales que se entabló antes de la solicitud aquí analizada, esto es, el **13 de julio de 2017**<sup>34</sup>, ya había operado el fenómeno de prescripción.

Por lo anterior, al evidenciar una eventual prescripción de la acción en relación al convenio No. 5211784, se hace imposible aprobar el acuerdo conciliatorio por ser violatorio de la Ley, ya que de no ser así, se estaría convalidando la actuación negligente de ECOPETROL S.A. para efectos de reclamar los riesgos asegurados por SEGUROS DEL ESTADO S.A.

De otra parte, frente a la póliza N° 11-44-101053601 suscrita dentro del convenio No. 5213357, se tiene que en virtud de la fecha en la que tuvo conocimiento ECOPETROL S.A. del incumplimiento del contratista, los dos (2) años de la prescripción ordinaria fenecían el **16 de julio de 2017**, de tal suerte que tendría que verificarse si para el caso del convenio No. 5213357 se interrumpió la prescripción, precisándose que al no encontrarse regulado dicho aspecto en el Código de Comercio, se debe acudir a lo normado en el Código Civil, para efectos de determinar cuándo se interrumpe la prescripción, evidenciándose que el artículo 2539 establece que *la prescripción que extingue las acciones ajenas, puede interrumpirse, ya natural, ya civilmente. Se*

<sup>33</sup> Debe recordarse que la prescripción ordinaria corre desde que el interesado hubiere conocido o debido conocer del hecho que da base a la acción.

<sup>34</sup> De acuerdo con lo expuesto en el hecho número 1.25 de la solicitud de conciliación, el cual fue confrontado con el acta de reparto obrante a folio 196 del expediente que corresponde al proceso con radicado No. 50001-23-3-000-2017-00366-00.

interrumpe naturalmente por el hecho de reconocer el deudor la obligación, ya expresa, ya tácitamente. Se interrumpe civilmente por la demanda judicial.

En ese orden de ideas, frente al caso particular del convenio No. 5213357, en el hecho número 1.24 se expresó que "El día 27 de julio de 2017, Ecopetrol presentó ante el Tribunal Administrativo del Meta<sup>35</sup> demanda contractual contra la Corporación Red País Rural y Seguros del Estado, solicitando que se declare el incumplimiento del Convenio No. 5213357 por parte de la Corporación y para que se ordene pagar a favor de Ecopetrol las sumas de dinero que no habían sido devueltas a esta última con ocasión de la celebración del Convenio No. 5213357, esto es la suma de \$8.423.879.069.", motivo por el cual, al no encontrar sustento probatorio dentro del expediente del acta de reparto del proceso que se afirmó fue presentado, para efectos de tener certeza de la fecha de radicación de la demanda, se procedió a consultar el Sistema Justicia Siglo XXI<sup>36</sup>, encontrando que dicho proceso correspondió su conocimiento a este Despacho, lo que permitió que se pudiera verificar de forma oficiosa y con el fin de esclarecer el tema de prescripción dentro presente caso, el acta de reparto del proceso, advirtiéndose que la demanda fue radicada el **13 de julio de 2017**, es decir que, se interrumpió el término de prescripción.

TIPO ID	IDENTIFICACIÓN	NOMBRE	APELLIDO	PARTES
000	50001233300020170036700	ECOPETROL S.A	PAIS RURAL	DEMANDANTE/ACCIÓNANTE
		CORPORACION RPE	PAIS RURAL	DEMANDADO/INDICADO/AUSENTE
		OTROS DEMANDADOS	PAIS RURAL	DEMANDADO/INDICADO/AUSENTE
		JAVIER ALLANADO	MARIN BEPULCÉZ	DEFENSOR PRIVADO

Archivos Adjuntos

ARCHIVO

CÓDIGO

7e8e2204-6513-4138-976d-b64749007ebd

ANGELA RODRIGUEZ CASTAÑEDA BARRETO  
SERVIDOR JUDICIAL

1-300 y 301-563 Paises, 200, 47  
Proc 48.

17 JUL 2017

En consecuencia, no es de recibo para esta Sala que en relación al convenio No. 5213357, que corresponde al de mayor valor de acuerdo con el acta de liquidación bilateral (\$8.423.879.069,00) y sobre el que tan solo se reconoce el 35% (\$2.948.357.674,15) de la suma reclamada, ECOPETROL manifieste

<sup>35</sup> Le correspondió el número de radicado 5001233300020170036700 y a la fecha de presentación de esta solicitud no ha sido admitida.

<sup>36</sup> De acuerdo con los datos suministrados en la solicitud de conciliación.

aceptar la propuesta conciliatoria formulada por la Aseguradora Seguros del Estado S.A., toda vez que existen riesgos judiciales, tales como la aplicación de la prescripción de las acciones dirigidas en contra de las aseguradoras, pues bajo el anterior análisis, frente a la reclamación por el siniestro acaecido en el convenio No. 5213357, no habría operado a juicio de la Sala y sin que ello se insista, constituya prejuizgamiento, el fenómeno de la prescripción.

Por tanto, la posibilidad de obtener a favor de Ecopetrol un fallo condenatorio que le permita recuperar el dinero invertido para la ejecución del convenio No. 5213357, es un asunto que debe discernirse dentro del proceso ordinario con un acervo de pruebas más completo que el aquí reposa, situación que incluso, como lo indica la jurisprudencia transcrita, puede comportar que se emita una decisión distinta a los argumentos que aquí se exponen. Así las cosas, resulta en este estadio extrajudicial, inaceptable aprobar en las condiciones acordadas por las futuras partes la conciliación que se estudia, ya que como se señaló en precedencia, resultaría palmaria la lesión al patrimonio público de la entidad, al reconocerse por parte de la aseguradora apenas un 35% de la reclamación inicial.

Frente a las demás objeciones que se plantearon por parte de la aseguradora Seguros del Estado S.A., cabe precisar que dentro de las pruebas obrantes en la solicitud de conciliación, no se evidencia ningún certificado bancario que permita inferir que no se realizó en debida forma la apertura de la cuenta bancaria en la cual se depositarían los recursos, ni tampoco que no se haya dispuesto la salvedad prescrita en el clausulado de los convenios, en el sentido que los recursos depositados corresponden a dineros del tesoro público; de otra parte, frente a la falta de vigilancia y supervisión por parte de ECOPETROL S.A. en relación a los convenios suscritos, no es posible concluir que se haya obrado de forma negligente, toda vez que como se precisó anteriormente, esta Corporación no cuenta con la totalidad de los documentos que permitan evidenciar el trámite que se surtió por ECOPETROL S.A. dentro del proceso contractual.

En este sentido y advirtiendo que en la presente conciliación prejudicial no se encuentra acreditado el supuesto de hecho de la presencia de una causal válida que cuente con el soporte probatorio pertinente para llegar a la convicción de su fundamentación jurídica y concluir que el acuerdo celebrado no resulta violatorio de la ley ni lesivo a los intereses del erario; se improbará la conciliación llevada a cabo el 11 de diciembre de 2017 ante la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos, toda vez que no puede utilizarse la finalidad de la conciliación para *conducir a la aprobación judicial mecánica de*

las conciliaciones de las partes, sin parar mientes en la indebida utilización que se pueda hacer de esta institución y en las defraudaciones que, por su aplicación se puedan producir al tesoro público<sup>37</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

### RESUELVE

**PRIMERO: IMPROBAR** el Acuerdo Conciliatorio realizado entre ECOPETROL S.A. y la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., ante la Procuraduría 49 Judicial II Para Asuntos Administrativos el día 11 de diciembre 2017, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

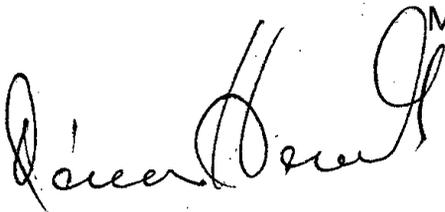
**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, archívese el expediente.

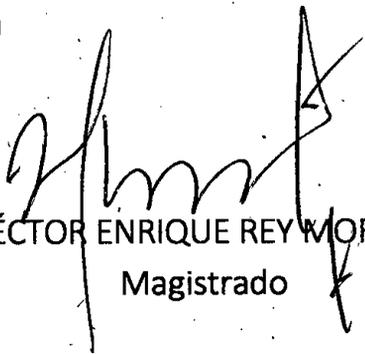
### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, según consta en Acta No. 043.

  
NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada

  
TERESA HERRERA ANDRADE  
Magistrada

  
HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO  
Magistrado

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 7891, Auto de 13 de octubre de 1993, en el mismo sentido Exp.16298, Auto 30 de septiembre de 1999.