

Señores:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

MAGISTRADO PONENTE.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

RADICADO: 25000234100020220080000

DEMANDANTE: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.

DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**REFERENCIA: SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR –
SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO COBRO COACTIVO
ADELANTADO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA.**

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado de **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**, de conformidad con documental que se adjunta, respetuosamente procedo a presentar ante su despacho **SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR** en aras de obtener la suspensión del procedimiento de cobro coactivo adelantado por la CGR bajo el radicado No. DCC2-041 y la suspensión provisional de los efectos del fallo con responsabilidad fiscal demandado, de conformidad con los artículos 229 y siguientes del CPACA., tal como se procede a exponer.

I. SÍNTESIS DE LOS FUNDAMENTOS FÁCTICOS RELEVANTES

- Mediante Fallo No. 242 del 17 de junio de 2021 la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL TOLIMA decidió de fondo el presente asunto ordenado entre otros:

*“ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR como tercero civilmente responsable a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, e INCORPORAR al presente fallo de responsabilidad fiscal, **la Póliza de cumplimiento No 435- 47-994000017988 expedida el 2 de mayo de 2014 la cual ampara Anticipo, Pago de salarios, prestaciones sociales e Indemnizaciones, Estabilidad y Calidad de la Obra y Cumplimiento derivados del Contrato de Licitación Pública No. 001 de 2014, ante Entidades Estatales a) Anticipo desde Agosto 26 de 2014 hasta Junio 4 de 2017 por valor de***

\$341 247 930 b) Pago de salarios, prestaciones sociales e Indemnizaciones desde agosto 26 de 2014 hasta junio 4 de 2020 por valor de \$42.655.991,30 c) Estabilidad y Calidad de la Obra desde tienen de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de recibo y entrega de la obra a entera satisfacción por parte de la entidad contratante, lo cual deberá ser reportado oportunamente y por escrito a aseguradora solidaria por valor de \$255 935 947,80. d) Cumplimiento desde agosto 26 de 2014 hasta octubre 4 de 2017 por valor de \$85 311.982,60 Y conforme a la parte motiva de éste proveído.” (Negrilla fuera del texto original).

- En fecha del 15 de julio de 2021 Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., a través de su apoderada general VICKY CAROLINA RAMÍREZ IBAÑEZ, interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación en contra del fallo con responsabilidad fiscal No.242 del 17 de junio de 2021 proferido dentro del PRF 2018-00827.
- Mediante Auto No. 275 del 04 de octubre de 2021 se resolvió el recurso de reposición formulado Aseguradora Solidaria, el cual confirmó la decisión en todas sus partes y concedió el recurso de apelación, ordenando a su turno remitir el proceso a segunda instancia ante la Contraloría delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, así:

“ARTÍCULO PRIMERO: NO REPONER y por el contrario confirmar en todas sus partes, el Fallo proferido mediante Auto No 242R del 17 de junio de 2021, por la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima de la Contraloría General de la República, mediante el cual se decidió el Proceso de Responsabilidad Fiscal No **PRF-2018-00827**, de conformidad con la parte considerativa de este proveído y respecto de los recursos de reposición interpuestos por el DR DANIEL LARGACHA TOORES, apoderado de YESID FERNANDO TORRES RAMOS, identificado con c c 5 833 665, la Dra NATHALY CARO MELO, apoderada de CARLOS FERNANDO CORTES AYALA, identificado con la c c 14 295 438, JULIO CESAR CONDE PEÑA, identificado con c c 93 411 244, Y la dra VICKY CAROLINA RAMÍREZ IBAÑEZ, en representación de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S A

ARTÍCULO SEGUNDO: CONCEDER EN SUBSIDIO el recurso de apelación ante la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención

- No obstante, a través del Auto No. URF – 01209 del 10 de noviembre de 2021 se resolvió el recurso en segunda instancia, confirmando el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 242 del 17 de junio de 2021 en su integridad. Así como también se ordenó confirmar el Auto No. 275 del 04 de octubre de 2021, por el cual se resolvió el recurso de reposición formulado por mi representada, en los siguientes términos:

“PRIMERO: CONFIRMAR el Fallo con Responsabilidad Fiscal No 242R del 17 de junio de 2021, y el Auto No 275 - R del 4 de octubre de 2021, el cual resolvió un recurso de reposición confirmando el Fallo, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00827, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.”

- El trámite de conciliación extrajudicial frente al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de los actos administrativos previamente identificados fue iniciado con la solicitud de conciliación radicada el 07 de enero de 2022 como convocante ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA y convocado CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, siendo agotado el trámite el 19 de mayo de 2022, fecha en la cual, se llevó a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial con la asistencia de la parte convocada hoy demandada, que fue declarada fallida en vista de la falta de ánimo conciliatorio de ésta. Como resultado de la diligencia de conciliación extrajudicial se elaboró Acta de Audiencia identificada con el Código REG-IN-CE-02, expedida por la Procuraduría 51 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá.
- El día 20 de mayo de 2022, se radicó la demanda del MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, la cual fue inicialmente asignada al Juzgado 45 Administrativo, Sección primera, Oral de Bogotá, en virtud de la cual se demandaron los siguientes actos administrativos con el fin de obtener la declaración de nulidad: Autos Nos. 242 -R del 17 de junio de 2021, 275 -R del 4 de octubre de 2021 y URF2-01209 del 10 de noviembre de 2021, por los cuales la Contraloría General de la República, profirió el fallo con responsabilidad fiscal **dentro del proceso 2018-00827** y llamó a responder civilmente a la compañía demandante, le resolvió los recursos de reposición, de apelación y el grado de consulta, respectivamente.
- Continuando con el trámite del proceso, la demanda fue reasignada en el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN PRIMERA, siendo admitida el día 13 de diciembre de 2023, la cual aún se encuentra en trámite por cuanto está en el Despacho para proferir sentencia de primera instancia.
- Pese lo anterior, el Órgano de Control, en su Contraloría Delegada para responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, Despacho de Dirección de Cobro Coactivo N.2, emitió el auto N. DCC2-192 del 16 de junio de 2025 por medio del cual libra mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo N. DCC2-041, ordenando, entre otras cosas, librar mandamiento de pago a favor del tesoro Nacional en contra de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, en virtud de la póliza de cumplimiento N.

435-47-994000017988, conforme se estableció en el resultado del **Proceso de Responsabilidad Fiscal N. 2018-00827**; sin tener en cuenta el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se encuentra vigente en su despacho.

II. OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA CAUTELAR

Las medidas cautelares pueden ser solicitadas desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso; la solicitud puede hacerse por escrito y también oralmente en audiencia, conforme lo establece el artículo 229 del CPACA:

*ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda **o en cualquier estado del proceso**, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. (Negrilla propia)*

Luego, diáfano resulta que en esta etapa procesal no existe obstáculo para el decreto de la medida cautelar solicitada, la cual dependerá del lleno de los requisitos que se presentarán a continuación.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR.

Las medidas cautelares son proferidas con el fin de asegurar de manera preventiva los derechos en pugna, sin embargo, se comprende, no implican la prejudicialidad del debate respecto de la existencia del derecho. Esto significa que su adopción se limita a hacer efectivo el goce del derecho que, eventualmente, podrá o no ser reconocido.

Ahora, de acuerdo al régimen nacional, se tiene que su procedencia puede tener lugar en cualquier momento, a petición de parte debidamente sustentada, en todos los procesos declarativos promovidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A este respecto, debe resaltarse que el juez contencioso únicamente puede decretar las medidas cautelares de manera oficiosa en procesos relativos a derechos e intereses colectivos.

En cuanto a su procedencia, el artículo 231 del CPACA determina, en esencia, que la demanda debe estar razonablemente fundada en derecho, que el demandante haya demostrado, aunque sea sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, haya presentado los

documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y; que adicionalmente, debe probar que al no otorgarse la medida se causará un perjuicio irremediable o que existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Téngase en la cuenta que a su vez, el artículo 232 del CPACA le impone al solicitante de la medida cautelar que preste una caución para garantizar los perjuicios que se puedan producir, la cual no resulta aplicable cuando se solicita, particularmente, la suspensión provisional de los efectos de un acto de la Administración.

- **La suspensión de los actos administrativos.**

El artículo 238 de la Constitución señala que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial, legando al legislador establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que *"proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia [...]"*.

Los requisitos sustanciales para la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo, cuando se pretende su nulidad, están contenidos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma conforme a la cual: i) procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, o en la solicitud que se realice en escrito separado; ii) dicha violación debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, iii) en aquellos casos en los que adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse *"al menos sumariamente la existencia de los mismos."*

En esencia, en procesos como el que nos ocupa, en el cual se formulan pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, la medida cautelar procederá cuando, además de que exista prueba sumaria de la existencia de perjuicios, de la confrontación entre el acto y las normas invocadas como violadas en el escrito de solicitud de medida cautelar o en la demanda, o de las pruebas allegadas con la misma, surge que el acto contraviene las disposiciones en las cuales

debía fundarse, tal como en el presente caso quedaron expuestas en la demanda y los alegatos de conclusión radicados.

En suma, el trámite dispuesto para las medidas cautelares es independiente al previsto para las demás actuaciones del proceso pues su régimen legal de oportunidad, requisitos, procedencia, términos y recursos así lo evidencia.

Si bien el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que la suspensión provisional de los actos administrativos demandados procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, la decisión puede estar sustentada en el concepto de violación que se formule en el libelo introductorio; luego, ello no implica que la decisión de suspensión de actos administrativos esté condicionada, o deba estar antecedida, por un grado absoluto de certeza sobre la procedencia de declarar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados conforme a los cargos de la demanda.

- **Del caso en concreto.**

En el presente proceso, se encuentran enjuiciados los actos administrativos por los cuales la Contraloría General de la República profirió el fallo con responsabilidad fiscal dentro del proceso 2018-00827, es decir, los autos Nos. 242-R del 17 de junio de 2021, 275 -R del 4 de octubre de 2021 y URF2-01209 del 10 de noviembre de 2021; toda vez que los mismos fueron expedidos con aquellos vicios de nulidad que se incorporaron en la demanda y que se reiteran en el presente escrito, en aras de obtener la suspensión de los mismos y posteriormente, la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo que fue iniciado por la entidad demandada bajo el radicado No. DCC2-041, acreditando la existencia de perjuicios a mi representada con la expedición del mandamiento de pago.

Así entonces, se tiene que los actos administrativos enjuiciados fueron proferidos con los siguientes cargos de nulidad:

- 1. Actos administrativos nulos por cuanto se desconoció la norma en que debían fundarse - Artículo 1081 del Código de Comercio.**

El Código de Comercio consagra un régimen especial de prescripción en materia de seguros en el artículo 1081 del C.Co, el cual establece previsiones no sólo en relación con el tiempo que debe transcurrir para que se produzca el fenómeno extintivo de las acciones derivadas del contrato de seguro, sino también respecto del momento a partir del cual debe efectuarse la contabilización del término prescriptivo.

“ARTÍCULO 1081. PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. *La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.*

La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho. Estos términos no pueden ser modificados por las partes.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Para el caso de los contratos de seguro de cumplimiento, el riesgo amparado corresponde necesariamente al incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista; de modo el cómputo de los 2 años del periodo prescriptivo desde iniciarse a partir de la terminación de la vigencia de la cobertura del amparo; ya que en la última fecha de cobertura del amparo se debió haber verificado el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones del contratista a efectos de hacer efectiva la póliza de seguro.

La Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa expidió la Póliza de Seguro de Cumplimiento en Favor de Entidades Estatales No. 435-47-994000017988, cuyo beneficiario es el MUNICIPIO DE ALVARADO, con una vigencia comprendida entre el 26 de agosto de 2014 y el 04 de octubre de 2017, para el amparo de cumplimiento. Y del 26 de agosto de 2014 y el 04 de junio de 2017 para el amparo de anticipo. Fechas que correspondían a la duración del contrato de obra y dentro de las cuales el contratista ha debido cumplir con sus obligaciones contractuales.

La Contraloría General de la República debió haber verificado la existencia de cumplimiento o incumplimiento en el último día de cobertura del contrato de seguro, pues es esta la fecha en la que debió haberse tenido conocimiento de los hechos y desde la cual el Ente de Control contaba con dos años para ordenar la efectividad del seguro. Es decir, contaba con dos años a partir de la fecha máxima en la cual se han debido tener cumplidas o incumplidas las obligaciones por parte del contratista para proferir la decisión de afectar el contrato de seguro. La Contraloría General de la República, tuvo o ha debido tener conocimiento del presunto incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Contrato de Obra No. 001 de 2014, a más tardar el día 04 de junio de 2017 si se trataba del amparo de anticipo y 04 de octubre de 2017 si se trataba del amparo de cumplimiento.

Pese a lo anterior, fue solo hasta el día 17 de junio de 2021, pasados casi 4 años desde la fecha en que el ente fiscal debió tener conocimiento de los hechos, que la Contraloría emitió el fallo con responsabilidad, cuando ya se había configurado la prescripción del artículo 1081 del Código de Comercio. De manera que, el hecho de haber desconocido las normas del Código de Comercio que señalaban la extinción de cualquier derecho que sobre el contrato de seguro recaía, emerge con claridad la nulidad de la decisión, mediante la cual hizo efectiva la garantía constituida a través de la Póliza de Seguro de Cumplimiento en Favor de Entidades Estatales

No. 435-47-994000017988. Decisión que posteriormente fue confirmada a través del Auto No. 275 del 04 de octubre de 2021 y URF 01209 del 10 de noviembre de 2021.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que el plazo máximo para hacer efectiva la póliza de seguro sin superar el lapso consagrado en el artículo 1081 del C.Co es de 2 años, es totalmente claro que los actos administrativos deben ser anulados, al haber sido expedidos con falsa motivación e infringiendo una norma imperativa de orden público contenida en el Estatuto Mercantil. En efecto, no se podía hacer efectiva una póliza de seguro cuando sus acciones ya se encontraban prescritas.

2. Actos administrativos nulos por cuanto se desconoció lo dispuesto por el decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015 – Imposibilidad de afectar simultáneamente varios amparos.

El Ente de Control desconoció lo dispuesto por el Decreto 1510 de 2013 compilado en el Decreto 1082 del 2015, por cuanto no se podía afectar simultáneamente el amparo de Cumplimiento, Anticipo, Estabilidad y Calidad de la Obra y el de Salarios y Prestaciones Sociales, pues dicha norma en su artículo 4 y en especial el artículo 15, lo regula de esta manera:

***Artículo 2.2.1.2.3.2.1. Amparos.** El objeto de cada uno de los amparos debe corresponder al definido en los artículos 2.2.1.2.3.1.6, 2.2.1.2.3.1.7 y 2.2.1.2.3.1.8 del presente decreto.*

Los amparos deben ser independientes unos de otros respecto de sus Riesgos y de sus valores asegurados. La Entidad Estatal solamente puede reclamar o tomar el valor de un amparo para cubrir o indemnizar el valor del amparo cubierto. Los amparos son excluyentes y no se pueden acumular. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Lo anterior concluye que, Aseguradora Solidaria de Colombia expidió la Póliza de Seguro de Cumplimiento en Favor de Entidades Estatales No. 435-47- 994000017988, cuyo beneficiario fue el Municipio de Alvarado, identificando que los amparos contractuales (cumplimiento y anticipo) y post-contractuales (estabilidad y calidad de la obra) y el de salarios y prestaciones sociales son excluyentes entre sí; circunstancia que fue totalmente desconocida por el Ente de Control, desechando la exclusión incorporada en el ordenamiento legal positivo frente a los amparos del contrato de seguro en los actos administrativos proferidos al interior del PRF 2018-00827.

De acuerdo con lo expuesto, se avizora que la Contraloría General de la República incurrió en un yerro al adoptar la decisión de declarar como tercero civilmente responsable a Aseguradora Solidaria de Colombia EC, por todos los amparos anteriormente descritos; donde acumula a todos y cada uno, cuando existe expresa prohibición para hacerlo y sin verificar la realización del riesgo asegurado en cada uno de ellos, lo que genera, ineludiblemente, la nulidad de los actos

administrativos censurados. En este sentido, y bajo el principio “*Pacta Sunt Servanda*”, constituye ley para las partes los límites positivos (amparos) y los límites negativos (exclusiones) estipulados en el contrato de seguro; máxime, cuando en este caso el Municipio de Alvarado, aprobó las condiciones del contrato de seguro No. 435-47-994000017988.

En consecuencia, los actos administrativos expedidos se encuentran viciados de nulidad, ya que el Ente de Control vinculó a mi representada en el proceso de responsabilidad fiscal 2018-00827, cuando de manera fáctica y jurídica no se probó la ocurrencia del siniestro, ni la cuantía de la pérdida y mucho menos se probó con claridad sobre cuál amparo se afectó, pues lo que hizo fue acumularlos de manera arbitraria.

La Aseguradora Solidaria de Colombia emitió la póliza de seguro contentiva de los amparos de Cumplimiento, Anticipo, Estabilidad y Calidad de la Obra y Salarios y Prestaciones Sociales. Dicho lo anterior, se puede inferir que los cuatro amparos son diferentes en cuanto a sus nociones, como también lo son en cuanto a su aplicación.

En ese sentido, como quiera que EL MUNICIPIO DE ALVARADO tuvo por no cumplido el contrato, por lo que, en consecuencia, no se suscribió acta de recibo a satisfacción de la obra ejecutada por el contratista; luego se colige que ha quedado demostrado que al no existir medio de prueba documental en el que conste el referido recibo a satisfacción de la obra a cargo del afianzado es claro que el amparo de Estabilidad y Calidad de la Obra nunca inició su vigencia o nunca nació a la vida jurídica, al no haberse concretado la condición suspensiva pactada para ello. Entonces, sería erróneo vincular y afectar el seguro por las coberturas de Cumplimiento, Anticipo, Estabilidad y Calidad de la Obra y Salarios y Prestaciones Sociales al mismo tiempo.

Considerando lo expuesto, emerge de forma evidente una flagrante violación de norma superior, por desconocimiento del marco legal que establece la prohibición de no poder afectar cuatro amparos simultáneamente, que resultan excluyentes entre sí como se expuso en líneas anteriores; por lo que existió falsa motivación por parte del ente de control en acumularlos.

3. Actos administrativos nulos por cuanto se desconoció que Aseguradora Solidaria no brindó cobertura para la última suspensión del contrato – terminación del contrato de seguro por la modificación y agravación del estado del riesgo.

En las condiciones del contrato de obra se estableció un plazo inicial de ejecución, el cual fue modificado en varias oportunidades por las partes, en las cuales, mi prohijada emitió las prórrogas de la póliza de cumplimiento con el fin de garantizar las mismas. En virtud de las modificaciones, mi prohijada emitió la póliza inicial y 15 anexos modificatorios. Éste último se

expidió con la finalidad de otorgar cobertura a la Adición No. 3. del 14 de enero de 2014, lo cual fue incorporado en la póliza de la siguiente manera:

“SE EXPIDE EL PRESENTE ANEXO PARA PRORROGAR LAS VIGENCIAS DE LA POLIZA ARRIBA CITADA SEGUN ADICION No.03DEFECHA 14 DE ENERO DE 2017. AL CONTRATO NO. No. 001 de 2014”.

Para el 19 de abril de 2017 se suscribió la suspensión No. 7, sin embargo, ésta nunca fue informada a la compañía de seguros Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., y en consecuencia, de esta modificación nunca obtuvo cobertura el Municipio, frente a las consecuencias del incumplimiento que se hayan derivado de dicha modificación contractual. De manera que los efectos que de él se deriven no pueden ser exigibles al garante, ni extensivos a la Póliza de Cumplimiento.

La modificación contractual antes enunciada genera los efectos consagrados en el artículo 1060 del C de Co. ya que, con la modificación concertada entre las partes contratantes, no solo modificó, sino que agravó el riesgo asegurado por mi representada, el cual asumió ante la prórroga. Con lo anterior, los contratantes en calidad de tomador y asegurado con el seguro de cumplimiento se sustrajeron de su obligación de informar la variación del riesgo al Asegurador, y en consecuencia soslayaron las disposiciones del artículo 1060 del C de Co.

“ARTÍCULO 1060. <MANTENIMIENTO DEL ESTADO DEL RIESGO Y NOTIFICACIÓN DE CAMBIOS>. El asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. En tal virtud, uno u otro deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que, conforme al criterio consignado en el inciso lo del artículo 1058, signifiquen agravación del riesgo o variación de su identidad local.

(..)

Notificada la modificación del riesgo en los términos consignados en el inciso anterior, el asegurador podrá revocar el contrato o exigir el reajuste a que haya lugar en el valor de la prima.

La falta de notificación oportuna produce la terminación del contrato. Pero sólo la mala fe del asegurado o del tomador dará derecho al asegurador a retener la prima no devengada. (...)
(Énfasis propio).

Por lo anterior, es preciso establecer que al haber pacto de suspensión entre los contratantes, para el momento de la celebración de este, el contratista no había incurrido en incumplimiento y al no informarse tal modificación los efectos posteriores al 19 de abril de 2017, no se puede exigir la cobertura del incumplimiento del contrato. Así como también se observa que, el no aviso dentro del término legal de los hechos que configuraron la modificación y agravación del estado del riesgo, produce la terminación del contrato de seguro por lo que no era procedente su efectividad con el juicio fiscal.

4. Actos administrativos nulos por cuanto se desconoció que no se configuró ninguno de los riesgos asumidos en la póliza.

En primer lugar, debe manifestarse que en el ámbito de libertad contractual que les asiste a las partes en el contrato de seguro, la compañía aseguradora en virtud de la facultad que se consagra en el artículo 1056 del Código de Comercio, puede asumir a su arbitrio todos o algunos de los riesgos a que están expuestos el interés asegurado. Es de esta forma como se explica que al suscribir el contrato asegurativo respectivo, la aseguradora decide otorgar determinados amparos supeditados al cumplimiento de ciertas condiciones generales y particulares estipuladas en el mismo. De tal manera que su obligación condicional solo será exigible si se cumplen con los presupuestos que hayan sido pactados por las partes.

Con la finalidad de delimitar los riesgos, se emitió la póliza con los siguientes amparos que se denominaron expresamente en la carátula de la póliza de la siguiente manera:

AMPAROS			
DESCRIPCION AMPAROS	VIGENCIA DESDE	VIGENCIA HASTA	SUMA ASEGURADA
GIRO DE NEGOCIO: CONTRATO DE EJECUCION DE OBRA			
CONTRATO			
CUMPLIMIENTO	26/08/2014	04/10/2017	85,311,982.60
PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES E IND	26/08/2014	04/06/2020	42,655,991.30
ESTABILIDAD Y CALIDAD DE LA OBRA		Ver Nota Aclaratoria	255,935,947.80
ANTICIPO	26/08/2014	04/06/2017	341,247,930.00
BENEFICIARIOS			
NIT 890700961 - MUNICIPIO DE ALVARADO			

Así mismo, en las condiciones generales de la póliza, se incorporó la definición y alcance de cada uno de ellos. Pese a estar definido el riesgo asumido por la Aseguradora frente a estos cuatro amparos, el Ente de Control hizo efectiva la póliza con cargo a todos los amparos, sin verificar que el riesgo asegurado por cada cobertura se haya materializado, incurriendo en los siguientes yerros:

- La Contraloría General de la República hizo efectiva la cobertura de **cumplimiento**, pese a que no se realizó el riesgo asegurado, como quiera que el acto de suspensión del 19 de abril de 2017 del contrato garantizado no fue amparado por la Aseguradora y el incumplimiento fue en fecha posterior.
- La Contraloría General de la República hizo efectiva la cobertura de **anticipo**, pese a que la Interventoría avaló el 42.79% de ejecución del contrato. Encontrándose invertido el mismo, como quiera que el valor desembolsado correspondió al 40%.
- La Contraloría General de la República hizo efectiva la cobertura de **Salarios y Prestaciones Sociales**, pese a que la autoridad administrativa no sufrió ningún perjuicio por concepto de incumplimiento de salarios objeto de cobertura con dicho amparo.
- La Contraloría General de la República hizo efectiva la cobertura de **Estabilidad y Calidad del Servicio**, pese a que el contrato no finalizó, y en consecuencia, ese amparo

no nació a la vida jurídica, en tanto, no se configuró el riesgo asegurado, pues no se padeció ningún perjuicio por problemas de calidad o estabilidad en la obra.

Igualmente, la Contraloría General de la República trasgredió los principios generales del Derecho Comercial denominados “autonomía de la voluntad” y “buena fe”, tal como se resume por parte de la Corte Constitucional en sentencia T-065 de 2015, en la que reiteró su jurisprudencia de la siguiente manera:

5.3. Según lo ha puesto de presente la jurisprudencia de la Corte, tratándose específicamente de un contrato de seguro, la buena fe que se espera de las partes es cualificada. Es decir, que la persona no solo debe tener conciencia de celebrar y ejecutar el contrato de acuerdo con la naturaleza de la relación jurídica y la finalidad que persiguen los firmantes. Sino que, además, debe tener certeza de que efectivamente lo está haciendo. De esta manera, la buena fe aplicable a este tipo de situaciones exige un elemento subjetivo, que se refiere a la intención del actor, y un objetivo, que tiene que ver con la efectiva realización del comportamiento esperado.

5. Actos administrativos nulos por cuanto se superó el límite de responsabilidad de la póliza y de los amparos – Violación directa del artículo 1079 del Código de Comercio.

Con el Fallo Fiscal y los actos administrativos atacados, la Contraloría General de la República soslayó las disposiciones del artículo 1079 del Código de Comercio, en tanto superó el límite de cobertura de todos y cada uno de los amparos de la póliza. El ente fiscal pese a conocer que el límite de cobertura de los únicos dos amparos frente a los que se podría estudiar acerca de su efectividad, que son los amparos de cumplimiento y anticipo fueron establecidos en la carátula de la póliza en \$85.311.982 Pesos M/cte y \$341.247.930 Pesos M/cte, respectivamente.

Al contratista del contrato de obra No. 001 de 2014, señor Diego Fernando Chilito García, se le aplicó el procedimiento sancionatorio contractual previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Como consecuencia del procedimiento sancionatorio, se expidió la Resolución No. 621 de 2017 del 08 de noviembre de 2017, mediante la cual, el señor Chilito García fue sancionado con la imposición de caducidad del Contrato de Obra No. 001 de 2014. A su turno, Aseguradora Solidaria de Colombia EC presentó los medios de defensa, mediante el correspondiente recurso de reposición en contra de la resolución 621 de 2017. Sin embargo, mediante la Resolución No. 697 del 19 de diciembre de 2019, la Alcaldía Municipal de Alvarado resolvió el recurso de reposición y decidió confirmar la Resolución 621 de 2017.

En la resolución se declaró el siniestro y pese a que en la misma no se ordenó hacer efectiva la póliza 435-47-994000017988, actualmente el Municipio de Alvarado adelanta un proceso de

cobro coactivo por la suma de \$289.427.785,29. Pesos M/cte, circunstancia que fue totalmente desconocida por la Contraloría General de la República.

Pese a lo anterior, siendo conocido por el Juzgador Fiscal frente a la sanción impuesta a Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. por la Alcaldía Municipal con base en los actos administrativos sancionatorios 621 y 679 de 2017, y que los amparos de anticipo y cumplimiento ya habían sido afectados, volvió a ordenar la afectación de la póliza en su integridad, superando ampliamente el valor de la suma límite de responsabilidad de los amparos, incluso, el valor global de la póliza, pese a que los amparos de Estabilidad y Calidad de la Obra y Salarios y Prestaciones Sociales no tenían por qué ser afectados.

El fallo fiscal y los actos administrativos que por el presente medio de control se demandan soslayaron el límite de responsabilidad de mi mandante que va hasta la concurrencia de la suma asegurada en cada amparo. Esto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1079 del Código de Comercio, el cual establece:

“ARTÍCULO 1079. RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA. *El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074”.*

Así entonces, se observa que los cargos de nulidad previamente identificados se encuentran siendo objeto de litigio del presente proceso, sin embargo, la situación se agravó por cuanto la Contraloría General de la República libró mandamiento de pago en contra de la Aseguradora Solidaria de Colombia en la ejecución del procedimiento de cobro coactivo N. DCC2-041, el cual se fundamenta en los actos administrativos aquí enjuiciados. Por ello, con la orden de pago proferida por la Contraloría, se configurarían perjuicios para la aseguradora en su patrimonio, puesto que ejecutaría una obligación con fundamento en los actos administrativos que son objeto de estudio de nulidad por el despacho.

Así mismo, de llegar a configurarse una medida cautelar por parte de la Contraloría General de la República en el proceso coactivo adelantado, los efectos de la sentencia resultarían nugatorios, puesto que ya se habría consumado el perjuicio que precisamente se pretende evitar con la medida provisional.

En consecuencia, es posible concluir que se debe decretar la suspensión provisional de los actos demandados: Autos Nos. 242 -R del 17 de junio de 2021, 275 -R del 4 de octubre de 2021 y URF2-01209 del 10 de noviembre de 2021, por los cuales la Contraloría General de la República, profirió el fallo con responsabilidad fiscal dentro del proceso 2018-00827 y llamó a responder civilmente a la compañía demandante, le resolvió los recursos de reposición, de apelación y el

grado de consulta, respectivamente, teniendo en cuenta los argumentos previamente establecidos.

IV. PETICIÓN.

ÚNICA: SE PROFIERA MEDIDA CAUTELAR, en virtud de la cual, **SE SUSPENDAN PROVISIONALMENTE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ENJUICIADOS**, a saber, Autos Nos. 242-R del 17 de junio de 2021, 275 -R del 4 de octubre de 2021 y URF2-01209 del 10 de noviembre de 2021, por los cuales la Contraloría General de la República profirió el fallo con responsabilidad fiscal dentro del proceso 2018-00827 y posteriormente, **SE ORDENE** a la Entidad Demandada la suspensión del procedimiento de cobro coactivo adelantado bajo el radicado No. DCC2-041, el cual se fundamenta en los actos administrativos que son objeto de controversia, a fin de evitar la configuración de un perjuicio patrimonial para la compañía de seguros; de conformidad con los artículos 229 y siguientes del CPACA.

V. MEDIOS DE PRUEBA.

Auto N. DCC2-192 del 16 de junio de 2025 por medio del cual libra mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo N. DCC2-041, expedido por el Órgano de Control, en su Contraloría Delegada para responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, Despacho de Dirección de Cobro Coactivo N.2.

VI. NOTIFICACIONES.

Al suscrito, en la Cra 11A # 94A - 23 Of 201 de la ciudad de Bogotá D.C., correo electrónico: notificaciones@gha.com.co

Cordialmente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No. 19.395.114 de Bogotá

T.P. No. 39.116 del C. S. de la J.