

Señores:

ALCALDÍA MUNICIPAL DE GUADALUPE - ANTIOQUIA

alcaldia@guadalupe-antioquia.gov.co

PROCESO: TRAMITE ADMINISTRATIVO GENERAL – AMPARO ANTICIPO
CONTRATO: CONTRATO DE OBRA CO-73-2022
CONTRATANTE: MUNICIPIO DE GUADALUPE
CONTRATISTA: CONSTRUCTORA SARGO S.A.S
ASEGURADORA: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

REFERENCIA: RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 142 DEL 28 DE ABRIL DE 2025

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado especial de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**, sociedad comercial anónima de carácter privado, legalmente constituida, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT 860.524.654-6, tal y como consta en el expediente, promuevo **RECURSO DE REPOSICIÓN** en contra de la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025 proferida por el Alcalde Municipal de Guadalupe "*Por medio de la cual se declara la ocurrencia del siniestro en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato CO-73-2022 del 16 de junio de 2022*" en los siguientes términos:

I. OPORTUNIDAD

En la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025, se resolvió entre otras cosas que:

“**QUINTO:** Notificar del contenido de la presente Resolución al Representante Legal de la CONSTRUCTORA SARGO S.A.S con NIT 900.659.652 y al Representante Legal de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA con NIT 860.524.654-6, en la forma prevista en el CPACA.

“**SEXTO:** Contra el presente acto administrado procede el recurso de reposición ante el Despacho del Alcalde, dentro de los 10 días hábiles siguientes al recibo de la presente notificación.”

En ese sentido, el presente recurso de reposición se presenta de manera oportuna y el mismo resulta procedente como quiera que la notificación por parte del ente territorial a mi representada se realizó el 28 de abril de 2025, feneciéndose el termino otorgado el 13 de mayo de la misma anualidad.

II. DE LOS CONSIDERANDOS CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN No. 142 DEL 28 DE ABRIL DE 2025

La Alcaldía Municipal de Guadalupe – Antioquia mediante Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Declarar la ocurrencia del siniestro en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo dentro del contrato de obra No. 73- 2022, ejecutado por CONSTRUCTORA SARGO S.A.S con NIT 900.659.652, cuyo objeto fue: *“CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA RURAL Y DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA, DEPORTIVA, RECREATIVA Y COMUNITARIA EN EL MUNICIPIO DE GUADALUPE, ANTIOQUIA.”*

SEGUNDO: Cuantificar el monto de la amortización del anticipo dentro del contrato de obra No. 73- 2022, en la suma de DOSCIENTOS SEIS MILLONES TRESCIENTOS CATORCE MIL SETECIENTOS TRECE PESOS (\$206.314.713).

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, hacer efectiva la póliza de seguro No. 496-47-994000016171 y ordenar a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA con NIT 860.524.654-6, se sirva pagar la suma de DOSCIENTOS SEIS MILLONES TRESCIENTOS CATORCE MIL SETECIENTOS TRECE PESOS (\$206.314.713), por concepto de cobertura de buen manejo y correcta inversión del anticipo, dinero que deberá pagar a favor del Municipio de Guadalupe – Antioquia.

CUARTO: La suma que deberá pagar la a ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, deberá actualizarse de acuerdo con la siguiente fórmula:

Valor actualizado = Valor original * (IPC final / IPC inicial).

- **Valor original:**

El valor inicial de la deuda, préstamo, o activo antes de la actualización.

- **IPC final:**

El índice de precios al consumidor en la fecha en la que se realiza la actualización.

- **IPC inicial:**

El índice de precios al consumidor en la fecha de origen del valor original (por ejemplo, la fecha de la sentencia judicial, el préstamo, o la adquisición del activo...”

Para adoptar los anteriores puntos resolutivos, la Alcaldía Municipal de Guadalupe - Antioquia, se fundamentó en los siguientes aspectos:

“(...) ... Descendiendo en caso en concreto, se tiene la amortización es un procedimiento contable según el cual en la medida en que avanza la ejecución de la obra, de los saldos a favor del contratista, se va descantando un porcentaje correspondiente el dinero que en calidad de préstamo se le entregó al inicio de la obra para su ejecución. En efecto nótese, que en el presente procedimiento administrativo general se adjuntó el informe de interventoría CADIMAS/078/C-I-70/23 suscrito por CADIMAS CONSULTORÍAS Y CONSTRUCCIONES S.A.S, el cual sirve de sustento para esta actuación y en el cual se realizó un balance financiero del contrato de obra No. CO 73-2022...”

A través del presente recurso de reposición se demostrará como la Alcaldía Municipal de Guadalupe se equivocó al declarar que la ocurrencia del siniestro afectando el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo de la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento en favor de Entidades Estatales No. 496-47-994000016171. Esto de acuerdo con los reparos que se formulan a continuación:

III. REPAROS CONCRETOS FRENTE A LA RESOLUCIÓN No. 142 DEL 28 DE ABRIL DE 2025

A. LA RESOLUCIÓN No. 142 DEL 28 DE ABRIL DE 2025 SE EXPIDIÓ MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN COMO QUIERA QUE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA DE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C NO ES EXIGIBLE – DENTRO DEL AMPARO DE BUEN MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO NO SE ENCUENTRA LA FALTA DE AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO

En las consideraciones expuestas en la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025, la Alcaldía Municipal de Guadalupe sostiene que la falta de amortización del anticipo equivale, en esencia, a su falta de inversión o uso indebido. Según ese razonamiento, la no amortización es simplemente una forma distinta de denominar el mismo fenómeno: la indebida utilización de los recursos anticipados. Según este planteamiento, la obligación de amortizar implicaría que el contratista debe demostrar la correcta ejecución del anticipo mediante el cumplimiento del objeto contractual, y que, en caso de no hacerlo, se presume un uso indebido o la falta de inversión de dicho recurso, lo que activaría la garantía correspondiente. Sin embargo, este argumento carece de fundamento jurídico y vulnera los principios que rigen el contrato de seguro. Tal afirmación incurre en una equiparación inadecuada de conceptos

jurídicos distintos, desconociendo que el hecho de no amortizar el anticipo no constituye automáticamente la materialización de un siniestro cubierto por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

Sobre este aspecto, el Consejo de Estado ha sido contundente al delimitar el objeto del amparo de buen manejo del anticipo:

“42.- Para la Sala es claro que lo que cubre el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo son los perjuicios derivados del incumplimiento de estas obligaciones y no de la obligación de amortizar el anticipo, si dicha obligación no fue amparada expresamente por la Compañía de Seguros. Igualmente es claro que existe una diferencia entre este amparo (buen manejo y correcta inversión del anticipo) y el amparo de cumplimiento, el cual garantiza el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento del contrato, y que en el caso concreto cubrió el pago de la cláusula penal que asumió la Compañía de Seguros.

43.- La doctrina ha explicado el punto de la siguiente manera: << Podemos definirlo (el amparo de anticipo) como el amparo mediante el cual la compañía de seguros se obliga a indemnizar al contratante asegurado por los perjuicios que sufra este por causas imputables al contratista garantizado, derivados de manera directa de los distintos riesgos que emanen del manejo de dineros o bienes entregados a este último a título de anticipo, los cuales, no están siempre cubiertos en su totalidad, de tal suerte que solo los que sean explícitamente nombrados estarán amparados, y los que no lo estén, valga la redundancia estarán excluidos... >>

Bien se trate de buen manejo, correcta inversión o uso, se busca indemnizar al asegurado por los perjuicios derivados de la destinación que el contratista haga del anticipo sin hacer honor a las reglas del contrato para tal fin, empleándolos para gastos que no estén relacionados con el objeto contratado, y/o dirigiéndolos de manera distinta a la pactada en el contrato garantizado, sin haberse apropiado de ellos...

La amortización es distinta de otros riesgos, y consiste como ya se había venido adelantando, en la devolución paulatina del anticipo por parte del contratista al contratante con corte a la facturación, normalmente conviniéndose que de cada factura emitida por el contratista se haga un descuento porcentual, hasta tanto el anticipo sea totalmente devuelto al contratante, es decir amortizado, entrando, ahí sí, a formar parte del precio pactado en el contrato. En tales condiciones, como la amortización del anticipo está referida a la ejecución de un porcentaje de la obra en la misma proporción, a menos que el asegurador asuma de manera expresa tal riesgo dentro del amparo de anticipo, la NO amortización,

vale decir, la no restitución al asegurado de un porcentaje del anticipo igual al de obra equivalente, no es un riesgo asociado a la utilización del anticipo o su apropiación.

(...) Puede agregarse que un anticipo puede no haber sido amortizado, pero sí correctamente utilizado e invertido. Lo dicho, puesto que se trata como ya se adujo de riesgos distintos, en la medida en que la no amortización puede derivarse, por ejemplo, de un anticipo que sí tuvo la destinación que debía dársele conforme a las reglas contractuales, pero que por circunstancias imputables al contratista no se devolvió al contratante.”

Lo anterior fue reafirmado por la Corte Suprema de Justicia en sentencia SC2840-2022, al indicar que:

“El riesgo consistente en la falta de amortización del anticipo difiere de los riesgos de mal uso o apropiación indebida, por lo cual no resulta de recibo asimilarlos... Por lo anterior, es evidente que no se configuraron ninguno de los riesgos cubiertos por el amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo, por lo que no es posible afectar dicho amparo.”

Adicionalmente, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado que:

“Si el contratista no amortiza el anticipo, está incumpliendo una obligación a su cargo, pero de esta circunstancia no puede deducirse automáticamente que el contratista invirtió o manejó inadecuadamente el anticipo... El hecho de que no ejecute la obra de acuerdo con el programa de inversión, que no facture y que por lo tanto no cumpla con la obligación de amortizar con cada cuenta, no evidencia —de ninguna manera— que haya invertido o manejado inadecuadamente el anticipo; razón por la cual tales circunstancias no autorizan a la entidad contratante a hacer efectiva la garantía, porque ellas no acreditan la ocurrencia del riesgo amparado”¹

Inclusive, contrario a lo expuesto por la Administración en la resolución reprochada, se tiene que el mismo Consejo de Estado, con apoyo en la doctrina, ha considerado que un anticipo puede no haber sido amortizado pero sí correctamente utilizado e invertido, por lo que dichos riesgos no son asimilables como lo pretende hacer ver la entidad contratante. Así, por ejemplo, en sentencia del 24 de febrero de 2016² con ponencia del Magistrado Hernán Andrade Rincón el alto tribunal de lo contencioso administrativo dijo lo siguiente:

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de noviembre de 2020, expediente 47.760, C.P. Martín Bermúdez Muñoz.

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-26-000-2000-01426-01(28917) Actor: ASEGURADORA COLSEGUROS S.A. Demandado: FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL

“En lo atinente al alcance de la no amortización del anticipo como riesgo amparable en las pólizas de seguro, la doctrina lo ha explicado en los términos que se transcriben a continuación:

“3.3.3 De la ‘No amortización’ del anticipo

‘Amortizar’ es ‘Redimir o extinguir el capital de un censo, préstamo u otra deuda (...) Recuperar o compensar los fondos invertidos en alguna empresa...’ ‘pagar parte o el total de una deuda’, y por ello es que el Consejo de Estado ha dicho que ‘El anticipo pasará a ser parte del precio, en la medida en que se amortice siguiendo las cláusulas del contrato’.

*“La amortización es distinta de otros riesgos, y consiste como ya se había venido adelantando, en la devolución paulatina del anticipo por parte del contratista al contratante con corte a la facturación, normalmente conviniéndose que de cada factura emitida por el contratista se haga un descuento porcentual, hasta tanto el anticipo sea totalmente devuelto al contratante, es decir amortizado, entrando, ahí sí, a formar parte del precio pactado en el contrato. En tales condiciones, como la amortización del anticipo está referida a la ejecución de un porcentaje de la obra en la misma proporción, a menos que el asegurador asuma de manera expresa tal riesgo dentro del amparo de anticipo, la NO amortización, vale decir, la no restitución al asegurado de un porcentaje del anticipo igual al de obra equivalente, no es un riesgo asociado a la utilización del anticipo o su apropiación. La amortización, al estar ordinariamente relacionada con el porcentaje de ejecución del contrato, usualmente implica que para que se entienda amortizado totalmente el anticipo deba también estar concluido el 100% del objeto contractual estipulado. **Puede agregarse que un anticipo puede no haber sido amortizado, pero sí correctamente utilizado e invertido.** Lo dicho, puesto que se trata como ya se adujo de riesgos distintos, en la medida en que la no amortización puede derivarse, por ejemplo, de un anticipo que sí tuvo la destinación que debía dársele conforme a las reglas contractuales, pero que por circunstancias imputables al contratista no se devolvió al contratante.*

De lo expuesto es razonable deducir que el amparo de anticipo no está destinado a garantizar la devolución de la parte no amortizada del anticipo, a menos que así se convenga, pues la amortización es un riesgo diverso, que a diferencia del uso o apropiación, consiste en un movimiento contable que debe tener en cuenta el contratista al momento de exigir al contratante los pagos correspondientes, descontando de dicho cobro el porcentaje de amortización previsto, pero que como

quedó demostrado nada tiene que ver con la inversión o no del anticipo. Podría afirmarse no obstante que la no devolución del anticipo dejado de amortizar, como incumplimiento contractual, podría estar cubierta por el amparo de cumplimiento, aunque eso está sujeto a discusión, de manera que lo más recomendable es pactar que este riesgo se mencione expresamente dentro del amparo de anticipo. Reciente jurisprudencia en el distrito judicial de Bogotá ha adoptado la tesis de que la amortización es un riesgo distinto del uso, inversión y/o apropiación del anticipo, tanto en primera como en segunda instancia, sentando un importante precedente que antes no se tenía sobre este particular. Esta nueva jurisprudencia deja entrever que el amparo de anticipo cubre únicamente los riesgos nombrados allí, de tal suerte que si solo se mencionan los de uso indebido, apropiación indebida o incorrecta inversión, la no amortización del anticipo, aun siendo un riesgo inherente a la entrega de este rubro no se encuentra cubierta. De esta manera, las únicas vías que tendrá el asegurado que no contrató esa cobertura serán: (i) intentar demostrar, o bien que el anticipo no se invirtió, o no se destinó a lo que debía, o que el contratista se lo apropió, o (ii) tratar de acudir al amparo de cumplimiento del contrato, aunque como se verá ahora, estos son independientes”³.”

La incorrecta asimilación realizada por el Municipio de Guadalupe en la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025, es reprochada por la Corte Suprema de Justicia cuando menciona que el riesgo consistente en la falta de amortización del anticipo difiere de los riesgos de mal uso o apropiación indebida:

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 1 de septiembre de 2022, radicado: 2015-01057-01, M.P. Aroldo Quiroz Monsalvo. “En otros términos, la alegación de la recurrente en ambos embates tiende a evidenciar que no le fue amortizado el anticipo de forma total, sólo parcialmente, y por ese sendero suplica que la indemnización reconocida en la sentencia abarque el saldo de esa amortización bajo el riesgo de uso indebido del anticipo, esto es, un riesgo diferente al de falta de amortización. En este orden, (...), **el riesgo consistente en la falta de amortización del anticipo difiere de los riesgos de mal uso o apropiación indebida, por lo cual no resulta de recibo asimilarlos**, como lo propone el reproche casacional” (se destaca).

³ “Si se le diera una mirada desprevénida al amparo de anticipo, se podría entender que está llamado a cubrir todos los riesgos derivados de su entrega. Sin embargo, como se esbozará, al tratarse de un seguro y no de una fianza, el seguro de cumplimiento es de interpretación restrictiva y en este sentido solo cubre los riesgos nombrados, de tal forma que las coberturas que no sean expresamente otorgadas por el asegurador no se encuentran incluidas, como sucede con la amortización”. PÉREZ RUEDA, op.cit. p. 193.

De acuerdo con la normativa vigente y la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, el amparo de buen manejo del anticipo está circunscrito a tres riesgos específicos: (i) la no inversión del anticipo, (ii) el uso indebido del mismo y (iii) su apropiación indebida. Así lo dispone de forma clara el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, disposición que ha sido reiterada por Colombia Compra Eficiente⁴ y por la aseguradora en el condicionado general del contrato de seguro. En ese sentido, el análisis presentado por la administración es jurídicamente incorrecta y desconoce los elementos estructurales del contrato de seguro y la delimitación específica de los riesgos asegurados en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo. En efecto, debe señalarse con toda claridad que la no amortización del anticipo no es, *per se*, un riesgo asegurado bajo dicho amparo. El argumento de la administración desconoce que la obligación de amortizar es de naturaleza distinta a la obligación de invertir adecuadamente los recursos o no apropiárselos indebidamente, siendo estas últimas las verdaderamente cubiertas por la póliza.

Pero no es solo jurídicamente erróneo, sino también insuficiente, pues no se apoya en evidencia concreta que demuestre alguno de los tres riesgos mencionados. El informe de interventoría que se cita como sustento del acto administrativo se limita a indicar la existencia de un saldo pendiente por amortizar, pero no se refiere a hechos específicos que prueben el no uso, el uso indebido o la apropiación del anticipo. Tampoco identifica qué rubros del plan de inversión no fueron ejecutados, ni presenta un análisis detallado del flujo de fondos, ni contrasta las obligaciones contractuales frente a los desembolsos realizados por la entidad y las actividades efectivamente ejecutadas por el contratista.

Tampoco se hace mención a cuál fue el componente del plan de inversión del anticipo que presuntamente no fue ejecutado, ni se establece una relación causal directa entre la supuesta falta de amortización y un daño económico real para la entidad. En este sentido, ni se han verificado con claridad las actividades contratadas, ni se ha presentado un estudio financiero riguroso que justifique el supuesto saldo pendiente de amortizar. Tampoco se ha considerado que, conforme al propio informe de interventoría, existe un acta de obra No. 3 pendiente por pagar al contratista por valor de \$216.133.461,5, que estaría destinada precisamente a cubrir el saldo del anticipo.

En este contexto, es evidente que la posición de la Alcaldía Municipal de Guadalupe no encuentra respaldo fáctico, probatorio ni normativo. Pretender afectar el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo con fundamento exclusivo en la existencia de un saldo pendiente por amortizar constituye no solo un error de interpretación del contrato de seguro, sino además una indebida extensión del riesgo asegurado.

⁴ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-080 del 08 de abril de 2021.

A la luz de lo anterior, es evidente que la administración pretende hacer efectiva una garantía por un riesgo no amparado, lo que no solo excede el marco contractual del seguro, sino que además se constituiría en una causa de nulidad por falsa motivación, al fundar la decisión en un presupuesto jurídico inexistente. Igualmente, la falta de claridad en los fundamentos de hecho y derecho vulnera el principio de legalidad de los actos administrativos y los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de las partes vinculadas.

En consecuencia, debe reiterarse que no es jurídicamente procedente declarar el siniestro ni afectar el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo de la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento en favor de Entidades Estatales No. 496-47-994000016171 con base únicamente en la no amortización, dado que este no constituye un riesgo asegurado. Por lo tanto, se solicita respetuosamente se revoque la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025.

B. LA RESOLUCIÓN No. 142 DEL 28 DE ABRIL DE 2025 SE EXPIDIÓ CON INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 1056 DEL CÓDIGO DE COMERCIO – INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DEL CONTRATO DE SEGURO Y DE SUS AMPAROS – LA FALTA DE AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO NO EQUIVALE A SU NO INVERSIÓN Y/O APROPIACIÓN

La Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025 se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse, especialmente, en el artículo 1056 del Código de Comercio, pues lo cierto es que la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. **NO** asumió los riesgos derivados de una falta de amortización del anticipo, siendo la interpretación efectuada por la administración pública contraria al artículo indicado y al principio de la interpretación restrictiva del contrato de seguro.

El principio en cuestión, ha sido reconocido por de manera unánime por la doctrina y jurisprudencia de forma especial frente al contrato de seguro pues, por su misma naturaleza, dicho contrato ha sido considerado como de interpretación restrictiva, circunstancia que implica que no se puedan analizar sus cláusulas – como los amparos de buen manejo y correcta inversión del anticipo – de manera amplia y descontextualizada.

Para recordar la importancia de dicho principio, en especial, frente al negocio asegurativo, debe explicarse de la mano del profesor Fernando Hinestrosa que la labor de los operadores jurídicos, lo cual incluye lógicamente a la Administración Pública, no es la de reemplazar a las mismas partes en las cláusulas que interpretan, de suerte que, si la cláusula o el contrato son lo suficientemente claros, la labor del operador jurídico queda limitada al tenor literal de lo pactado, impidiéndose desatender dicho tenor so pretexto de consultar el espíritu de la obligación. En ese sentido, el ya extinto jurista se pronuncia de la siguiente manera:

“...la lógica y el buen sentido **imponen al juez temperamento y coherencia, en cuanto no puede, so pretexto de ambigüedad de un texto, dada la ‘falibilidad del lenguaje’ o la anfibología de un signo, lanzarse a un entendimiento que riña con el sentido propio de ellos.** La regla no se encuentra en el código dentro del elenco del título ‘De la interpretación de los contratos’, pero sí aparece en lo que hace a la ‘Interpretación de la ley’: “Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu” (art. 27). **Gráficamente se dice que al juez no le está permitido reescribir el contrato.**”⁵ (énfasis añadido).

Como se mencionó, lo dicho por la doctrina es igualmente afirmado por nuestra jurisprudencia nacional, en especial, cuando se afirma que el contrato de seguro es de interpretación restrictiva, como bien lo ha entendido desde antaño la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁶:

“... en cuanto al contrato de seguro propiamente dicho, ha sostenido la Corte que **“debe ser interpretado en forma similar a las normas legales y sin perder de vista la finalidad que está llamado a servir, esto es comprobando la voluntad objetiva que traducen la respectiva póliza y los documentos que de ella hacen parte con arreglo a la ley** (Arts. 1048 a 1050 del C de Com.), los intereses de la comunidad de asegurados y las exigencias técnicas de la industria. Dicho en otras palabras, **el contrato de seguro es de interpretación restrictiva y por eso en su ámbito operativo, para determinar con exactitud los derechos y las obligaciones de los contratantes, predomina el texto de la que suele denominarse ‘escritura contentiva del contrato’** (Sentencia de Casación Civil 002 del 29 de enero de 1998).” (énfasis añadido).

Posición que también ha adoptado la jurisprudencia arbitral al afirmar lo siguiente:

“A este respecto, cumple recordar que reiterada doctrina y jurisprudencia, han coincidido por centurias en que **la interpretación del seguro, para que el contrato sea viable jurídica y técnicamente, debe ser una interpretación limitada o acotada en función de la cobertura otorgada.**

De ahí que la Corte Suprema de Justicia tenga definido de antaño, como tuvo la oportunidad de reiterarlo en una providencia escoltada por la lógica, “. . . que el

⁵ Hinebrosa, F. (2014). Tratado de las OBLIGACIONES. Concepto, Estructura y Vicisitudes (Segunda reimpresión a la tercera ed.). Universidad Externado de Colombia.

⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 1º de agosto de 2002. Magistrado Ponente: Jorge Santos Ballesteros. Expediente No. 6907.

contrato de seguros debe ser interpretado en forma similar a las normas legales y sin perder de vista la finalidad que está llamado a servir, esto es comprobando la voluntad objetiva que traducen la respectiva póliza y los documentos que de ella hacen parte con arreglo a la ley (arts. 1048 a 1050 del C. de Co.), los intereses de la comunidad de asegurados y las exigencias técnicas de la industria; que, en otras palabras, el contrato de seguro es de interpretación restrictiva y por eso en su ámbito operativo **para determinar los derechos y las obligaciones de los contratantes predomina el texto de la que suele denominarse escritura contentiva del contrato en la medida en que por definición, debe conceptuársela como expresión de un conjunto sistemático de condiciones generales y particulares que los jueces deben examinar con cuidado, especialmente en lo que tiene que ver con las cláusulas atinentes a la extensión de los riesgos cubiertos en cada caso y su delimitación** (...). La Corte ha deducido como requisito ineludible para la plena eficacia de cualquier póliza de seguros, la individualización de los riesgos que el asegurador toma sobre sí (CLV/11, pág. 176), y ha extraído, con soporte en el artículo 1056 del Código de Comercio, la vigencia en nuestro ordenamiento de un principio común aplicable a toda clase de seguros de daños y de personas, en virtud del cual se otorga al asegurador la facultad de asumir a su arbitrio pero teniendo en cuenta las restricciones legales, todos o algunos de los riesgos a que están expuestos el interés o la cosa asegurados. el patrimonio o la persona del asegurado" (cas. Civ. 24 de mayo 2005, SC-089-2005 {7495}). "Por lo anterior, ha señalado la Sala, **no puede el intérprete so pena de sustituir indebidamente a los contratantes interpretar aparentemente el contrato de seguro para inferir riesgos que no se han convenido, ni para excluir los realmente convenidos, ni tampoco hacer interpretaciones de tales cláusulas que conlleven a resultados extensivos de amparo de riesgos a otros casos que no solo se encuentran expresamente excluidos, sino que por su carácter limitativo y excluyente son de interpretación restringida** (cas. civ. 23 de mayo de 1988, exp. 4984).

En el mismo sentido, el profesor Ruben Stiglitz expresa que "... habrá de estarse a la literalidad de los términos utilizados cuando proceda la interpretación restrictiva. Por ejemplo, **el objeto del contrato de seguro constituido por el riesgo, en cuanto a su extensión, debe ser interpretado literal o restrictivamente, pues de otro modo se provocaría un grave desequilibrio en el conjunto de las operaciones que efectúa el asegurador** (...) Sobre el particular se tiene expresado que **la extensión del riesgo y los beneficios otorgados por el contrato de seguro deben interpretarse literalmente pues su ampliación producirá un grave desequilibrio en el conjunto de las operaciones de la aseguradora** ... " (se subraya). A lo anterior

se une el profesor Louis Josserand, quien en forma categórica sostiene que el seguro " ... es uno de los raros contratos de derecho estricto, 'de derecho estrecho', que existen en nuestros días (...) las cláusulas del mismo comportan una interpretación rigurosa ..."

*Por su parte, el profesor Isaac Halperin, agrega, además, que "... la naturaleza del contrato de seguro o la importancia de los conflictos en juego, han llevado a establecer que: a) **la extensión del riesgo y los beneficios otorgados deben interpretarse literalmente**; (...) e) las restricciones a la libre actividad del asegurado deben formularse expresamente; d) la responsabilidad asumida en términos generales, como fin del contrato, sólo puede restringirse por cláusulas expresas ... '.*

*Y es que abundan las razones que explican la importancia de la regla en comento, esto es, de la restrictividad en la hermenéutica del contrato de seguro, principiando, ad baculum, por la estructura técnica y económica del mismo. Al respecto, cumple anotar que **si se permitiera una interpretación extensiva o amplificada de los amparos, perdería toda viabilidad jurídica y técnica la celebración de contratos de seguro**, como quiera que, en estrictez, la actividad aseguradora supone una pericia del asegurador, que le permite evaluar cada contingencia y, con base en ello, determinar cuáles riesgos asume y cuáles no, lo que en principio es legítimo, amén que permitido, fijando con base en concienzudos estudios técnicos y financieros una prima como contraprestación por la asunción de dichos riesgos. Pero si el asegurador no sabe con certeza a qué se compromete, tendrá que fijar primas excesivamente onerosas para acaparar todas las contingencias o, simplemente, optará por retirarse del mercado, al no poder conocer, a ciencia cierta, el contenido prestacional a que se está obligando y, en consecuencia, no poder hacer una previsión técnica y financiera."⁷ (énfasis añadido).*

Nótese, de la copiosa jurisprudencia y doctrina traída a colación, que la interpretación del contrato de seguro no es una cuestión donde el operador jurídico – en este caso la Administración Pública – conste de un amplio margen de movilidad sino que, por el contrario, es uno de los casos excepcionales, donde el negocio jurídico asegurador debe ser interpretado de forma estricta a semejanza de como se realiza la interpretación de las disposiciones legales, siendo pertinente afirmar que, al igual que ocurre con las leyes, si el contrato de seguro es claro en su literalidad, al operador jurídico no le es válido interpretar sus cláusulas so pretexto de consultar su espíritu (art. 27 C.C.).

⁷ Laudo Arbitral 15 de diciembre de 2009. Quala S.A. Vs. Chubb de Colombia Compañía de Seguros S.A. Árbitro: Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

El principio en cuestión aplicado a la PÓLIZA DE GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 496-47-994000016171 demuestra que el riesgo de falta de amortización **NO** fue contemplado dentro del amparo:

1.3 AMPARO DE BUEN MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN AL ANTICIPO

EL AMPARO DE BUEN MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO CUBRE A LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE, DE LOS PERJUICIOS SUFRIDOS CON OCASIÓN DE (I) LA NO INVERSIÓN DEL ANTICIPO, (II) EL USO INDEBIDO DEL ANTICIPO Y (III) LA APROPIACIÓN INDEBIDA QUE EL CONTRATISTA GARANTIZADO HAGA DE LOS DINEROS O BIENES QUE SE LE HAYAN ENTREGADO EN CALIDAD DE ANTICIPO PARA LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO. CUANDO SE TRATE DE BIENES ENTREGADOS COMO ANTICIPO, ÉSTOS DEBERÁN TASARSE EN DINERO EN EL CONTRATO.

En ese sentido, debe recordarse de la mano de la jurisprudencia nacional que, los riesgos asumidos por las compañías aseguradoras son de carácter restrictivo, lo cual implica para el seguro de cumplimiento que si sólo se amparó la apropiación o la incorrecta inversión del anticipo, la falta de amortización **NO** puede quedar a cargo del asegurador:

*“Debe admitirse que la apropiación, la incorrecta inversión y la falta de amortización del anticipo, constituyen riesgos potenciales, que amenazan por sendas distintas el patrimonio del contratante; por consiguiente, este tiene interés en transferirlos lícitamente al asegurador, a través de la contratación de amparos especiales, que pueden incluirse como coberturas accesorias al seguro de cumplimiento. (...) Pero no puede obviarse que, en desarrollo de la comentada potestad de individualizar el riesgo asegurado, el asegurador está facultado para decidir si asume los riesgos de apropiación, incorrecta inversión o falta de amortización del anticipo; **pero si opta por restringir el aseguramiento brindado a los dos primeros eventos, no podrá reclamársele indemnización alguna si se materializa el tercero, aun cuando –se reitera– por esa vía sufra menqua el patrimonio del contratante.** (...) Téngase en cuenta que, **si el asegurador asume las contingencias económicas que pudieran emerger de la ‘apropiación’, o ‘incorrecta inversión’ del anticipo, solo responderá por las pérdidas derivadas de la realización de esos eventos dañosos, y por lo mismo estará exonerado de cualquier carga indemnizatoria si el desmedro patrimonial deriva de causas distintas, como lo sería sin duda la restitución imperfecta del aludido rubro**”⁸ (subrayado y negritas propias)*

Por todo lo anterior, se solicita la revocatoria de la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025 en la medida en que se expidió con infracción del artículo 1056 del Código de Comercio, todo esto al

⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 19 de octubre de 2020, radicado: 2015-00826-01, M.P. Luis Alonso Rico Puerta

interpretar de forma errónea el seguro documentado en la PÓLIZA DE GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 496-47-994000016171.

C. LA RESOLUCIÓN No. 142 DEL 28 DE ABRIL DE 2025 SE EXPIDIÓ MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN E INFRACCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 1081 DEL C.CO. COMO QUIERA QUE OPERÓ LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO, CON LO CUAL ES IMPROCEDENTE LA AFECTACIÓN DE LA PÓLIZA DE GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 496-47-994000016171

La Alcaldía Municipal de Guadalupe incurre en un evidente vicio de nulidad al interpretar erróneamente las normas que regulan la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro. Según lo sostenido por la administración, el riesgo amparado por el buen manejo y correcta inversión del anticipo sólo se configuraría con la finalización del contrato, bajo el supuesto de que hasta dicho momento el contratista conserva la posibilidad de justificar adecuadamente el uso de los recursos entregados a título de anticipo. Sin embargo, esta interpretación no solo desconoce el marco normativo aplicable al contrato de seguro, sino que contraviene de manera directa lo dispuesto en el artículo 1081 del Código de Comercio, así como la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado. En la que se establece con absoluta claridad que el término de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro inicia desde el momento en que el interesado ha tenido o debido tener conocimiento del hecho que da lugar a la acción, sin que ello quede supeditado a la terminación formal del contrato o a la expedición posterior de actos administrativos.

En ese sentido, es importante señalar que la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros es la pérdida del derecho a reclamar una indemnización por un siniestro, debido a que ha transcurrido el plazo legal para hacerlo. Este fenómeno se estableció en la citada norma, así:

ARTÍCULO 1081. 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.”

Al respecto, conviene precisar que el Consejo de Estado ha dicho que no es viable que la entidad pública argumente que tuvo conocimiento de los hechos hasta la terminación del contrato, más aún en contratos de ejecución sucesiva, pues con ello se estaría reconociendo que se desconocieron deberes de control y seguimiento a las actividades realizadas por el contratista. En estos términos, se adujo:

“En efecto, si se trata, por ejemplo, de la construcción de una obra es evidente que la entidad pública se encuentra en capacidad, de conformidad con la programación de las actividades o el plan de trabajo acordado, de determinar si la misma se entregará o no dentro del plazo convenido y de establecer a partir de ese seguimiento que en forma permanente y responsable le demanda la ley, si resulta pertinente o no la adopción de una medida preventiva, como puede ser la ampliación o prórroga del plazo, o, si por el contrario, amerita la imposición de medidas extremas, como la declaratoria de caducidad del contrato, para desplazar al contratista a efectos de terminar directamente o por conducto de otro contratista la obra requerida.

En fin, que sólo hasta el último día del plazo de ejecución del contrato o un día después se conozca si se cumplió o no con la construcción de la obra pública, o con la elaboración de los estudios, o con la prestación completa de un servicio, o con cualquier objeto de realización en el tiempo, deja la impresión de que la Administración jamás se enteró suficientemente de su ejecución, ni se entendió adecuada, estricta y juiciosamente -como deber ser- de la verificación del cumplimiento del objeto contractual; es decir, que no cumplió cabalmente con su deber de dirección, control y vigilancia del contrato, ejerciendo oportunamente los poderes que le otorga la ley para velar por la obtención de los fines que se buscan con el contrato, razón que no puede justificar a posteriori y legitimar la adopción de un poder exorbitante como la declaratoria de caducidad, porque simplemente al final del plazo convenido se da cuenta en forma “sorpresiva” que no se logró satisfacer el bien o servicio contemplado en el objeto contractual”⁹.

Por otro lado, el Consejo de Estado ha establecido que la prescripción respecto de los daños ocasionados como consecuencia del incumplimiento de obligaciones contractuales comienza a contar a partir del momento en que se configura dicho incumplimiento, expresando dicha postura de la siguiente forma:

“CAUSA GENERADORA DEL DAÑO [S]e debe precisar que la declaratoria de nulidad de actos administrativos contractuales -como la de cualquier otro acto administrativo- no solo

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad. 17031 del 20 de noviembre de 2008, C.P. Ruth Stella Correa Palacio).

obliga a restablecer los derechos afectados, sino que, también, puede ser fuente de responsabilidad, si es que con aquél se ha causado un daño. Es importante advertir que la responsabilidad que se puede originar en razón de la nulidad de un acto administrativo de naturaleza contractual difiere de la que se puede generar con ocasión del incumplimiento de las obligaciones de un contrato. Mientras que la primera surge por la transgresión de los elementos que la ley exige para que la administración exprese válidamente su voluntad a través de actos administrativos con proyección directa y mediata frente a los derechos de los administrados o los intereses jurídicamente tutelados, la responsabilidad contractual se funda en que el deudor de una prestación deja de ejecutar, parcial o totalmente, una obligación de dar, de hacer o de no hacer que le es debida al acreedor de conformidad con lo pactado en el negocio jurídico. En ese sentido, el hecho de que una facultad exorbitante que proviene de la ley artículo 18, Ley 80 de 1993 y no de un pacto sea ejercida en contravención de los postulados normativos no desemboca en el incumplimiento del contrato. Vale precisar que esta distinción de modo alguno recorta el derecho que tiene quien sufrió un daño como consecuencia de la expedición y posterior anulación de los actos administrativos contractuales; lo que permite es identificar cuál es la fuente del daño que se reclama”.¹⁰

De igual forma, las afirmaciones realizadas en la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025, consistentes en que *“el buen manejo del anticipo sólo se configura con la terminación del contrato, pues, hasta este momento el contratista puede y debe demostrar el correcto uso del anticipo”*, no sólo son contrarias al tenor literal del artículo 1081 del C.Co., sino también al entendimiento que de dicha norma ha realizado el Consejo de Estado. Así, por ejemplo, en sentencia del 1º de marzo de 2023 con ponencia del Magistrado Martín Bermúdez Muñoz se dijo lo siguiente:

“9.4.1.- Que el término de prescripción se contabiliza desde que la administración tiene conocimiento del hecho o desde el momento en el que razonablemente debió tenerlo, pues a esto se refiere la norma cuando indica que transcurre desde cuando el interesado “haya tenido o debido tener conocimiento del hecho”: **o está probado claramente cuando lo conoció**, como ocurre en este caso, o ese conocimiento puede deducirse de otras circunstancias, como del examen del plazo dentro del cual debía cumplirse la obligación y la advertencia del incumplimiento que la entidad debió deducir luego de que el mismo venció.

(...)

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Número de expediente: 76001-23-31-000-2007-00092-05. Sentencia del 11 de octubre de 2021.

9.4.2.- Que **el conocimiento de hecho por la entidad demandada no es un conocimiento que deba tener algún tipo de cualificación, ni condicionamiento. Para dar por probada esta excepción basta que la compañía acredite que el asegurado tuvo conocimiento del daño (en el caso de la estabilidad) o del hecho que genera el derecho.** Una lectura contraria, adicionando el plazo que la entidad le otorgue al contratista para hacer las reparaciones, implicaría considerar que el término de prescripción está sujeto a la ampliación o al manejo que quiera darle el asegurado. A partir del conocimiento del hecho la entidad sabe que, si pretende hacer efectiva la garantía contra la compañía de seguros, está obligada a hacerlo (reclamando como un particular, o expediendo el acto administrativo) dentro del término de dos años: si opta por expedir un acto administrativo, ese término no se cuenta desde cuando practicó las pruebas para determinar que el daño efectivamente era responsabilidad del contratista, ni se puede tener en cuenta el plazo que le concedió para que reparar los imperfectos advertidos en la obra: el término de prescripción se cuenta desde que tiene conocimiento de ellos.

(...) 9.5.- Para la Sala es claro que la entidad tuvo conocimiento de los daños de la obra el 28 de noviembre de 2007, cuando recibió el mencionado informe en el que se le advertía que era necesario tomar medidas para “preservar la estabilidad de la obra ejecutada”. **La entidad, en su fuero interno, podía dar plazos a la contratista para que esta cumpliera su obligación, pero ello no interrumpía en modo alguno el término de prescripción. Aceptar lo contrario, como se dijo anteriormente, significaría que el asegurado puede extender el término de prescripción de forma subjetiva.**¹¹ (subrayado y negritas propias).

Así mismo, se ha venido sosteniendo por dicha corporación desde la providencia del 10 de febrero de 2021, donde se recordó que el cómputo de la prescripción ordinaria de dos años regulada en el artículo 1081 del Código de Comercio inicia su cómputo desde que la administración tiene conocimiento del siniestro, circunstancia que no necesariamente tiene que ser al momento de finalizar el plazo de ejecución contractual:

“32. Como primera medida, debe recordarse que esta Corporación, en varias ocasiones, se ha referido al artículo 1081 del Código de Comercio, que estableció un término de prescripción ordinaria de 2 años para las acciones derivadas del contrato

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ Bogotá D.C., primero (1°) de marzo de dos mil veintitrés (2023) Referencia: Acción de controversias contractuales Radicación número: 41001-2331-000-2011-00338- 01 (67240) 41001-2331-000-2011-00561 00 (Acumulado) Demandantes: Oica S.A. y Compañía Mundial de Seguros Demandado: Instituto Nacional de Inviás - INVÍAS

de seguro, y su incidencia cuando la declaratoria de siniestro se produce a través de acto administrativo.

Sobre este término, **se ha reconocido que corre a partir del momento en que el interesado (como ocurre con la entidad beneficiaria del contrato de seguro que ampara el cumplimiento de un contrato estatal) haya tenido** o debido tener conocimiento del hecho que da origen a la acción:

(...)

33. Con base en una extensa línea jurisprudencial, se entiende que, **desde el momento en que la entidad tiene conocimiento del hecho que da origen a la acción, cuenta con un término de 2 años para proferir el acto administrativo mediante el cual declara la ocurrencia de un siniestro** y lo cuantifica.

34. Esta misma Subsección, en una oportunidad reciente, recordó que “el término de prescripción ordinaria de las acciones derivadas del contrato de seguro es de 2 años, y corre a partir del momento en que el interesado –la entidad beneficiaria del contrato de seguro, en el caso de garantías de cumplimiento otorgadas en contratación estatal- haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. Así, desde el momento en que la entidad tiene conocimiento del hecho que da base a la acción, cuenta con un término de 2 años para proferir un acto administrativo mediante el cual declare la ocurrencia de un siniestro y su cuantía”.

35. En el caso objeto de análisis, tal y como se señaló en la demanda y en el recurso de apelación (lo que se confirma con los propios informes de interventoría de los que dan cuenta los actos administrativos demandados), **la administración tuvo conocimiento de las razones del incumplimiento el 5 de abril de 2011, o, en su defecto, el 30 de mayo de 2011. A partir de estas fechas se puede afirmar, sin lugar a dudas, que la administración sabía de los incumplimientos contractuales, comoquiera que fue en este momento “cuando el IDU manifestó no haber recibido por parte del CONSORCIO PRO3 los productos finales de estudios y diseños”**¹² (subrayado y negritas propias).

¹² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata Bogotá D.C., 10 de febrero de 2021 Radicación número: 25000- 23-36-000-2015-00882-01 (57454) Actor: Royal & Sun Alliance Seguros de Colombia S.A. Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano Referencia: Controversias contractuales

El acto administrativo que pretende declarar el siniestro parte del supuesto jurídicamente incorrecto, que el conocimiento del hecho generador de la acción se produce con la terminación formal del contrato o, incluso, con la expedición de actos administrativos posteriores. Esta premisa desconoce por completo que las entidades estatales están obligadas, por mandato legal, a ejercer seguimiento, control y vigilancia permanentes durante toda la ejecución del contrato. Por tanto, el momento en que la administración debió tener conocimiento de un eventual incumplimiento es necesariamente anterior a la finalización del contrato, y no puede quedar supeditado a una apreciación subjetiva, discrecional o extemporánea.

En el caso concreto, la propia Administración Municipal contaba con elementos objetivos que le permitían advertir, con antelación suficiente, cualquier irregularidad relacionada con el manejo del anticipo. Así lo demuestra el informe de interventoría del 30 de enero de 2023, en el cual ya se hacía mención a órdenes de compra tramitadas por el contratista y al uso de los recursos anticipados. Dicho documento constituye una evidencia clara de que, para esa fecha, la entidad tenía o, como mínimo, debió tener conocimiento efectivo de los hechos que hoy pretende utilizar como fundamento para declarar el siniestro. En consecuencia, el término de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, según lo establece el artículo 1081 del Código de Comercio, comenzó a correr desde ese momento, y fenecía, por tanto, el 30 de enero de 2025.

No resulta jurídicamente válido alegar que el conocimiento del siniestro solo se produjo con la finalización del contrato o con informes posteriores, pues ello contraviene los principios de diligencia administrativa y seguridad jurídica. Más aún, tal postura representa una violación directa a la norma que regula la prescripción, al intentar extender artificialmente el término legal de dos años que otorga la ley para ejercer acciones derivadas del contrato de seguro.

Incluso si se asume, en gracia de discusión, que el término de prescripción debe contarse desde la fecha de terminación del contrato, esto es, el 30 de abril de 2023, el resultado no varía. En ese escenario, la acción prescribiría el 30 de abril de 2025, de modo que cualquier actuación administrativa tendiente a declarar el siniestro con posterioridad a esa fecha carecería de eficacia jurídica, al haberse configurado la prescripción ordinaria, en los términos del artículo 1081 del Código de Comercio. Así, la pretensión de hacer efectiva la póliza con fundamento en hechos conocidos antes del vencimiento del contrato deviene extemporánea e improcedente.

Al respecto, se advierte una inconsistencia grave en los propios actos administrativos emitidos por la Alcaldía. En el Auto No. 001 del 28 de mayo de 2024, la administración indicó de forma expresa que el Contrato de Obra CO-73-2022 finalizó el 30 de abril de 2023, fecha que fue utilizada como base para contextualizar los hechos objeto de análisis y justificar la apertura del trámite administrativo. Sin embargo, en la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025, y sin ofrecer ninguna justificación o respaldo

documental, se señala que la fecha de terminación del contrato fue el 27 de mayo de 2023. Esta contradicción no es menor ni intrascendente, pues afecta directamente el cómputo del término de prescripción y puede constituir una alteración sustancial de los hechos, con efectos directos sobre la legalidad del acto administrativo.

Modificar de manera unilateral la fecha de finalización del contrato, sin sustento probatorio y en esta etapa del procedimiento, configura una falsa motivación del acto, lo que acarrea su nulidad de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Además, esta contradicción vulnera el principio de confianza legítima, al generar incertidumbre sobre aspectos esenciales del procedimiento y entorpecer el derecho de defensa y contradicción de los sujetos vinculados a la actuación.

Desde el punto de vista jurídico y técnico, la única fecha que puede ser considerada válida para efectos del cómputo de la prescripción es la establecida inicialmente en el Auto No. 001 del 28 de mayo de 2024, esto es, el 30 de abril de 2023, al ser la primera delimitación oficial de los hechos por parte de la administración. Alterar dicha fecha en un acto posterior y sin respaldo fáctico representa un exceso de la potestad administrativa y resulta abiertamente improcedente.

En conclusión, la falta de coherencia entre los actos administrativos emitidos por la Alcaldía no solo pone en tela de juicio la legalidad del procedimiento, sino que confirma la configuración de la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro. Aun tomando la fecha más favorable para la administración (el 30 de abril de 2023), el término de prescripción se cumplió el 30 de abril de 2025. Por tanto, si la resolución queda en firme en mayo de 2025, como todo indica que ocurrirá, cualquier intento de hacer efectiva la garantía resultará jurídicamente ineficaz y nulo, al haber transcurrido el plazo legal para formular dicha reclamación.

D. LA RESOLUCIÓN No. 142 DEL 28 DE ABRIL DE 2025 SE EXPIDIÓ MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN E INFRACCIÓN NORMATIVA DADO QUE NO SE ACREDITÓ LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO NI LA CUANTÍA DE LA PERDIDA, EN VIRTUD DEL ARTICULO 1077 DEL CÓDIGO DE COMERCIO

La Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025 adolece de falsa motivación e infracción normativa, por cuanto fue expedida sin que se acreditara la ocurrencia del siniestro ni la cuantía de la pérdida, en abierta contravención del artículo 1077 del Código de Comercio. Esta omisión no es menor, pues compromete la validez misma del acto administrativo mediante el cual se pretende hacer efectiva la garantía contractual, lo que exige la observancia estricta de los requisitos legales y contractuales que rigen este tipo de procedimientos.

Para que una entidad estatal, en su calidad de asegurado o beneficiario de una póliza de cumplimiento, pueda declarar unilateralmente la ocurrencia de un siniestro derivado de una relación contractual o legal, debe cumplir con una carga probatoria específica: demostrar, por medios idóneos y suficientes, tanto la ocurrencia del siniestro como la cuantía de la pérdida ocasionada. En el presente caso, esa carga no fue satisfecha. La resolución no expone con claridad cuáles fueron los hechos concretos que habrían constituido un incumplimiento por parte del contratista, ni explica de manera técnica y verificable cómo se determinó el presunto saldo pendiente de amortizar. Esta omisión vulnera el deber de motivación que recae sobre toda actuación administrativa, particularmente en materia de seguros, donde las consecuencias jurídicas pueden ser sustanciales.

El artículo 1077 del Código de Comercio es categórico al establecer que:

“ARTÍCULO 1077. CARGA DE LA PRUEBA. Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso. El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad.”

Este precepto implica que la obligación condicional del asegurador, esto es, su deber de indemnizar, no nace sino hasta cuando el asegurado cumple cabalmente con su carga probatoria. Declarar un siniestro sin haber acreditado adecuadamente la configuración del riesgo asegurado, ni el daño económico derivado de ese riesgo, no solo vacía de contenido el principio de buena fe que rige los contratos de seguro, sino que además hace incurrir a la administración en una decisión carente de fundamento jurídico válido.

Tratándose de pólizas de cumplimiento expedidas a favor de entidades estatales, resulta aún más relevante observar con rigor las exigencias del artículo 1077 del Código de Comercio. En estos casos, la entidad contratante, que actúa como asegurada, tiene la potestad de declarar unilateralmente el siniestro mediante acto administrativo. Pero dicha potestad no es discrecional ni ilimitada: debe sustentarse en hechos objetivos, medios de prueba válidos y una tasación clara del perjuicio sufrido. Esto incluye detallar, en el acto administrativo, qué disposiciones contractuales fueron incumplidas, cómo ese incumplimiento se vincula causalmente con un daño, y cuál es el valor económico preciso de ese perjuicio. Ninguno de estos elementos fue aportado con suficiencia en la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025.

La sola afirmación de que existe un saldo por amortizar no equivale a demostrar la ocurrencia de un siniestro, pues, como se ha explicado, la no amortización no es un riesgo cubierto en la póliza de buen manejo y correcta inversión del anticipo. Aún si lo fuera —lo cual se niega enfáticamente—, la administración debió acreditar cómo ese saldo refleja un uso indebido, una no inversión o una

apropiación indebida del anticipo, riesgos que sí están expresamente amparados. Tampoco se indica cómo fue calculada la supuesta pérdida, ni se presentan soportes documentales que respalden el monto reclamado.

Además, en el caso concreto, el contratista ejecutó el contrato de obra CO-73-2022 y cumplió con las obligaciones esenciales relacionadas con la utilización del anticipo, conforme al plan de inversión aprobado. La administración no ha demostrado que existan actividades no ejecutadas que justifiquen el saldo que pretende reclamar. De hecho, la existencia de actas de obra pendientes de pago y la falta de un análisis financiero completo del estado del contrato refuerzan la idea de que no hay perjuicio cierto, real ni cuantificable con cargo a la aseguradora.

En consecuencia, si no se ha probado la existencia del riesgo cubierto ni se ha determinado con precisión la cuantía de la pérdida, no es jurídicamente procedente declarar la ocurrencia del siniestro. La resolución, en lugar de cumplir con las exigencias del artículo 1077 del Código de Comercio, se limita a conclusiones genéricas y afirmaciones carentes de sustento técnico, lo que configura una clara falsa motivación del acto administrativo.

Ante esta falta de soporte fáctico y jurídico, la única decisión ajustada a derecho es el archivo del trámite administrativo, por cuanto no se cumple con los presupuestos normativos que permitirían hacer efectiva la póliza. Declarar el siniestro en estas condiciones no solo constituye un abuso de la potestad sancionatoria, sino que también compromete la validez del acto por infracción directa a la ley.

IV. PETICIONES

En consideración a lo expuesto, respetuosamente solicito, que al momento de resolver el respectivo recurso se disponga:

PRIMERO: Se **REVOQUE** en su integridad la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025, por cuanto la misma fue expedida mediante falsa motivación y con infracción de las normas en que debería fundarse, de conformidad con los argumentos anteriormente expuestos.

En subsidio de lo anterior, solicito:

SEGUNDO: Se **REVOQUE** los artículos **PRIMERO** y **TERCERO** de la Resolución No. 142 del 28 de abril de 2025, por cuanto no se realizó el riesgo asegurado del amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo y se encuentran prescritas las acciones del contrato de seguros contenido en la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento en favor de Entidades Estatales No. 496-47-994000016171.

V. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones físicas en la Carrera 11 A No.94 A – 56, Oficina 402 de la ciudad de Bogotá o en la dirección electrónica: notificaciones@gha.com.co

Atentamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No 19.395.114 expedida de Bogotá

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