



REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE TRANSPORTE

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

RESOLUCIÓN No. 20267070005685

20267070005685

Fecha: 19-05-2026

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN INTERPUESTOS CONTRA LA RESOLUCIÓN NO. 20257070013525 DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025”

REF: Procedimiento administrativo sancionatorio contractual contra la Sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S.A., por el presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, relacionadas con la falta de ejecución del plan de inversiones, estipuladas en el capítulo IV, numeral 4.4, modificado en la cláusula primera del otrosí No. 1 de 2022 “*Plan de Inversiones*”, literales (a), (c) y (g); y del capítulo V “*Principales Obligaciones del Concesionario*”, numeral 5.1, literal (d) de dicho Contrato de Concesión. Expediente No. 20237070320700074E.

LA COORDINADORA DEL GIT PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS CONTRACTUALES DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

En ejercicio de las facultades conferidas mediante las Resoluciones Nos. 20221000007275 de 3 de junio de 2022, 1069 de 15 de julio de 2019 y 295 de 25 de febrero de 2020 de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), y el nombramiento realizado a través de la Resolución ANI No. 20244030007625 de 5 de julio de 2024, aplicando el procedimiento administrativo sancionatorio contractual establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en armonía con lo dispuesto en la parte primera de la Ley 1437 de 2011 para lo no previsto en la norma especial que regula este tipo de procedimientos, se procede a resolver recurso de reposición interpuesto dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado en contra de la Sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S.A., por el presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, relacionadas con la falta de ejecución del plan de inversiones, estipuladas en el capítulo IV, numeral 4.4, modificado en la cláusula primera del otrosí No. 1 de 2022 “*Plan de Inversiones*”, literales (a), (c) y (g); y del capítulo V “*Principales Obligaciones del Concesionario*”, numeral 5.1, literal (d) de dicho Contrato de Concesión, a partir de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

1. INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS SUJETOS.



Dentro del presente trámite administrativo sancionatorio contractual fueron citadas las siguientes personas jurídicas:

En calidad de contratista citado:

La Sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S.A. (en adelante Puerto Solo S.A.), identificada con el NIT No. 900.739.289-9, en calidad de concesionaria en el Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021.

En calidad de garantes del investigado:

La Sociedad Seguros del Estado S.A., identificada con NIT No. 860.009.578-6, garante en coaseguro del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, con una participación del 70%, según póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212.

La Compañía Nacional de Seguros S.A. Compañía de Seguros Generales (en adelante Nacional de Seguros S.A.), identificada con NIT No. 860.002.527-7, igualmente garante en coaseguro del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, con una participación del 30%, de acuerdo con la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212.

2. DECISIÓN DE FONDO ADOPTADA EN ESTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL Y EL TRÁMITE SURTIDO EN SEDE DE RECURSO.

La gerente del GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales de la vicepresidencia jurídica de la Agencia Nacional de Infraestructura profirió la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, "*Resolución por medio de la cual se declara el incumplimiento del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, en el marco de procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado contra la Sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S.A. Expediente No. 20237070320700074E*", por lo que, en consecuencia, declaró el incumplimiento de la Sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S.A. de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, relacionadas con la falta de ejecución del plan de inversiones, estipuladas en el capítulo IV, numeral 4.4, modificado en la cláusula primera del otrosí No. 1 de 2022 "*Plan de Inversiones*", literales (a), (c) y (g); y del capítulo V "*Principales Obligaciones del Concesionario*", numeral 5.1, literal (d) de dicho Contrato de Concesión, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, cuantificó e impuso la multa y declaró la ocurrencia del siniestro, resolviendo lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO de la Sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S.A. de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, relacionadas con la falta de ejecución del plan de inversiones, estipuladas en el capítulo IV, numeral 4.4, modificado en la cláusula primera del otrosí No. 1 de 2022 "Plan de Inversiones", literales (a), (c) y (g); y del capítulo V "Principales Obligaciones del Concesionario", numeral 5.1, literal (d) de dicho Contrato de Concesión, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.



Documento firmado digitalmente



ARTÍCULO SEGUNDO. IMPONER LA MULTA prevista en el numeral 9.6 literal (a) romanito (vi) del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021 de conformidad con lo establecido en el capítulo IX, numeral 9.1 literal (d) y sus numerales (i) y (ii) por valor de QUINIENTOS SESENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD 562.872), de conformidad a los criterios de gradualidad expuestos en la parte motiva.

ARTÍCULO TERCERO. DECLARAR OCURRIDO EL SINIESTRO DE INCUMPLIMIENTO amparado por la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212, la cual fue expedida por la compañía Seguros del Estado S.A., en coaseguro con la sociedad Nacional de Seguros S.A., que ampara el cumplimiento del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, en favor de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

PARÁGRAFO. El valor para pagar deberá ser consignado a favor de la Agencia Nacional de Infraestructura, identificada con NIT. 830.125.996-9, en la cuenta de ahorros de Bancolombia No. 18816489667, en el término establecido en la cláusula 9.4 (c) en las condiciones de la cláusula 9.3 literal (a) del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, suma que deberá pagarse dentro del mes siguiente que el acto administrativo que se imponga quede en firme, so pena de causarse intereses moratorios

ARTÍCULO CUARTO. En firme la decisión y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6º de la Ley 1150 de 2007 y 31 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012), COMUNICAR el contenido de la presente resolución a la Cámara de Comercio de Bogotá y a la Procuraduría General de la Nación.

ARTÍCULO QUINTO. PUBLICAR el contenido de la presente Resolución en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, una vez ejecutoriado el presente acto administrativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 218 del Decreto Ley 19 de 2012).

ARTÍCULO SEXTO: De conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la presente resolución SE NOTIFICA EN AUDIENCIA.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, contra esta resolución sólo procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto y sustentado en audiencia, ante la coordinadora del GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales de la Agencia Nacional de Infraestructura.

ARTÍCULO OCTAVO: Una vez en firme, ENVIAR copia ejecutoriada de la presente resolución a la vicepresidencia de gestión contractual, a la vicepresidencia de gestión corporativa, al GIT de defensa judicial de la ANI, y al GIT de contratación para los trámites a los que haya lugar.

ARTÍCULO NOVENO: ARCHIVAR el expediente una vez en firme esta decisión”.

La citada Resolución fue notificada en la sesión de audiencia realizada el 23 de septiembre de 2025, fecha en la que las sociedades garantes Seguros del Estado S.A. y Nacional de Seguros S.A. interpusieron recurso de reposición en contra de la decisión. Atendiendo la petición de los citados, el despacho dispuso la suspensión de la diligencia para conceder un término para que las sociedades garantes procedieran con la debida sustentación del recurso.

En sesión de audiencia de 28 de octubre de 2025, fueron debidamente sustentados los recursos de reposición interpuestos por parte de las sociedades



Seguros del Estado S.A. y Nacional de Seguros S.A., quienes, de igual forma, presentaron solicitudes probatorias.

Mediante correo electrónico de 28 de octubre de 2025 y radicado ANI No. 20254091382262 de 29 de octubre de 2025, para efectos de soportar probatoriamente los argumentos de inconformidad con la decisión, la defensa de la sociedad Seguros del Estado S.A. allegó escrito que contiene las siguientes solicitudes probatorias:

“(…)

1. *Exhibición de documentos:*

Solicito que se incorporen al expediente o que, en los términos del artículo 265 el Código General del Proceso, se EXHIBAN todos los comprobantes de los pagos que ha efectuado Seguros del Estado en favor de la ANI por concepto de la afectación de la póliza No.

2. *Documentales:*

2.1. *Aporto la carta de pago del 17 de octubre de 2025, en la que se informa el agotamiento del valor asegurado del amparo de cumplimiento contenido en la póliza No. 21-44-101341212;*

2.2. *Aporto la relación de los pagos efectuados por Seguros del Estado S.A.;*

2.3. *Aporto el comprobante de pago efectuado por Seguros del Estado S.A. dentro del proceso administrativo con radicado 20237070320700033E;*

2.4. *Aporto el certificado de agotamiento del valor asegurado”.*

Por su parte, el apoderado de la sociedad Nacional de Seguros S.A., en sesión de audiencia de sustentación de recurso de reposición, solicitó al despacho el decreto e incorporación como prueba de los siguientes documentos:

- Correo de remisión de escrito de formalización de pago de siniestro expediente No. 20237070320700033E de 30 septiembre de 2025.
- Escrito de formalización de pago de siniestro en el expediente No. 20237070320700033E de 30 septiembre de 2025.

A través del auto No. 20257070003376 de 10 de noviembre de 2025, este despacho ordenó la incorporación de los documentos allegados por los garantes, así como el decreto de prueba de oficio, consistente en un informe por parte del equipo de supervisión del Contrato, en el cual se evacuen los siguientes puntos:

- Informe de los montos y fecha de pagos realizados por las sociedades garantes Nacional de Seguros S.A. y Seguros del Estado S.A. por el siniestro de incumplimiento en el Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, con ocasión de la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212.
- Certificación si a la fecha se ha acreditado el agotamiento del amparo de cumplimiento de la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212.

Mediante auto No. 20257070004576 de 22 diciembre de 2025, este despacho ordenó la incorporación de documentos allegados con ocasión de prueba decretada de oficio, que se relacionan a continuación:

- Memorando No. 20253030228003 de 16 de diciembre de 2025 de la gerencia de proyectos portuarios y fluviales de la vicepresidencia de gestión contractual.
- Comunicación No. 20253080449101 de 4 de diciembre de 2025.

En la misma decisión, se ordenó decretar una prueba documental consistente en el requerimiento a las sociedades garantes Nacional de Seguros S.A. y Seguros del Estado S.A. para que alleguen a la actuación, un informe en el cual se evacuen los siguientes puntos:



Documento firmado digitalmente



- Copia del escrito de respuesta a la comunicación No. 20253080449101 de 4 de diciembre de 2025 al requerimiento realizado por la gerencia de proyectos portuarios y fluviales de la vicepresidencia de gestión contractual.
- Relación de los pagos realizados a cargo del amparo de cumplimiento de la póliza No. 21-44-101341212, en el que se detalle monto en pesos colombianos, monto en dólares, tasa de cambio utilizada y fecha de los pagos realizados.
- Certificación de la tasa de cambio utilizada para cada uno de los pagos realizados.
- Comprobantes de transacción de todos los pagos realizados.

Por medio del auto No. 20267070000226 de 14 de enero de 2026, este despacho dispuso incorporar a la actuación los documentos allegados en atención a los requerimientos realizados oficiosamente. Durante el término de traslado, los apoderados de las sociedades garantes guardaron silencio.

Por medio del auto No. 20267070001416 de 14 de abril de 2016, se incorporó como prueba los siguientes documentos: (i) correo electrónico de 3 de febrero de 2026 de la vicepresidencia de gestión contractual y (ii) radicado ANI No. 20264090130172 de 3 de febrero de 2026 con acreditación de pago de remanente e intereses a cargo del expediente No. 20237070320700033E, prueba documental de la que se corrió traslado a los citados, término durante el cual guardaron silencio.

3. DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN OBJETO DE ESTE PRONUNCIAMIENTO.

Por parte de la sociedad Seguros del Estado S.A., coadyuvado por la sociedad Nacional de Seguros S.A.

Los apoderados de las sociedades garantes coincidieron en sus argumentos de inconformidad y solicitaron la reposición de la Resolución No. 20257070013525 con fundamento en las siguientes premisas:

- (i) Acaecimiento de la prescripción extintiva de las acciones derivadas del contrato de seguro.
- (ii) Agotamiento del valor asegurado por el amparo de cumplimiento.

Teniendo en cuenta que en el apartado 5 de la presente decisión se desarrollarán en profundidad dichos argumentos, este acápite se remite a la exposición que se efectuará en aquel capítulo, con el fin de evitar duplicidades.

4. PRUEBAS INCORPORADAS EN SEDE DE RECURSO.

A continuación, se relacionan todas las pruebas recaudadas en la etapa de recurso de reposición interpuesto de la actuación administrativa sancionatoria contractual de la referencia, que serán valoradas para resolver el recurso señalado.

Pruebas documentales.

Mediante auto No. 20257070003376 de 10 de noviembre de 2025, este despacho ordenó la incorporación de los documentos allegados por los garantes, así como el decreto de prueba de oficio consistente en un informe en el cual se evacuen los siguientes puntos:

- Informe de los montos y fecha de pagos realizados por las sociedades garantes Nacional de Seguros S.A. y Seguros del Estado S.A. por el siniestro de



incumplimiento en el Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, con ocasión de la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212.

- Certificación si a la fecha se ha acreditado el agotamiento del amparo de cumplimiento de la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212.

Por medio del auto No. 20257070004576 de 22 diciembre de 2025, este despacho ordenó la incorporación de documentos allegados con ocasión de prueba decretada de oficio, que se relacionan a continuación:

- Memorando No. 20253030228003 de 16 de diciembre de 2025 de la gerencia de proyectos portuarios y fluviales de la vicepresidencia de gestión contractual.
- Comunicación No. 20253080449101 de 4 de diciembre de 2025.

En la misma decisión, se ordenó decretar una prueba documental consistente en el requerimiento a las sociedades garantes Nacional de Seguros S.A. y Seguros del Estado S.A. dirigida a la acreditación de los pagos realizados, así como la certificación de la tasa de cambio utilizada y copia del escrito de respuesta a la comunicación No. 20253080449101 de 4 de diciembre de 2025 al requerimiento realizado por la gerencia de proyectos portuarios y fluviales de la vicepresidencia de gestión contractual.

Mediante auto No. 20267070000226 de 14 de enero de 2026 de enero de 2026, este despacho ordenó la incorporación de documentos allegados con ocasión de prueba de oficio que se relaciona a continuación:

a. Documentos allegados por la gerencia financiera de la vicepresidencia de gestión contractual:

- Memorando No. 20253080242693 de 29 de diciembre 2025.
- Radicado ANI No. 20254091635412 de 26 de diciembre de 2025.
- Memorando No. 20263080004633 de 7 de enero de 2026.
- Radicado ANI No. 20253080480711 de 29 de diciembre de 2025.

b. Documentos allegados por la sociedad Seguros del Estado S.A.:

- Respuesta a la comunicación No. 20253080449101 de 4 de diciembre de 2025, con asunto "*Solicitud de valores en dólares. Póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212*".
- Tasas de cambio certificadas por la Superintendencia Financiera de Colombia desde el 1° de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2025.
- Comprobante del pago de 31 de julio de 2024, por valor de \$241.472.168,92.
- Comprobante del pago de 24 de octubre de 2024, por valor de \$966.160.797,70.
- Comprobante del pago de 25 de octubre de 2024, por valor de \$2.437.606.940,49.
- Comprobante del pago de 3 de octubre de 2025, por valor de \$5.254.889.417,50.
- Escrito de aclaración de respuesta sobre las tasas de cambio utilizadas.
- Soportes de remisión mediante correo electrónico de 8 de enero de 2026.

A través del auto No. 20267070001416 de 14 de abril de 2016, se incorporó como prueba los siguientes documentos:

a. Correo electrónico de 3 de febrero de 2026 de la vicepresidencia de gestión contractual

b. Radicado ANI No. 20264090130172 de 3 de febrero de 2026 con acreditación de pago de remanente e intereses a cargo del expediente No. 20237070320700033E.



5. ANÁLISIS DEL DESPACHO.

5.1. Cuestión previa respecto del recurso interpuesto y su procedencia.

En cuanto a la procedencia de los recursos en sede administrativa, se pone de presente que tal regulación está contenida en los artículos 74 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, frente a la que, la Corte Constitucional, en sentencia C-146 de 2015, en lo atinente al cumplimiento de los requisitos en la interposición de los recursos, discurrió:

“(…) Sin perjuicio de lo anterior, los antecedentes de la Ley 1437 de 2011 plasman algunas precisiones sobre la importancia de los recursos en las actuaciones ante la administración.

En efecto, el legislador manifestó que “para la administración, la posibilidad de atender y de resolver de manera completa y eficiente los recursos que interpongan los ciudadanos para reclamar ante cualquier decisión o cualquier actuación de la administración y en ese sentido uno de los ejes, también, de esta primera parte, es la de revitalizar los recursos ante la administración, de manera que allí se produzca un verdadero debate y que estén allí todos los elementos y no sea simplemente esa presentación de los recursos una mera etapa para acudir necesariamente al juez, que se piense de manera completa el acudir a la administración para que haya una respuesta completa por parte de la administración.

Del mismo modo, se reitera en el Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 315 de 2010 en Cámara de Representantes, refiriéndose a los recursos en la vía gubernativa, se afirmó que el Código tiene la filosofía de que se tramiten de manera efectiva los recursos ante la administración con el fin de que esta tenga la oportunidad de corregir o enmendar su propio acto antes de que se acuda a los jueces. Con estas afirmaciones la Sala nota que el legislador tiene una clara intención de darle una verdadera relevancia a la relación entre la administración y el administrado y en garantizar que en estas actuaciones se observe una interacción en la que prevalezca el debido proceso y la contradicción con todas sus garantías.

Con base en lo anterior, el legislador bajo su libertad de configuración estableció una serie de requisitos que deben ser tenidos en cuenta para presentar debidamente los recursos contra cualquier acto administrativo (artículo 77), y de la misma forma, otorgó a la autoridad administrativa competente a rechazar aquellos recursos que no cumplan con tres de estas condiciones, (...)” (se destaca).

En el presente caso, se tiene que la sustentación del recurso de reposición realizado por las compañías garantes se realizó en la diligencia celebrada el 28 de octubre de 2025, en la cual se dio cumplimiento a los requisitos exigidos por el artículo 77 del CPACA.

Así, como los apoderados de las sociedades garantes, en sesión de 28 de octubre de 2025, procedieron a exponer las razones de inconformidad en contra de la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, esta coordinación admitirá la procedencia del recurso, para lo cual se centrará en resolver aquellos puntos esbozados por esa defensa que constituyen motivos de inconformidad con la decisión o que incluso constituyen argumentos no presentados en el marco de la actuación ya decidida mediante decisión que declaró el incumplimiento contractual.



5.2. Argumentos presentados por la sociedad Seguros del Estado S.A., coadyuvados por la sociedad Nacional de Seguros S.A.

5.2.1 Prescripción extintiva de las acciones derivadas del contrato de seguro.

En sesión de audiencia, la apoderada sustituta de la sociedad Seguros del Estado S.A. presentó como argumento de inconformidad en contra de la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, la presunta configuración de la prescripción extintiva de las acciones derivadas del contrato de seguro.

Para sostener su argumento, señaló que: *“Según lo previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio, los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y la postura que ya ha adoptado la ANI en otros trámites administrativos, no hay ninguna duda de que la entidad cuenta con el término de dos años, contados a partir del conocimiento real o presunto de los hechos constitutivos del incumplimiento, para declarar el siniestro y afectar la póliza”.*

La mencionada apoderada aduce que, desde el mes de diciembre de 2022, la Agencia Nacional de Infraestructura tuvo conocimiento del incumplimiento reprochado o, por muy tarde, el 5 de marzo de 2023. Sostuvo que, mediante el radicado ANI No. 20223030429161 de 28 de diciembre de 2022, relacionado en la citación a la audiencia, el Concesionario desatendió lo ordenado por la Entidad; por tanto, en su opinión, la prescripción habría operado desde el mes de diciembre de 2024; no obstante, aclara que, por muy tarde el 5 de marzo de 2023, por medio del radicado ANI No. 20233030072231, la Agencia solicitó la entrega de informe relacionado con el plan de inversiones, conociendo, en consecuencia, el incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

En consecuencia, a su juicio, *“operó la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro frente al incumplimiento reprochado, prescripción que debe contarse desde el momento en el que la ANI conoció o debió conocer el incumplimiento del concesionario”.*

En esa tónica, indicó que *“No puede considerar la entidad que existe una diferencia según si se pretende imponer una multa o declarar la caducidad o si se pretende imponer la cláusula penal, porque el Consejo de Estado ya ha explicado, con jurisprudencia reciente, que independientemente de la consecuencia que se pretenda imponer por el incumplimiento del contratista, el acto administrativo que declare el incumplimiento y afecte la póliza debe ser proferido dentro de los dos años siguientes al conocimiento real o presunto del incumplimiento”.*

Para sostener su argumento, dicha sociedad garante recurrió a distintas sentencias del Consejo de Estado que, en su opinión, afirman que la prescripción extintiva de las acciones derivadas del contrato de seguro ocurre al término de los dos años a partir de conocimiento del hecho que constituye el incumplimiento.

A fin de tener absoluta precisión respecto de las sentencias del Consejo de Estado que serán objeto de análisis, se proceden a listar a continuación:

- Sentencia de 1° de marzo de 2023, exp. 67240.
- Sentencia de 18 de noviembre de 2024, exp. 69717.
- Sentencia de 27 de marzo de 2025, exp. 51621.
- Sentencia de 4 de abril de 2025, exp. 69573.
- Sentencia de 9 de agosto de 2025, exp. 71.668.
- Sentencia de 11 de diciembre de 2002, exp. 22511.



- Sentencia de 24 de abril de 2020, exp. 64154.

Adicionalmente, adujo que incluso la misma Agencia Nacional de Infraestructura, ha reconocido la prescripción extintiva de la acción derivada del contrato de seguro en la Resolución No. 20257070012045 de 20 de agosto de 2025, proferida dentro del procedimiento administrativo contenido en el expediente 20237070320700049E, adelantado contra el Consorcio VELNEC – GNG.

5.2.1.1 Análisis del despacho sobre el alegado desconocimiento del precedente relativo a la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.

El primero de los argumentos citados por el apoderado de la sociedad Seguros del Estado S.A., aunque no lo afirma explícitamente, pretende sostener la existencia de desconocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto a la declaratoria de prescripción extintiva de las acciones derivadas del contrato de seguro.

Sobre lo anterior, para tener precisión frente de qué decisiones constituyen línea jurisprudencial, el despacho inicialmente analizará el concepto de jurisprudencia. Una vez delimitado dicho concepto, se procederá a realizar la lectura de las sentencias citadas por el apoderado de la sociedad garante, a efectos de concluir si las mismas constituyen decisiones que definiesen líneas de derecho para la solución de la presente actuación administrativa sancionatoria contractual.

a) Carácter vinculante de la jurisprudencia para la Administración pública.

En sede administrativa, el sometimiento del funcionario a la aplicación de la jurisprudencia y el precedente viene reglamentado por el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el cual establece el llamado al servidor público a resolver de manera uniforme los casos sometidos a su conocimiento, en los siguientes términos:

“Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”.

La norma citada, junto con la decisión de exequibilidad condicionada de la misma, establece el mandato para las autoridades sometidas al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de aplicar las decisiones de unificación del Consejo de Estado y las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia en aquellas situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Sobre el carácter vinculante de la jurisprudencia, la Corte Constitucional, al analizar la exequibilidad de la norma en comento, señaló su origen en la polisemia interpretativa del derecho y en la necesidad de creación de acuerdos de interpretación. Al respecto, señaló esa Alta Corporación:



“11. El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.

11.1. La necesidad de otorgar esa fuerza obligatoria a los precedentes se explica a partir de varias razones. En primer lugar, el Derecho hace uso del lenguaje natural para expresarse, de modo que adquiere todas aquellas vicisitudes de ese código semántico, en especial la ambigüedad y la vaguedad, esto es, tanto la posibilidad que un mismo término guarde diversos significados, como la dificultad inherente a todo concepto para ser precisado en cada caso concreto. Así por ejemplo, solo dentro del lenguaje jurídico el término "prescripción" logra los significados más disímiles, lo que demuestra la ambigüedad o polisemia del mismo. Igualmente, existen evidentes dificultades para definir el ámbito de aplicación de conceptos que si bien son indeterminados, tienen un uso extendido en las disposiciones jurídicas, tales como "eficiencia", "razonabilidad" o "diligencia". Estos debates, que están presentes en cualquier disposición de derecho, solo pueden solucionarse en cada escenario concreto mediante una decisión judicial que es, ante todo, un proceso interpretativo dirigido a la fijación de reglas, de origen jurisprudencial, para la solución de los casos que se someten a la jurisdicción. En últimas, el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX, marcada por el concepto del Código, sino una práctica argumentativa racional.

11.2. Además, este último argumento permite hacer compatible la actividad creadora de derecho por parte de los jueces con el principio democrático. En efecto, en las sociedades contemporáneas, merced la complejidad de las relaciones entre sus agentes, es imposible que las asambleas representativas puedan configurar preceptos que solucionen, de manera específica, todos los casos posibles. Por ende, es inevitable (y como se verá más adelante incluso necesario y valioso) que los jueces conserven la competencia para la definición concreta del derecho, a partir de reglas de origen judicial, creadas a partir de las disposiciones aprobadas por el legislador”¹.

En esa misma providencia, la Corte discurrió que la jurisprudencia por su carácter vinculante tiene una función ordenadora de la actividad de la administración cuando menos en dos sentidos. En el primero de ellos, como factor decisivo ante la concurrencia de dos o más interpretaciones posibles de un texto normativo constitucional, legal o reglamentario; por ende, cuando la autoridad administrativa se encuentra ante varias posibilidades interpretativas de un precepto, deberá preferir aquella que tenga respaldo en las decisiones de los órganos de justicia investidos de la facultad constitucional de unificación de jurisprudencia.

Mientras que el segundo de los sentidos tiene a la jurisprudencia como elemento dirimente ante la ausencia o disconformidad de posiciones jurisprudenciales; por tanto, cuando “se esté ante la divergencia de interpretaciones de índole judicial, la

¹ Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011.



administración deberá optar por aquella que mejor desarrolle los derechos, principios y valores constitucionales. De igual modo, deberá preferirse aquella interpretación judicial que se muestre más razonable, en términos tanto de aceptabilidad el ejercicio argumentativo realizado por la autoridad judicial, como de grado de protección y vigencia de dichos derechos, principios y valores”².

Ahora bien, en relación con la segunda función de la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha precisado el alcance de la facultad de interpretación de la administración pública, cuando no existe jurisprudencia inequívoca. Sobre este punto, dicha Alta Corporación, en la sentencia C-539 de 2011, precisó lo siguiente:

“(…) la jurisprudencia constitucional ha aclarado que en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con los parámetros constitucionales y legales fijados por las altas Cortes, de manera que no desconozcan el sistema axiológico de la Constitución y de la ley y, los parámetros que los máximos tribunales ordinarios, contenciosos y constitucionales hayan fijado para la interpretación de la Constitución y de la ley, interpretación de la Constitución y de la ley que debe hacerse de manera sistemática. (...) Por tanto, en ausencia de un precedente judicial pacífico y consolidado en una materia, las interpretaciones que realicen los funcionarios administrativos deben desestimarse si son arbitrarias o irrazonables, al encontrarse en contravía de la Constitución y de la ley”³.

En la mencionada sentencia C-539 de 2011, la Corte Constitucional precisó, en resumen, las reglas jurisprudenciales que definen el sometimiento de las autoridades administrativas a la interpretación realizada por las altas cortes en cumplimiento de su deber de interpretación del ordenamiento jurídico. Al respecto, enumeró las siguientes reglas:

- “(i) todas las autoridades públicas administrativas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precedente judicial emanado de las Altas Cortes;*
- (ii) el entendimiento del imperio de la ley, a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe entenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales;*
- (iii) todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley;*
- (iv) todas las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las Altas Cortes o fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos;*

² *Ibidem.*

³ Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011.



(v) el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (a) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa –art. 29, 121 y 122 Superiores-; (b) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (c) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (d) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.); y (e) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P.;

(vi) si existe por tanto una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es válido el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces;

(vii) aún en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas Cortes;

(viii) en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde, prioritariamente, al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia;

(ix) en caso de existencia de diversos criterios jurisprudenciales sobre una misma materia, corresponde igualmente a las autoridades administrativas, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales aplicables para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que, de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso concreto;

(x) los fallos de la Corte Constitucional tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutive (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas;

(xi) el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales” (Negrillas fuera del original).

De acuerdo a lo expuesto, se observa la existencia de un llamado perentorio a la administración pública a que someta sus decisiones al imperio de la Constitución y



Documento firmado digitalmente



la Ley; no obstante, dicho sometimiento incluye también la adopción y utilización de los criterios de interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales cuando existan vacíos o conflictos de aplicación normativa.

Ahora la prelación, en el curso de interpretación al cual deben someterse las decisiones administrativas no anteponen en modo alguno la jurisprudencia a la Constitución y a la Ley. Lo anterior se deriva en cuanto la jurisprudencia fue reconocida como un criterio orientador y factor decisivo ante la concurrencia de dos o más interpretaciones posibles de un texto normativo constitucional, legal o reglamentario. Así como también la jurisprudencia constituye el elemento dirimente ante la ausencia o disconformidad de posiciones jurisprudenciales; por tanto, la primera de las valoraciones que debe realizar el funcionario público antes de acudir a la jurisprudencia es aquella que permite afirmar la existencia de un conflicto de interpretación normativo.

Las reglas expuestas en la sentencia C-539 de 2011, permiten concluir que la aplicación de la jurisprudencia de las altas cortes se sustenta teleológicamente en la garantía del derecho igualdad ante la ley, el cual se materializa a través de las decisiones fundadas en interpretaciones uniformes y consistentes de acuerdo a la identidad de hechos y normas que las rigen; por ende, la aplicación de la jurisprudencia de las altas cortes en calidad de precedente por parte de las autoridades administrativas exige adicionalmente la valoración adicional si se está ante los mismos supuestos fácticos y jurídicos que motivaron la decisión judicial.

En ese sentido, la Corte Constitucional concluye que ante la eventual ausencia de jurisprudencia, la administración pública se encuentra obligada a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas cortes; sin embargo, ante la diversidad de criterios, le corresponde al funcionario público fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso concreto.

Finalmente, a manera de resumen, ha de precisarse que la efectiva aplicación y cumplimiento de las reglas jurisprudenciales de sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la Ley y, por ende, al precedente judicial de las altas cortes, no es por tanto un proceso mecánico que se limite a la mera citación de extractos de sentencias que toquen temas similares, si no que, por el contrario, es el resultado de una evaluación detallada y reflexiva que exige al operador administrativo verificar no solo la existencia de un conflicto interpretativo en el ordenamiento jurídico respecto a ciertas circunstancias fácticas, sino que también deben distinguir la existencia de decisiones previas de las altas cortes que establezcan reglas para la adecuada solución del conflicto normativo. Y solo en ausencia de soluciones análogas por parte de la jurisprudencia, el servidor público podrá optar por una decisión interprete de mejor manera la Constitución y la Ley, para el caso concreto.

Teniendo absoluta claridad del ejercicio que demanda del servidor público la aplicación de precedentes jurisprudenciales, a este despacho corresponderá analizar cada una de las sentencias citadas y referenciadas por parte de la defensa de la aseguradora a fin de identificar:

- La identidad fáctica en el problema jurídico resuelto por la jurisprudencia con el problema planteado por recurrente. Es pertinente precisar que el presente caso se contrae a determinar si el acto administrativo que impone multa en el curso de un



Documento firmado digitalmente



procedimiento administrativo sancionatorio contractual constituye el siniestro y, en consecuencia, debe resolverse el cuestionamiento si es a partir de ese momento en el que debe contabilizarse el término de prescripción de la póliza de seguro de cumplimiento para contratos estatales.

- La identidad en los supuestos jurídicos entre el problema resuelto por la jurisprudencia y el abordado en la presente actuación. Debe recordarse que el presente procedimiento y la decisión tomada fue sustentada en el marco normativo legal y reglamentario conformado por (i) la Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos; (ii) la Ley 1474 de 2011, también conocida como Estatuto Anticorrupción; y (iii) la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así como el Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte y el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

(i) Sentencia del Consejo de Estado de 1° de marzo de 2023, exp. 67240⁴.

De acuerdo con esta providencia, las sociedades demandantes (Oica S.A. y Compañía Mundial de Seguros S.A.) solicitaron que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 01310 y 03486 de 2010, bajo el argumento de que el INVÍAS expidió esas decisiones por fuera del término de prescripción establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, esto es, la declaratoria de siniestro se emitió el 5 de abril de 2010, es decir, después de dos años contados a partir del oficio AMV -GI-2007- 407 de 28 de noviembre de 2007 enviado por la administración de mantenimiento vial Grupo 1 Consorcio J.B, documento este que comportaba el punto de partida para la contabilización de dicho plazo prescriptivo.

En este caso, el Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia en relación con la declaratoria de prescripción en favor de la aseguradora, porque transcurrieron más de dos años entre el conocimiento del hecho y la ejecutoria de la resolución que hizo efectiva la garantía.

Se observa a primera lectura, que los hechos a los que hace referencia la sentencia citada se remontan hasta el 27 de junio de 2006, fecha en la cual se expidió la póliza de seguros N-A0049552 expedida por la aseguradora Compañía Mundial de Seguros S.A., la cual incluía el amparo de estabilidad de la obra por cinco años contados a partir del acta de recibo final de obra. También se evidencia que los hechos que motivaron la afectación fueron conocidos por la entidad el 28 de noviembre de 2007, fecha en la cual la administración de mantenimiento vial Grupo 1 Consorcio J.B., interventora del contrato, realizó un informe de daños para el INVÍAS, en el que adujo irregularidades en la obra efectuada por la contratista OICA. En virtud de ello, mediante la Resolución No. 01310 del 5 de abril de 2010, el INVÍAS declaró ocurrido el siniestro de estabilidad de la obra por cuatrocientos veintiséis millones ochocientos cuarenta y cuatro mil ciento setenta y siete pesos con cincuenta centavos (\$426.844.177,50), y ordenó que la sociedad OICA S.A. pagara ese valor.

De la lectura íntegra de la decisión se tiene, en consecuencia, que el marco normativo que reguló la decisión es completamente ajeno e incomparable con el

⁴ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, providencia de 1 de marzo de 2023, radicación 41001-2331-000-2011-00338-01 (67240).



que determinó la expedición de la Resolución sancionatoria No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, hoy recurrida.

Lo anterior, al tenerse, tal como se ha dicho previamente, que la especialización del régimen de garantías en la contratación pública se hizo patente conforme al artículo 7° de la Ley 1150 de 2007, *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”*, el cual primeramente estableció el deber del Gobierno Nacional de establecer las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

Esta reglamentación solo tuvo ocurrencia hasta el 24 de diciembre de 2008, fecha en la cual se expidió el Decreto 4828 de 2008, *“Por el cual se expide el régimen de garantías en la Contratación de la Administración Pública”*.

Por tanto, para efectos del régimen normativo que reguló a la póliza de seguros N-A0049552, no existía aun en el ordenamiento el llamado a la administración pública a distinguir el régimen de seguros existente en el Código de Comercio frente a las garantías de cumplimiento de contratos para entidades públicas.

Sumado a lo anterior, ha de precisarse que el llamado en responsabilidad de la aseguradora tampoco fue realizado a título de garante de pago de las multas a imponer, si no que, por el contrario, se realizó a título de garante por la estabilidad de la obra. Ahora bien, aunque la estabilidad de la obra también es definida como uno de los amparos dentro de la garantía de cumplimiento, su régimen es distinto tanto en finalidad y ocurrencia, a la declaratoria de siniestro por imposición de multa. De hecho, incluso para su imposición no es necesario tampoco acudir al procedimiento descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual determinó la presente actuación de carácter administrativo sancionatoria contractual, naturaleza que adolece el procedimiento de declaratoria de siniestro de la póliza de estabilidad de la obra, lo que hace, sin lugar a dudas, de que se traten de casos completamente diferentes.

En consecuencia, este despacho no puede asimilar las razones expuestas por el Consejo de Estado para la toma de su decisión, respecto de una póliza emitida en el año 2006 y equipararlas al marco que regula una póliza de cumplimiento de expedida bajo la egida del Decreto 1082 de 2015, como sería el caso de la referencia, sumado a las distintas diferencias ya evidenciadas.

(ii) Sentencia del Consejo de Estado de 18 de noviembre de 2024, exp. 69717⁵.

En esta providencia, la entidad demandante, el municipio de Suaita, presentó una acción contractual solicitando entre sus pretensiones que se declare que el consorcio demandado, Consorcio del Interior (conformado por las sociedades M.P. Ingeniería Ltda. y Asesorías en Construcción e Ingeniería Limitada – Ascoing Ltda.–) incumplió un contrato de obra, en consecuencia de lo cual debía ser condenado a pagarle los perjuicios causados por falta de ejecución y mala calidad de la obra.

En el curso de la primera instancia, la entidad demandante llamó en garantía a la compañía de seguros que afianzó el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de obra a cargo del consorcio demandado.

⁵ *Ibidem*, providencia de 18 de noviembre de 2024, radicación 68001-23-33-000-2017-01004-02 (69717).



Se observa en el presente caso, que el municipio demandante pretendió mediante vía judicial la liquidación del contrato de obra pública No. 201 de 2011, solicitando entre sus pretensiones la declaratoria de incumplimiento por parte de la sociedad de demandada a fin de afectar el amparo de estabilidad de la obra.

Esta circunstancia deja en claro la total ausencia de similitud con la declaratoria y constitución del siniestro por vía administrativa adelantada bajo las facultades consagradas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Lo anterior al tenerse que la entidad pretendió por vía judicial la configuración de un siniestro que de hecho no se regula a la luz del trámite del procedimiento administrativo sancionatorio contractual y que, a diferencia de la multa, no tiene la reglamentación en el Decreto 1082 de 2015.

Con fundamento en ello, este despacho no puede extrapolar de las razones de la decisión de la sentencia citada, como una regla de derecho que pueda ser aplicada a la declaratoria de incumplimiento con fines de imposición de multa.

(iii) Sentencia del Consejo de Estado de 27 de marzo de 2025, exp. 51621⁶.

Este proceso judicial hace referencia a la decisión del recurso de apelación interpuesto la sociedad Seguros del Estado S.A. en contra la sentencia de 6 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - sección primera subsección C en descongestión, mediante la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; se declaró la nulidad de las Resoluciones Nos. 223 de 14 de julio y 331 de 5 de septiembre, ambas de 2008, expedidas por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-; y se ordenó, a título de restablecimiento del derecho, reembolsar el pago garantizado con la póliza de seguros.

De la lectura de la decisión, se hace precisión que los hechos se remontan a la póliza de cumplimiento No. 052004789 de 21 de octubre de 2005, expedida con fines garantizar el giro anticipado de los recursos del subsidio familiar de vivienda en los términos establecidos por el otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de acuerdo a los términos de la Resolución No. 966 de 2004, *“Por la cual se establecen las condiciones mínimas que debe tener la póliza de cumplimiento, la constitución de encargo fiduciario y la labor de interventoría para autorizar el giro de anticipo del Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con lo señalado en la Ley 812 de 2003 y el Decreto 975 de 2004 y se determinan los procedimientos para el pago del Subsidio Familiar de Vivienda contra escritura”*.

El marco de la declaratoria de siniestro para las pólizas de cumplimiento con fines de garantía del giro anticipado de recursos de subsidio familiar de vivienda fue analizado por el Consejo de Estado en la sentencia citada y objeto de análisis, cuando reseña que:

“Aunado a lo atrás señalado, en cuanto al procedimiento para la declaratoria del siniestro y la efectividad de la póliza de cumplimiento, los artículos 8° y 9° de la Resolución 966 de 2004 establecieron que:

“[...] ARTÍCULO 8°. ACTO ADMINISTRATIVO. Cuando se trate de recursos del Gobierno Nacional, la garantía se hará efectiva cuando el Representante Legal de la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda emita el acto

⁶ *Ib.*, fallo de 27 de marzo de 2025, radicación 25000232400020090006401 (51621).



administrativo correspondiente, en el cual se establezca el incumplimiento del oferente seguido de la reclamación formal. Para el caso de los recursos otorgados a través de las Cajas de Compensación Familiar, la entidad respectiva podrá hacer efectiva la garantía mediante reclamación directa.

ARTÍCULO 9°. PROCEDIMIENTO. Las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda estarán obligadas a informar de manera inmediata a la compañía de seguros sobre la declaratoria del siniestro. A su turno la entidad aseguradora estará obligada a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha de la reclamación formal o el acto administrativo en firme, según sea el caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1077 del Código de Comercio.

PARÁGRAFO. En virtud del pago de la indemnización, la aseguradora se subroga hasta su importe en todos los derechos que el otorgante del subsidio tenga contra el tomador o afianzado. El afianzado, se obliga y compromete a reembolsar inmediatamente a la aseguradora la suma que ésta llegará a pagar al otorgante del subsidio, con ocasión de la póliza, acrecida con los intereses comerciales y de mora vigentes. Para tal efecto, la póliza acompañada de la constancia de pago de la correspondiente indemnización realizada por la aseguradora prestará mérito ejecutivo [...].”

(...).”

Luego, es evidente que la reglamentación propia y particular de la póliza de cumplimiento No. 052004789 de 21 de octubre de 2005, dirigida al objeto específico de la garantía del giro anticipado de recursos de subsidio familiar de vivienda, es completamente ajeno al régimen que sería establecido años después, mediante la reglamentación consagrada en el Decreto 1082 de 2015, lo que hace imposible equiparar una con la otra.

Por tanto, es obvio para este despacho que el objeto de la póliza es completamente distinto al régimen de seguros para la contratación de obra pública, por lo cual para la toma de decisión por el Consejo de Estado debió remitirse a la Resolución No. 966 de 2004 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Adicional a lo anterior, tampoco se analizó en modo alguno, las implicaciones de la regulación del Decreto 1082 de 2015. Lo anterior teniendo en cuenta que los hechos se remontan un lapso incluso interior a la expedición de la Ley 1150 de 2007.

En consecuencia, la sentencia citada no tiene identidad fáctica al tratarse de una póliza de seguros con reglamentación propia y tampoco tiene identidad jurídica al estar reglamentada con un régimen propio, y anterior incluso al marco normativo fijado en la decisión administrativa sancionatoria contractual.

(iv) Sentencia del Consejo de Estado de 4 de abril de 2025, exp. 69573⁷.

La sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación interpuesto por la sociedad La Previsora S.A. contra el Distrito Capital de Bogotá, en el marco de una controversia contractual relacionada con el contrato de obra No. 730 de 2010, el que tenía por objeto la construcción de la

⁷ *Ib.*, providencia de 4 de abril de 2025, radicación 25000233600020190073301 (69573).



Documento firmado digitalmente



sede del comando de la Policía Metropolitana de Bogotá, respaldado por una póliza de cumplimiento emitida por las aseguradoras La Previsora S.A. y CHUBB S.A.

La controversia surgió tras la expedición de las Resoluciones Nos. 513 y 569 de 2017, mediante las cuales el Distrito de Bogotá declaró el incumplimiento del contrato y ordenó hacer efectiva la póliza. El Consejo de Estado centró su análisis en la prescripción ordinaria de la acción derivada del contrato de seguro, concluyendo que dicho Distrito conocía desde finales de 2013 los defectos estructurales atribuibles al contratista, según los informes de interventoría. En tal sentido, al haber transcurrido más de dos años antes de declarar el siniestro, se configuró tal prescripción.

En la sentencia citada, se observa que en este caso se configuró la prescripción extintiva ordinaria de la acción derivada del contrato de seguro, en tanto entre el momento en que la entidad asegurada conoció la ocurrencia del siniestro – finales del año 2013– y la fecha en que expidió el acto administrativo que lo declaró – 23 de noviembre de 2017–, transcurrieron más de dos años.

No obstante, se tiene que la nulidad de las Resoluciones No. 513 de 2017 y su confirmatoria, la No. 569 de 2017, deviene en cuanto hicieron efectiva la cláusula penal pecuniaria con cargo a la póliza de cumplimiento No. 3000314. De la lectura de la decisión, se observa que el contrato amparado por la póliza fue suscrito en el año 2010, con un término inicial de quince meses. El mismo fue inicialmente prorrogado por las partes por 180 días el 12 de marzo de 2012, para posteriormente ser extendido otros seis meses más a partir del 7 de septiembre de 2012; por tanto, es evidente que, al momento de la expedición de las resoluciones sancionatorias, el contrato se encontraba vencido por lo que el siniestro declarado se realizó con fines de imponer la cláusula penal.

Entonces se observa que la declaratoria de incumplimiento de la sentencia citada se realizó con fines de hacer efectiva la cláusula penal, circunstancia que la diferencia en gran medida del procedimiento para la imposición de multa.

Adicional a lo anterior, que constituye una ausencia de identidad fáctica en la decisión, pues se observa que en esta sentencia del Consejo de Estado tampoco analizó las implicaciones del Decreto 1082 de 2015, ni lo contrasta con el régimen del siniestro establecido en el Código de Comercio.

Por lo anterior, no puede este despacho asimilar las razones de derechos utilizadas por dicha alta Corporación y aplicarlas en la presente actuación, atendiendo que en la mencionada decisión no se evidencia ni la identidad fáctica, ni jurídica con el caso sometido a discusión.

(v) Sentencia del Consejo de Estado de 19 de agosto de 2025, exp. 71668⁸.

En esta providencia, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera – subsección B, resolvió el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Seguros Generales Suramericana S.A. en contra de la sentencia de primera instancia, dentro del proceso judicial instaurado en contra del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), en el marco de una controversia contractual.

El caso se originó en la ejecución del contrato de obra No. IDU-20 de 2009, suscrito para la construcción de andenes en la ciudad de Bogotá D.C. Tras la

⁸ *Ib.*, providencia de 19 de agosto de 2025, radicación 25000-23-36-000-2016-02459-01 (71668).



terminación del contrato en mayo de 2011, el IDU declaró dos incumplimientos: uno en 2012, ya pagado por la aseguradora, y otro en 2014, por el cual se impuso una cláusula penal de \$1.324.414.413 y se ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento. La aseguradora demandó la nulidad de los actos administrativos que afectaron la póliza, alegando que la acción derivada del contrato de seguro estaba prescrita, conforme al artículo 1081 del Código de Comercio, que establece un plazo de dos años desde el conocimiento del hecho constitutivo siniestro.

El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, concluyendo que la prescripción sí aplica a los contratos de seguros que garantizan el cumplimiento de los contratos estatales. Determinó que el IDU conocía el incumplimiento desde mayo de 2011, por lo que, al declarar el siniestro en 2014, ya había operado la prescripción y se había extinguido la obligación de pago de la aseguradora.

Al igual que las sentencias previamente expuestas, se observa que en la misma el Consejo de Estado se pronunció respecto de un contrato de seguro no amparado por la reglamentación establecida en el Decreto 1082 de 2015 y que la declaratoria de incumplimiento se realizó con fin de hacer efectiva la cláusula penal. Adicionalmente en la decisión, aunque si bien es cierto se estudia la prescripción de las pólizas de seguro de contrato estatal, no se profundiza con precisión acerca de si el acto declaratorio de imposición de multa es constitutivo o no del siniestro, pues recuérdese que en este caso la sanción fue una cláusula penal.

En esa medida, este despacho no puede sostener la existencia de una regla de derecho derivada de la interpretación jurisprudencial allegada, teniendo en cuenta que el estudio realizado por la Corporación no se ha realizado a la luz de la normativa actual, ni tampoco se pronuncia sobre idénticos hechos a los planteados en el presente procedimiento.

(vi) Sentencia del Consejo de Estado de 11 de diciembre de 2002, exp. 22511⁹.

En la sentencia de 11 de diciembre de 2002, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, resolvió el recurso de apelación interpuesto por la Compañía de Seguros Generales El Cóndor S.A. contra la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco de una acción ejecutiva presentada por el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.

El caso se originó por el incumplimiento del contrato estatal No. D-211 de 1995, celebrado con la sociedad Icemuebles Ltda. (hoy Desancol Ltda.), para el suministro de repuestos de ametralladoras. Ante el incumplimiento contractual, la administración impuso una multa mediante resoluciones administrativas, y exigió el pago a la aseguradora que había expedido la póliza de cumplimiento. El problema jurídico giró en torno a la exigibilidad de la póliza, la prescripción de la acción ejecutiva y la responsabilidad del asegurador.

Se observa, en primera medida, que el contrato asegurado mediante póliza de cumplimiento se remonta al año de 1995. De igual forma, la resolución que declaró el incumplimiento fue la No. 005 de 26 de enero de 1996, confirmada por Resolución No. 036 de 28 de marzo de 1996, por lo que sería suficiente el argumento que la decisión no se sustenta en el marco normativo del seguro de cumplimiento de contrato estatal reglamentado por el Decreto 1082 de 2015. En consecuencia, constituiría un anacronismo el recurrir a esta sentencia para

⁹ *Ib.*, fallo de 11 de diciembre de 2022, radicación 25000-23-26-000-1999-02326-01.



sustentar la declaratoria de la prescripción de la póliza de cumplimiento siniestrada.

Sin perjuicio de lo expuesto, se evidencia que, en la decisión, el Consejo de Estado incluso reconoció que el momento en el cual existe el siniestro para la administración es cuando se produce la declaratoria mediante acto administrativo, aspecto que fue precisamente reglamentado por el mencionado Decreto 1082 de 2015. Al respecto, la decisión en análisis señaló:

“Otro punto a estudiar es el concerniente a ¿Cuándo nace la obligación de indemnizar por parte del asegurador? Es decir: ¿A partir de cuándo es exigible por la Administración al Asegurador el pago de la acreencia?”

Cuando el beneficiario del contrato de seguros es la Administración, la obligación de indemnizar por parte del Asegurador se hará exigible sólo cuando el acto administrativo constitutivo que reconozca la existencia del siniestro, el cual concreta una obligación clara y expresa, esté en firme y se le haya dado a conocer. Y sobre el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos el C. C. A. dispone:

“ARTÍCULO 64. Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la Administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados”.

*Ese acto administrativo es la manifestación jurídica de reconocimiento del acaecimiento del riesgo asegurado (hecho). **Por lo tanto, cuando el Estado reconoce, en acto administrativo, la existencia del siniestro de carácter contractual en contra del asegurador puede concluirse que el crédito a favor de la Administración si tiene fuente en el contrato estatal, pues, de una parte, el siniestro que debe indemnizar el Asegurador es el reconocido por la Administración y, de otra, la causa del acaecimiento del riesgo asegurado no es nada menos que el incumplimiento del contratista estatal.** Además en apoyo de lo anterior puede recurrirse al Código de Comercio el cual califica como víctima al beneficiario del contrato de seguro. Por lo tanto si la responsabilidad del asegurador proviene de que acaeció el riesgo “asegurado por el tomador”, es decir el incumplimiento contractual del contratista de la Administración, se colige también que el reconocimiento del siniestro en acto administrativo que manifiesta una obligación clara expresa contra el asegurador, cuando esté en firme (exigibilidad), conformará con otros documentos una acreencia derivada de un contrato estatal; esos documentos son: el contrato estatal y la garantía” (Negrillas fuera del origina).*

Analizado este aparte, la sentencia citada ofrece mayores razones para sostener la decisión sancionatoria antes que para revocarla (como lo pretende la sociedad garante), en la medida en que el Consejo de Estado analizó y argumentó el carácter jurídico del siniestro de incumplimiento del contrato público; no obstante, ha de reconocerse que la decisión se enmarca en otros supuestos jurídicos, atendiendo que la sanción impuesta se remonta hasta 1996, fecha en la cual no se había expedido ninguna de las normas que constituyen el marco jurídico utilizado en la decisión recurrida.



En conclusión, si bien es cierto que en la sentencia en análisis se estudió la declaratoria de siniestro con ocasión la imposición de la multa, de la misma no se derivan razones para sostener la ocurrencia de la prescripción de la acción derivada de seguro en la presente actuación.

(vii) Sentencia del Consejo de Estado de 24 de abril de 2020, exp. 64154¹⁰.

La sentencia del 24 de abril de 2020, proferida por el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, gira en torno al decreto de nulidad de los actos administrativos a través de los cuales el INVÍAS declaró el incumplimiento parcial del contrato No. 3460 de 2008, celebrado con la Unión Temporal Segundo Centenario, con el objeto de realizar los estudios, diseños, gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto: “Cruce de la cordillera central: túneles del segundo centenario – túnel de la línea y segunda calzada Calarcá – Cajamarca módulos 1, 2 y 3”, impuso multas al contratista y afectó la póliza de cumplimiento expedida por la compañía Nacional de Seguros S.A., en el respectivo amparo.

En el presente caso, aunque si bien es cierto el Consejo de Estado abordó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro frente a la imposición de la multa, se observa en el mismo no se estudia ni analiza la constitución del siniestro mediante acto administrativo.

No obstante, la lectura de la decisión permite inferir que el Consejo de Estado distingue entre el conocimiento del hecho natural que da lugar al proceso de declaratoria de incumplimiento y el hito que inicia la contabilización del término de prescripción, así como la facultad de la administración pública de acuerdo con las particularidades de contrato, de proceder con la respectiva declaratoria de incumplimiento.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las características del contrato y de la inconformidad detectada podrían permitir que se subsanase el presunto incumplimiento. Al respecto, la mencionada decisión precisó:

“Muestra de ello también constituye lo acaecido en relación con las notas de campo y manifestaciones de no conformidad de la interventoría, las que, valga recordar, si bien al inicio del procedimiento sancionatorio ascendieron a siete notas de no conformidad y trece notas de campo, ciertamente la mayoría de ellas fueron atendidas por el contratista en desarrollo de la etapa probatoria, al punto de que el pronunciamiento final se redujo a lo sucedido respecto de tres notas de campo y tres notas de inconformidad, de las cuales solo una, aquella identificada con el No. 1179 del 24 de julio de 2015 por el agrietamiento de la capa asfáltica del puente la Julia del módulo 2, localizada en el K41+54,623 + K421+226, fue considerada cumplida y la sanción se impuso respecto de las cinco restantes que a lo largo del procedimiento no fueron atendidas satisfactoriamente por la unión temporal.

Además, frente a aquella que se consideró satisfecha, la Sala no deja de avizorar una conducta de la Administración que, lejos de apartarse del orden jurídico en que debían fundarse sus actuaciones, lo consultó, en la medida en que, no obstante tener conocimiento de que el incumplimiento presentado respecto de la nota de campo 1179 del 24 de julio de 2015 persistía, tuvo en consideración el hecho de que el contratista mostró su interés en

¹⁰ *Ib.*, providencia de 24 de abril de 2020, radicación 63001-23-33-000-2018-00132-01 (64154).



corregir las deficiencias presentadas, las cuales a pesar de ser corregidas, volvieron a surgir, por lo que el Invías se abstuvo de tener demostrado el incumplimiento por ese hecho” (el despacho destaca).

Incluso estas razones permitieron al Consejo de Estado negar la declaratoria de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro en los siguientes términos:

*“Por las razones expuestas, no resulta posible para esta instancia concluir que el Invías, tan pronto la interventoría asentó las notas, debió razonablemente conocer de los hechos constitutivos de incumplimiento, condensados en la nota de campo 1031 del 24 de julio de 2014 y la manifestación de no conformidad contenida en el oficio No. 998-0157-4241 del 13 de septiembre de 2014. Lo expuesto hasta ahora basta para despachar desfavorablemente el cargo de la apelación, **en cuanto no se acreditó que hubiera operado la prescripción ordinaria de las acciones emanadas del contrato de seguro y que, en tal virtud, la entidad contratante hubiera estado imposibilitada para declarar el siniestro al amparo de la póliza No. 400000276”** (negrillas adicionales).*

En tal sentido, el despacho considera que la jurisprudencia citada no permite sostener razones para la revocatoria de la decisión sancionatoria y declaratoria del siniestro.

Conclusiones particulares del análisis de las sentencias aportadas por la defensa de la aseguradora.

A partir del análisis de las siete sentencias allegadas por la defensa de la aseguradora, se pueden extraer varias conclusiones particulares que permiten comprender el tratamiento jurisprudencial del régimen de garantías en la contratación estatal, especialmente en lo relativo a la prescripción de las acciones derivadas de pólizas de cumplimiento y la declaratoria de siniestros por incumplimiento contractual.

En primer lugar, se evidencia que la prescripción de las acciones derivadas de contratos de seguros, conforme al artículo 1081 del Código de Comercio, ha sido reconocida por el Consejo de Estado en múltiples decisiones. En particular, las sentencias de 1° de marzo de 2023 (exp. 67240), 4 de abril de 2025 (exp. 69573) y 9 de agosto de 2025 (exp. 71668) concluyen que, cuando transcurren más de dos años entre el conocimiento del hecho generador del siniestro y la expedición del acto administrativo que lo declara, se configura la prescripción extintiva de la acción. Esta postura refuerza la exigencia de diligencia por parte de las entidades estatales para ejercer oportunamente sus facultades sancionatorias y de afectación de garantías.

Sin embargo, también se observa que la jurisprudencia distingue entre los diferentes tipos de amparos contenidos en las pólizas de cumplimiento, como el de estabilidad de la obra, el de cumplimiento contractual y el giro anticipado de recursos. Esta diferenciación es relevante, ya que cada amparo tiene una finalidad y régimen jurídico particular. Así lo señalan las sentencias de 18 de noviembre de 2024 (exp. 69717), 27 de marzo de 2025 (exp. 51621) y 11 de diciembre de 2002 (exp. 22511), en las que se destaca la necesidad de analizar el objeto específico de la póliza y el marco normativo aplicable en cada caso.



En segundo lugar, se advierte que, en su mayoría, aunque son decisiones recientes, hace alusión a hechos que se remontan incluso al año 1996 y casi todos corresponden a contratos estatales y pólizas no cobijadas por el Decreto 1082 de 2015. Esta circunstancia dificulta que las decisiones allegadas sean consideradas como precedentes y jurisprudencia, en la medida en que se sustentan en un supuesto normativo distinto al que regula la presente actuación.

Por último, la sentencia de 24 de abril de 2020 (exp. 64154) introduce una reflexión relevante sobre el momento en que se configura el conocimiento del hecho generador del siniestro. El Consejo de Estado reconoció que dicho conocimiento no siempre coincide con la primera manifestación de inconformidad, sino que puede depender de la evolución del procedimiento administrativo sancionatorio y de la posibilidad de subsanación por parte del contratista. Esta postura permite una interpretación más flexible del término de prescripción, siempre que se justifique adecuadamente en el expediente.

En consecuencia, el despacho considera que con la decisión tomada con la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, no se desconoció en modo alguno la jurisprudencia del Consejo de Estado, atendiendo que en el estado actual de la misma no se verifican pronunciamientos expresos respecto a la constitución del siniestro mediante acto que impone multa en materia contractual. Tampoco se ha evidenciado en las decisiones aportadas por la mencionada defensa que se aborde el estudio relativo a la forma cómo debe interpretarse el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19. del Decreto 1082 de 2015, el cual expresamente establece que el acto administrativo en el cual la Entidad Estatal impone multas constituye el siniestro y a partir del mismo debe ordenar el pago al contratista y al garante.

Por último, debe precisarse que este despacho no desconoce el término de dos años para la declaratoria de prescripción de la acción derivada de seguro. La postura asumida por esta coordinación parte de la distinción en el proceso de constitución del siniestro para la imposición de multa, siendo este la declaratoria de incumplimiento mediante acto administrativo, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1082 de 2015.

Esta distinción permite optar por una interpretación del Decreto 1082 de 2015, así como el mismo texto de la póliza de seguro que de mejor manera se acompasa con los principios constitucionales y legales, para el caso concreto. En efecto, la constitución de siniestro de incumplimiento para la imposición de multa mediante acto administrativo permite a la administración:

- Interpretar el Decreto 1082 de 2015 de forma que no se despeje de efectividad la norma que establece que el acto administrativo que declara incumplimiento para la imposición de multa constituye el siniestro.
- Permite dotar de firmeza y ejecutoriedad, la reclamación y declaratoria de existencia del siniestro ante la aseguradora.
- La constitución de siniestro para la imposición de multa por medio de acto administrativo permite a la administración acreditar los requisitos del artículo 1077 del Código de Comercio, así como permite los interesados controvertirlos antes de su ejecución.
- La constitución de siniestro para la imposición de multa mediante acto administrativo permite no despojar de efectividad la naturaleza declarativa del procedimiento sancionatorio contractual establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.



La declaratoria de siniestro por medio de acto administrativo permite cuantificar públicamente la multa a imponer, por tanto, permite a su vez al administrado y su garante controvertir el proceso de tasación y proporcionalidad de la sanción, pues “(...) *la (in)determinación de la cuantía del siniestro en el acto administrativo que declara su ocurrencia, conduciría a hacer nugatoria y carente de efectos la facultad de la entidad contratante para declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro y hacer exigible la obligación, pues ante la supuesta indeterminación de la cuantía del daño causado, no podría hacer efectiva dicha garantía*”¹¹.

Esta diferenciación de régimen exige la distinción con el mero conocimiento del hecho, en la medida que antes de la declaratoria mediante acto administrativo, el siniestro carece de cuantía. Lo anterior al tenerse que el régimen de seguro exige sobre el asegurado y beneficiario la demostración de la existencia y cuantía de la lesión. Esta posición incluso es reconocida por la jurisprudencia civil de la Corte Suprema de Justicia que precisa que no basta el mero reporte del siniestro, sino que es necesario, además “(...) *demostrar (su) ocurrencia (...), así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso*” (art. 1077, *ib.*). (...) *Recálquese, «la ley impone al asegurado o su beneficiario la obligación de demostrar la ocurrencia del siniestro y la cuantía del perjuicio si es del caso, cuya contrapartida es la obligación que el asegurador tiene de efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario haya demostrado el cumplimiento de los requisitos que le impone el artículo 1077»*”¹².

Por tanto, ha de señalarse, por ejemplo, en el caso de las multas conminatorias que usualmente la Agencia estipula en sus contratos, al ser una sanción que se causa diariamente, su monto solo es liquidable y cognoscible por la Entidad, la aseguradora y el contratista hasta el momento que se profiere la decisión, a pesar de que en la citación a la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se haga una tasación provisional de la misma, lo cierto es que la definición de su *quantum* solo se da al momento de imponerse la multa, si a ello hay lugar.

Incluso, para el asunto sometido a decisión, la sanción a imponer por el incumplimiento de plan de inversiones debe ser liquidada y actualizadas con el *Consumer Price Index* de Estados Unidos del mes inmediatamente anterior a la imposición de la multa o la sanción, de acuerdo a lo consagrado con el capítulo IX, numeral 9.1, literal (e) y numeral 9.6 del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021. En consecuencia, un caso como el de la presente actuación, la definición exacta de la cuantía de la pérdida solamente es conocida y definida por la administración con la firmeza del acto administrativo que impone la multa. Siendo así, se tiene que el mero conocimiento de la inobservancia de obligaciones por parte del contratista no constituye un conocimiento suficiente para que la Entidad proceda con la debida reclamación a la sociedad garante, en la medida que se vería abocada a siniestrar la póliza sin determinación de cuantía.

Por lo anterior, se reitera, este despacho no está desconociendo los términos de prescripción de la acción derivada de seguro si no que está articulando la constitución del siniestro de incumplimiento al mandato del Decreto 1082 de 2015. Sumado al hecho que con la decisión se está dando cumplimiento a las cláusulas contractuales de la póliza de seguro siniestrada.

b) Fecha relativa conocimiento del presunto hecho.

¹¹ *ib.*, providencia de 22 de abril de 2009, radicación 19001-23-31-000-1994-09004-01 (14667).

¹² Corte Suprema de Justicia, sala de casación civil, providencia de 19 de diciembre de 2013, radicación 1998-15344-01.



El apoderado de la sociedad garante también aduce que la Agencia Nacional de Infraestructura, desde diciembre de 2022, tuvo conocimiento del incumplimiento reprochado o por muy tarde el 5 de marzo de 2023. Sostuvo que, mediante el radicado ANI No. 20223030429161 de 28 de diciembre de 2022, relacionado en la citación, el Concesionario desatendió lo ordenado por la Entidad: por tanto, en su opinión, la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro habría operado desde diciembre de 2024.

No obstante, aseveró que por muy tarde el 5 de marzo de 2023, mediante radicado ANI No. 20233030072231, la Agencia solicitó la entrega de informe relacionado con el plan de inversiones, conociendo, en consecuencia, el incumplimiento de las obligaciones del Concesionario.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el apartado anterior no se han dado argumentos distintos a la citación de sentencias para sostener la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro a partir del conocimiento del hecho, el despacho considera que se mantienen los argumentos expuestos en la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, para negar la configuración de la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.

Al respecto, este despacho debe recordar las premisas fácticas y jurídicas en las que se sostuvo en la mencionada decisión recurrida: i) el siniestro no es un hecho natural, sino un acto jurídico: la declaratoria de incumplimiento, caducidad o multa mediante acto administrativo, según sea el caso; ii) esta interpretación se apoya en lo previsto en el artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, que regula la efectividad de las garantías, según el cual cuando la sanción a imponer sea una multa, el acto administrativo que declara el incumplimiento constituye el siniestro; iii) el contrato de seguro de cumplimiento estatal se rige por dicho Decreto, por lo que no puede aplicarse jurisprudencia basada en contratos anteriores o bajo régimen general del Código de Comercio; iv) la póliza No. 21-44-101341212 establece expresamente en su clausulado que el acto administrativo que impone la multa constituye el siniestro; y v) la contabilización del término de la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro inicia con la expedición del acto administrativo que declara el siniestro, no con el conocimiento previo del incumplimiento.

En esa medida, atendiendo que las mencionadas premisas no han sido desvirtuadas ni rebatidas, el despacho considera que el análisis del conocimiento del presunto hecho no incide en la presente decisión, en la medida en que, para este caso, dicho término de prescripción solo empieza su contabilización a partir de la expedición del acto administrativo que constituye el siniestro.

Ahora bien, a fin de hacer un ejercicio que no dé lugar a dudas respecto de la procedencia de la afectación de la póliza, ha de precisarse que, contrario a lo expuesto por la compañía garante, no puede tenerse como conocimiento del hecho el memorando No. 20223030429161 de 28 de diciembre de 2022, así como tampoco puede tenerse por tal el radicado ANI No. 20233030072231 de 5 de marzo de 2023, ya que la sociedad concesionaria con posterioridad a dichas fechas informó a la Agencia la intención de presentar el desplazamiento de todos los ítems del plan de inversiones previsto en la sección 4.4 del Contrato de Concesión, modificado por el otrosí No. 1. Lo anterior fue informado a la entidad, reconociendo la presentación de adversidades con ocasión de las condiciones del mercado, la inflación a nivel mundial, regional y particularmente en Colombia, lo que ha ocasionado dificultades en la financiación del Contratista.



Documento firmado digitalmente



Esta intención del Concesionario en persistir en la ejecución del plan de inversiones se reiteró mediante comunicación remitida por correo electrónico de 12 de octubre de 2023, en respuesta al radicado ANI No. 20233030312551 de 3 de septiembre de 2023, a través del cual informó nuevamente tener dificultades para iniciar las obras y que, con ocasión de ello, proponía redefinir un nuevo cronograma para el plan de inversiones.

Por tanto, este despacho no puede tomar una postura simplista y llegar a afirmar, como lo pretende la sociedad garante, que el conocimiento del presunto incumplimiento se limita las comunicaciones por parte de la Agencia requiriendo informes al Concesionario, cuando la correspondencia cruzada da cuenta que la sociedad Puerto Solo S.A. estaba promoviendo gestiones para el desplazamiento del plan de inversiones, con las que, incluso, esta Entidad estuvo dispuesta a estudiar, pues tiene que recordarse que, mediante radicado ANI No. 20233030384651 de 23 de octubre de 2023, la ANI le informó a la sociedad Concesionaria que solamente sería procedente el análisis de la solicitud de modificación contractual, siempre y cuando se entregase una propuesta integral de modificación que incluyese parámetros sobre el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales, reiterando que la intención abstracta de modificación contractual de ninguna manera genera una suspensión en la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista, ni un derecho automático a su trámite favorable.

En esa óptica, esta coordinación no podría tampoco aceptar que el conocimiento del hecho (el incumplimiento del contratista) se remonta hasta el radicado ANI No. 20223030429161 de 28 de diciembre de 2022 o hasta el radicado ANI 20233030072231 de 5 de marzo de 2023, cuando para esa fecha el Concesionario no estaba en franca evasión de sus obligaciones contractuales. De hecho, se observa que para ese momento aquel reconocía la existencia de dificultades que lo motivaron a la presentación de solicitud de desplazamiento del plan de inversiones con miras a dar cumplimiento al contrato.

Con sustento en lo anterior, el despacho, a fin de concluir el ejercicio de contabilización del término de prescripción a partir del conocimiento simple del hecho, verifica que realmente la Agencia solo tuvo certeza del incumplimiento por parte de la sociedad Puerto Solo S.A. cuando, a pesar de informársele los requisitos para el efectivo estudio del nuevo desplazamiento del plan de inversiones, aquella no presentó ninguna solicitud a la Entidad; circunstancia que solo se hace patente con el radicado ANI No. 20233030384651 de 23 de octubre de 2023, momento en cual se atiende la última petición de desplazamiento del plan de inversiones realizada por el Concesionario mediante correo electrónico de 12 de octubre de 2023, en respuesta al radicado ANI No. 20233030312551 de 3 de septiembre de 2023, y a través del cual informó nuevamente tener dificultades para iniciar las obras y que, con ocasión de ello, proponía redefinir un nuevo cronograma para el plan de inversiones.

En conclusión, aun tomando por inicio del término de contabilización de la prescripción el conocimiento del hecho del presunto incumplimiento, tendría que aceptarse que el mismo realmente ocurrió el 23 de octubre de 2025, dos años a partir de la última fecha en la cual la Agencia respondió al Concesionario que la presentación de una propuesta integral para el estudio del desplazamiento del plan de inversiones, requería una propuesta integral de modificación que incluyera parámetros sobre el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales.

Por lo anterior, este despacho no puede bajo ninguna óptica aceptar los argumentos planteados por el apoderado de la sociedad garante, toda vez que,



aun tomando por cierta la fecha de conocimiento por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura del incumplimiento de la sociedad Puerto Solo S.A., se verifica que la decisión adoptada por esta coordinación se emitió dentro del marco temporal de los dos años establecidos para la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.

En consecuencia, esta gerencia considera agotadas las razones que permiten desestimar el primero de los argumentos expuestos por el apoderado de la sociedad aseguradora y, por tanto, procederá a la segunda de las inconformidades planteadas con la decisión administrativa sancionatoria.

5.2.2 Agotamiento del valor asegurado por el amparo de cumplimiento.

El apoderado de la sociedad Seguros del Estado S.A. aseveró que en el presente caso *“ya se agotó la totalidad del valor asegurado por el amparo de cumplimiento del contrato, que fue pactado por el valor de USD \$3.253.347,00; valor cuyo 70% correspondía a SEGUROS DEL ESTADO, en virtud del coaseguro pactado con Nacional de Seguros S.A. // En los distintos procedimientos administrativos sancionatorios que se han adelantado contra Puerto Solo S.A., esta aseguradora ha pagado USD \$226.675,93; USD \$58.986,00; USD 571.899,43 y \$USD 1.339.320,11, por un total de USD \$2.196.881,47 que, en pesos colombianos, equivale a la suma de COP \$8.900.129.342,44. (...) El 3 de octubre de 2025, dentro del procedimiento administrativo sancionatorio con radicado 20237070320700033E, esta aseguradora pagó la suma de COP \$5.254.889.396,22”* (sic para toda la cita).

Por consiguiente, adujo que: *“(e)n ese sentido, no podrá ordenarse el pago de suma alguna a cargo de la aseguradora con cargo al amparo de cumplimiento de la póliza No. 21-44 101341212, por haberse agotado la totalidad del valor asegurado a cargo de SEGUROS DEL ESTADO, teniendo en cuenta el porcentaje de coaseguro pactado”*.

Análisis del despacho.

De acuerdo con la regulación comercial del contrato de seguro, se establece en su artículo 1079 la responsabilidad de aseguradora hasta la concurrencia del valor del amparo, en los siguientes términos:

“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”.

La citada norma establece la responsabilidad de la aseguradora respecto de la suma asegurada, es decir, el límite de la obligación condicional de la aseguradora cuando el siniestro se materialice afectando un amparo o cobertura del seguro tomado por el asegurado demandante.

Ahora, la citada norma normativiza y sustenta la diferencia entre los conceptos de valor asegurable y valor asegurado; siendo el valor asegurado la cuantía máxima de la indemnización a cargo de la aseguradora, en contraposición al valor asegurable que constituye al monto máximo de pérdida probable que se puede sufrir con la ocurrencia del riesgo. Sobre el concepto de valor asegurado, se comprende en consecuencia el límite de la cuantía máxima de la indemnización a cargo de la aseguradora tras la ocurrencia de un siniestro amparado en la póliza que ésta ha expedido. Su función es la de delimitar cuantitativamente la



responsabilidad de la aseguradora (artículos 1079 y 1089 del Código de Comercio).

Ha precisarse que el valor asegurado en consecuencia también es producto de la voluntad de las partes, tal como se deriva del inciso segundo del artículo 1089 del Código de Comercio, que preceptúa y lo distingue del valor real del interés asegurable, en los siguientes términos:

“Artículo 1089. <Límite máximo de la indemnización>. Dentro de los límites indicados en el artículo 1079 la indemnización no excederá, en ningún caso, del valor real del interés asegurado en el momento del siniestro, ni del monto efectivo del perjuicio patrimonial sufrido por el asegurado o el beneficiario.

Se presume valor real del interés asegurado el que haya sido objeto de un acuerdo expreso entre el asegurado y el asegurador. Este, no obstante, podrá probar que el valor acordado excede notablemente el verdadero valor real del interés objeto del contrato, mas no que es inferior a él”.

Dicho artículo debe ser interpretado a su vez con el artículo 1111 del mismo Código, el cual establece:

“Reducción de la suma asegurada. La suma asegurada se entenderá reducida, desde el momento del siniestro, en el importe de la indemnización pagada por el asegurador”.

Ahora, la reglamentación del seguro en materia comercial y privada se acompasa con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015, que, en su artículo 2.2.1.2.3.2.1. establece la independencia de los amparos, en los siguientes términos:

“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”.

Sumado a lo anterior, que es suficiente para tener por ciertos los argumentos planteados por el apoderado de la sociedad garante, debe recordarse que el texto de la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212 expresamente consagra la responsabilidad de la sociedad aseguradora hasta la concurrencia del monto, como se indica a continuación:

“(…)

3. SUMA ASEGURADA.

De conformidad con el artículo 1079 del código de comercio, seguros del estado no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada en caso de siniestro, determinada en la carátula de esta póliza para cada amparo”.

Por consiguiente, el despacho encuentra que el sustento jurídico propuesto por el apoderado de la sociedad garante está acorde a la normativa que regula el seguro de cumplimiento, así como las cláusulas contractuales que fueron consignados en el mismo. En esa medida, se procederá a evaluar de acuerdo a las pruebas



obrantes en la actuación si efectivamente el monto del amparo de cumplimiento de la póliza No. 21-44-101341212 ha sido agotado por los pagos previos realizados por las sociedades aseguradoras.

Pagos acreditados e imputables al amparo de cumplimiento.

Este despacho, mediante auto No. 20257070003376 de 10 de noviembre de 2025, en el que se resolvieron unas solicitudes probatorias, decretó la siguiente prueba a oficio en sede de recurso de reposición a efectos de tener certeza respecto los montos y fechas de pagos realizados a cargo de la póliza No. 21-44-101341212:

- Informe de los montos y fecha de pagos realizados por las sociedades garantes Nacional de Seguros S.A. y Seguros del Estado S.A. por el siniestro de incumplimiento en el Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021 con ocasión de la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212.
- Certificación si a la fecha se ha acreditado el agotamiento del amparo de cumplimiento de la póliza de cumplimiento No. 21-44- 101341212.

En atención a la prueba ordenada, este despacho recibió el memorando No. 20253030228003 de 16 de diciembre de 2025, a través del cual la gerencia de proyectos portuarios y fluviales de la vicepresidencia de gestión contractual allegó una respuesta parcial al requerimiento realizado en calidad de prueba de oficio.

En su respuesta, dicha gerencia informó que las empresas aseguradoras pagaron por multas impuestas el valor de doce mil seiscientos ochenta y ocho millones doscientos cincuenta y cuatro mil ochocientos veintinueve pesos m/cte. (COP\$12.688.254.829). Para lo anterior, relacionó los siguientes pagos:

Tabla No. 1

Multas pagadas por las sociedades garantes (Nacional de Seguros S.A. y Seguros del Estado S.A.)

#	INCUMPLIMIENTO	ACTOS ADMINISTRATIVOS	MULTA / PERJUICIO COP	VALOR PAGADO	ESTADO DEL PAGO	OBSERVACIONES
1	Contraprestación vigencia 2022	Resolución 20237070013805 del 25 de octubre de 2023, confirmada por la Resolución 20237070017555 del 14 de diciembre de 2023.	\$ 1.380.229.711	\$ 1.380.229.711	PAGADO	Multa: USD 11,109.00, pagada por el concesionario el 28 de diciembre de 2023. Perjuicios (intereses moratorios): \$1,380,229,711, correspondientes al Municipio de Buenaventura (lo pago las aseguradoras). Nacionales de Seguros \$414.068.913,3 (06/11/2024) y Seguros del estado \$966.160.797,70
2	Fondeos recursos año 2	Resolución 20237070017105 del 11 de diciembre de 2023, confirmada por la Resolución 20247070005975 del 30 de mayo de 2024.	\$ 344.960.000	\$ 344.960.000	PAGADO	Internacional de Seguros: \$103,488,000, Pagado el 21 de agosto de 2024. Seguros del Estado: \$241,472,168.92, consignado el 31 de julio de 2024.
3	Plan de Compensaciones Ambientales Programa de Aporte Sostenible	Resolución 20247070000505 del 19 de enero de 2024 confirmada por la Resolución 20247070011125 del 05 de septiembre de 2024.	\$ 3.482.295.601	\$ 3.482.295.621	PAGADO	Seguros del Estado: Cubrió el 70% de la multa, con un pago de \$2,437,606,940.49 realizado el 25 de octubre de 2024. Nacionales de Seguros: Cubrió el 30% restante, con un pago de \$1,044,688,689.30 realizado el 14 de noviembre de 2024.



4	Actualización de Garantías	Resolución 20242025707001243 5 de fecha 29 de agosto de 2025 mediante la cual se resolvieron los recursos interpuestos contra la Resolución No. 20247070014225 del 07 de noviembre de 2024	\$ 9.869.720.000	\$ 7.480.769.497	PAGADO PARCIAL ASEGURADO	Seguros del Estado: Cubrió el 70% de la multa, con un pago de \$ 5.254.889,417,5 realizado el 03 de octubre de 2025. Nacionales de Seguros: Cubrió el 30% restante, con un pago de \$2.225,880,079,57 realizado el 26 de septiembre de 2025.
TOTAL			\$ 15.077.205.312	\$ 12.688.254.829		

El mencionado documento, atendiendo su pertinencia y utilidad, fue incorporado a la actuación mediante auto No 2027070004576 de 22 de diciembre de 2025, momento en el cual fue puesto en conocimiento, por traslado, a los apoderados de las sociedades garantes.

A través del memorando No. 20253080242693 de 29 de diciembre de 2025, la gerencia de proyectos portuarios y fluviales de la vicepresidencia de gestión contractual remitió la respuesta emitida por las aseguradoras Seguros del Estado S.A. y Nacional de Seguros S.A., contenida en el radicado No. 20254091635412 de 26 de diciembre de 2025

En el documento suscrito por la jefatura de indemnización de la sociedad Seguros del Estado S.A. se relaciona la siguiente información respecto de los pagos realizados por las dos aseguradoras en coaseguro:

PAGOS DE LA SOCIEDAD SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Incumplimiento	Fecha de Pago	Valor Pagado COP	TRM utilizada	Valor Pagado USD
Fondeos	31/07/2024	\$ 241.472.168,92	\$4.262,30	\$ 58.986,00
Contraprestación	24/10/2024	\$ 966.160.797,70	\$4.093,72	\$ 226.675,93
Ambiental	25/10/2024	\$ 2.437.606.940,49	\$3.923,55	\$ 571.899,43
Garantías	03/10/2025	\$ 5.254.889.417,50	\$4.262,30	\$ 1.339.320,11
	TOTAL PESOS	\$ 8.900.129.324,61	TOTAL USD	\$2.196.881,47

PAGOS DE LA SOCIEDAD NACIONAL DE SEGUROS S.A.

Incumplimiento	Fecha de Pago	Valor Pagado COP	TRM utilizada	Valor Pagado USD
Fondeos	21/08/2024	\$ 103.488.000,00	\$ 4,064.51	\$ 25,461.37
Contraprestación	06/11/2024	\$ 414.068.913,30	\$ 4,414.00	\$ 93,808.09
Ambiental	14/11/2024	\$ 1.044.688.680,30	\$ 4,346.70	\$ 240,340.64
Garantías	26/09/2025	\$ 2.225.880.079,57	\$ 3,881.26	\$ 573,494.20
	TOTAL PESOS	\$ 3.788.125.673,17	TOTAL USD	\$ 933,104.30

Como consecuencia de lo acreditado en la actuación, se verifica a la fecha la realización de los siguientes pagos imputables amparo de cumplimiento de la póliza No. 21-44- 101341212:

NACIONAL DE SEGUROS	SEGUROS DEL ESTADO	TOTAL PAGADO PESOS	TOTAL USD
\$103.488.000	\$241.472.167	\$344.960.000	84.447,7
\$414.068.913	\$966.160.816	\$1.380.229.729	320.484,02
\$1.044.688.680	\$2.437.606.940	\$3.482.295.620	812.240,07
\$2.225.880.079	\$5.254.889.417	\$7.480.769.496	1.912.814,31
		\$12.688.254.847	USD 3.129.986,1

Se observa entonces que, a cargo de la póliza No. 21-44-101341212 se han acreditado pagos por valor de \$12.688.254.847, equivalentes a \$ 3.129.986,1 USD, circunstancia que, por tanto, da cuenta de existencia de saldo por pagar a para acreditar el agotamiento del amparo de cumplimiento. Lo anterior en la



medida en que el amparo de cumplimiento asciende hasta la suma de \$3.253.347.00.

Esta afirmación también se soporta con el memorando No. 20263080004633 de 7 de enero de 2026, recibido de la gerencia del grupo interno de trabajo financiero de la vicepresidencia de gestión contractual, a través del cual conceptuó sobre el estado de los pagos pendientes, en los siguientes términos:

“(...) una vez realizada la verificación del agotamiento de la póliza de cumplimiento descrita en el asunto, se evidenció que a la fecha se encuentra pendiente por afectar el valor de USD 123.361,23, conforme se detalla a continuación:

Tabla 1.
Póliza de cumplimiento No. 21-44 101341212

ITEMS	VALORES POLIZA	VALORES PAGADOS ASEGURADORAS	VALORES PENDIENTES POR AFECTAR
VALOR ASEGURADO	USD 3.253.347,00	USD 3.129.985,77	USD 123.361,23
Seguros del Estado S.A (70%)	USD 2.277.342,90	USD 2.196.881,47	USD 80.461,43
Nacional de seguros S.A. (30%)	USD 976.004,10	USD 933.104,30	USD 42.899,80

Fuente: Revisión GITF1 – VGCON

De acuerdo con lo anterior, se requiere efectuar el pago total del valor de USD 123.361,23, correspondiente al incumplimiento en la actualización de garantías, conforme a lo establecido en la Resolución No. 20257070012435 del 29 de agosto de 2025, mediante la cual se resolvieron los recursos interpuestos contra la Resolución No. 20247070014225 del 07 de noviembre de 2024. En razón a que, una vez revisado el pago realizado por las aseguradoras, se evidenció que este fue parcial. (...)

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se concluye lo siguiente:

- 1. A la fecha, se encuentra pendiente de afectación el valor de USD 123.361,23.*
- 2. El valor de USD 123.361,23 deberá ser cancelado por las aseguradoras (Seguros del Estado y Nacional de Seguros) y aplicado al incumplimiento de actualización de garantías, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 20257070012435 del 29 de agosto de 2025, en razón a que las mismas efectuaron un pago parcial de esta obligación y aún falta por cancelar el valor de COP 2.388.950.503.*
- 3. Una vez se realice el abono correspondiente por parte de las aseguradoras, con cargo a la póliza de cumplimiento No. 21-44-101341212 del proyecto Sociedad Portuaria Energética Puerto Solo, dicha póliza quedará totalmente agotada en su valor (100%).”*

En consecuencia, se ha acreditado en la actuación la existencia un saldo pendiente de afectación el valor de USD 123.361,23; no obstante, con la respuesta recibida por parte del equipo de supervisión se tiene que dicho valor debe ser utilizado en la amortización del saldo de la sanción impuesta mediante la Resolución No. 20257070012435 de 29 de agosto de 2025, monto que asciende a la suma de \$2.388.950.503 COP.

Adicionalmente, se ha verificado que mediante memorando No. 20253080480711 de 29 de diciembre de 2025, el grupo de interno de trabajo financiero de la vicepresidencia de gestión contractual ya requirió a las sociedades aseguradoras el pago del saldo pendiente, incluyendo los intereses de mora generados por el



Documento firmado digitalmente



pago extemporáneo, de conformidad con los plazos establecidos para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las compañías de seguros.

Por tanto, este despacho concluye que no es procedente ordenar en la presente actuación la afectación del amparo de cumplimiento de la póliza en mención atendiendo que con la declaratoria de siniestro realizada con la Resolución No. 20257070012435 de 29 de agosto de 2025 y posterior pago por parte de los garantes, se agotaría el valor del amparo debido a cargo de los garantes.

Ahora, aunque si bien es cierto a la fecha no se ha acreditado el pago restante por valor de USD 123.361,23 se considera que, para efectos de no generar duplicidad de cobros por parte de la Agencia, no puede esta decisión constituir título mediante la declaratoria de ocurrencia de siniestro para la afectación de la póliza de cumplimiento No. 21-44- 101341212, la cual fue expedida por la compañía Seguros del Estado S.A., en coaseguro con la sociedad Nacional de Seguros S.A.

En esa óptica, en la presente decisión se repondrá el artículo tercero de la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, por cuanto no hay lugar a la afectación del amparo de cumplimiento de la póliza No. 21-44-101341212 por agotamiento de la suma asegurada.

6. CORRECCIÓN OFICIOSA DE ERRORES EN LA RESOLUCIÓN No. 20257070013525 DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025.

El artículo 45 de la Ley 1437 del 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece la facultad de la administración de la corrección los errores simplemente formales en los siguientes términos:

“Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras.

En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda”.

En el proceso de revisión de la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, este despacho encuentra que en su artículo cuarto se dispuso lo siguiente:

*“Artículo cuarto. En firme la decisión y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6º de la Ley 1150 de 2007 y 31 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012), **COMUNICAR el contenido de la presente resolución a la Cámara de Comercio de Bogotá y a la Procuraduría General de la Nación**” (énfasis añadido).*

Conforme se observa, en la mencionada decisión existe un error en la orden de comunicar el contenido de la resolución a la Cámara de Comercio de Bogotá, siendo lo correcto la Cámara de Comercio de Buenaventura, al verificarse que la sociedad Puerto Solo S.A. se encuentra registrada, según el certificado de matrícula mercantil, en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca.



Documento firmado digitalmente



En consecuencia, a fin de dar cumplimiento estricto a lo dispuesto por los artículos 6° de la Ley 1150 de 2007 y 31 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012), se procederá con corrección de la orden de comunicación.

7. CONCLUSIONES.

De acuerdo con lo expuesto en la presente decisión, el despacho confirmará la declaratoria de incumplimiento decidida en la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025.

Respecto del argumento principal de las sociedades garantes dirigido a la solicitud de revocatoria de la decisión por la presunta ocurrencia de la prescripción extintiva de las acciones derivadas del contrato de seguro, este despacho considera que, con la decisión tomada con la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, no se desconoció en modo alguno la jurisprudencia del Consejo de Estado. Lo anterior, atendiendo que en el estado actual de los pronunciamientos de la Alta Corporación no se verifican decisiones expresas que distingan respecto al momento de constitución del siniestro mediante el acto impone multa en materia contractual.

Tampoco se ha evidenciado en las decisiones aportadas por la defensa que se aborde el estudio relativo a la forma como debe interpretarse el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19. del Decreto 1082 de 2015, el cual expresamente establece que el acto administrativo en el cual la Entidad Estatal impone multas constituye el siniestro y a partir del mismo debe contabilizarse el término de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro. Sumado a lo anterior, se verificó que con la sustentación del recurso realizada por la sociedad garante no se afectó ninguna de las premisas que sostuvieron la decisión tomada con la resolución sancionatoria.

Finalmente, el despacho consideró que le asiste parcialmente razón al recurrente al informar que, de acuerdo con los pagos imputados al amparo de cumplimiento de la póliza No. 21-44-101341212, las sociedades garantes solo estarán obligadas a responder hasta la concurrencia de la suma asegurada en caso de siniestro.

En mérito de lo expuesto, la suscrita coordinadora del GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales de la Agencia Nacional de Infraestructura,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. REPONER PARCIALMENTE la Resolución No. 20247070013525 de 23 de septiembre de 2025, por medio de la cual se declaró el incumplimiento del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, en el marco de procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado contra la Sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S.A., contenido en el expediente No. 20237070320700074E, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

En consecuencia, modificar el artículo tercero de la Resolución No. 20247070013525 de 23 de septiembre de 2025, el cual quedará así:

“ARTICULO TERCERO: DECLARAR OCURRIDO EL SINIESTRO DE INCUMPLIMIENTO del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, en favor de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.



Documento firmado digitalmente



PARAGRAFO 1. NO HACER EFECTIVO el amparo de cumplimiento de la póliza No. 21-44- 101341212, a cargo de la compañía Seguros del Estado S.A., en coaseguro con la sociedad Nacional de Seguros S.A., atendiendo que se ha acreditado el agotamiento del límite de la indemnización a cargo de las sociedades garantes.

PARAGRAFO 2. El valor de la sanción impuesta deberá ser consignado por la sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S.A. a favor de la Agencia Nacional de Infraestructura, identificada con NIT. 830.125.996-9, en la cuenta de ahorros de Bancolombia No. 18816489667, en el término establecido en la cláusula 9.4 (c) en las condiciones de la cláusula 9.3 literal (a) del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2021, suma que deberá pagarse dentro del mes siguiente que el acto administrativo que se imponga quede en firme, so pena de causarse intereses moratorios”.

ARTÍCULO SEGUNDO. CORREGIR EL ERROR FORMAL DE DIGITACION en el artículo cuarto de la parte resolutive de la Resolución No. 20257070013525 de 23 de septiembre de 2025, en el sentido de que la decisión sancionatoria debe comunicarse a la Cámara de Comercio de Buenaventura y no como allí se indicó. En lo demás, el artículo permanece incólume.

ARTICULO TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la Resolución No. 20247070013525 de 23 de septiembre de 2025, según las razones indicadas en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO CUARTO. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la presente decisión se notifica en audiencia y contra esta decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los **19-05-2026**

CAROL MELISSA CHINCHILLA IMBETT

Coordinadora GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales
Vicepresidencia jurídica
Agencia Nacional de Infraestructura

Proyectó: Ronaldo Rafael Santos Gamarra- Abogado GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales

Revisó: Carol Melissa Chinchilla Imbett – Gerente GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales.

Paola Andrea Velásquez Carrillo – Asesora despacho VJ.