

RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO ESTATAL – Aplicación del EGCP – Aplicación Ley 80 de 1993 artículo 13

Teniendo en cuenta que el contrato [...] del 26 de diciembre de 2014, en marco del cual se expidieron los actos administrativos contractuales que se cuestionan en la presente demanda, fue suscrito por la Aerocivil con el propósito de realizar “el diseño, suministro, instalación, y puesta en funcionamiento de equipos para renovar la red de comunicaciones satelital (vsat), se colige que el régimen aplicable al negocio jurídico es el establecido en la ley 80 de 1993, sin perjuicio de la remisión al derecho privado prevista en el artículo 13 del mismo estatuto.

CONTRATO DE SEGURO – Cumplimiento de obligaciones emanadas del contrato estatal – Protección del patrimonio público – Constitución de garantías por parte del contratista – Pago de indemnización de perjuicios en caso de incumplimiento

Con el propósito de asegurar el cumplimiento total y oportuno del objeto contratado y de proteger el patrimonio público, el legislador determinó que es deber de los contratistas, salvo las excepciones consagradas en la ley, constituir a favor de las entidades contratantes garantías de cumplimiento -pólizas, garantías bancarias etc.-, con el fin de trasladar a un tercero la obligación de concurrir al pago de la respectiva indemnización de perjuicios, en caso de que se produzca el incumplimiento de las prestaciones a cargo de aquellos.

FACULTAD DE LA ENTIDAD ESTATAL PARA DECLARAR SINIESTRO – Acto administrativo – Prerrogativa de cuantificar perjuicios

[...] surge para la Administración la faculta de declarar la ocurrencia del siniestro por medio de un acto administrativo debidamente motivado, con carácter ejecutivo y ejecutorio, que - por regla general- no tiene naturaleza sancionatoria y, por tanto, puede ser impugnado en sede administrativa o demandado judicialmente por el contratista o la aseguradora. Además de lo anterior, cabe agregar que dicha facultad igualmente conlleva la prerrogativa de cuantificar el perjuicio cuando haya lugar, con el fin de determinar el monto que deberá pagar la compañía de seguros y/o el contratista.

GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO DE NATURALEZA INDEMNIZATORIA – Características

[...] las garantías de cumplimiento con naturaleza indemnizatoria que se expiden a favor de las entidades contratistas comportan las siguientes características: (i) son una especie de seguro de daños; (ii) dada su naturaleza indemnizatoria no basta la ocurrencia del siniestro sino que es indispensable que se haya causado un daño al patrimonio del acreedor; (iii) el monto a indemnizar no necesariamente corresponde al valor asegurado, sino al del perjuicio efectivamente ocasionado al patrimonio del acreedor; y (iv) la suma a indemnizar no puede ser mayor al valor asegurado en la póliza.

GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL -

PRESCRIPCIÓN DERIVADA DEL CONTRATO DE SEGUROS – Código de Comercio artículo 1081 - Prescripción ordinaria – Prescripción extraordinaria – Prescripción ordinaria – Aspecto subjetivo – Contabilización del término desde que el interesado haya tenido o debió tener conocimiento – Prescripción extraordinaria – Carácter objetivo – Se requiere el paso del tiempo

[...] el artículo 1081 del Código de Comercio [...] contempla dos tipos de prescripción: la ordinaria y la extraordinaria, las cuales, a voces de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, se distinguen, porque "la prescripción ordinaria, en materia del contrato de seguro, es un fenómeno que mira el aspecto meramente subjetivo, toda vez que concreta el término prescriptivo a las condiciones del sujeto que deba iniciar la acción y, además, fija como iniciación del término para contabilizarlo el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción; en cambio, la extraordinaria consagra un término extintivo derivado de una situación meramente objetiva, traducida en que sólo requiere el paso del tiempo desde un momento preciso, ya indicado, y sin discriminar las personas en frente a las cuales se aplica, así se trate de incapaces".

DECLARATORIA DE OCURRENCIA DEL SINIESTRO EN CONTRATOS ESTATALES – Acto administrativo - Prescripción ordinaria de la acción - Término de dos años - Momento en que haya o debió tener conocimiento - Facultad de la entidad contratante – Obligación postcontractual – No es necesario declarar incumplimiento para que proceda declaratoria de ocurrencia de siniestro – Contabilización del término frente a personas capaces – Incapaces – Código Civil artículo 2541

[...] las entidades que son beneficiarias de contratos de seguros -interesadas- y que, por tanto, tienen la facultad de declarar la ocurrencia del siniestro mediante acto administrativo, deben proceder en tal sentido dentro del término de prescripción ordinaria, es decir, dentro de los 2 años contados desde el momento en el que hayan tenido o debieron tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La afectación de dicho amparo derivará directamente de la verificación objetiva del incumplimiento de la obligación postcontractual, por lo que no es necesario que previamente se declare el acaecimiento del incumplimiento para que proceda la declaratoria de la ocurrencia del siniestro.

[...] los 2 años de la prescripción ordinaria, "corren para todas las personas capaces, a partir del momento en que conocen real o presuntamente del hecho que da base a la acción, por lo cual dicho término se suspende en relación con los incapaces (C. C., art. 2541), y no corre contra quien no ha conocido ni podido o debido conocer aquel hecho" [...]

DECLARATORIA DE OCURRENCIA DEL SINIESTRO EN CONTRATOS ESTATALES - Cómputo del término frente a obligaciones postcontractuales de mantenimiento preventivo - Conocimiento presunto de la entidad - Vencimiento del plazo pactado - Criterio de razonabilidad

[...] el conocimiento presunto se configura cuando a partir de ciertas circunstancias objetivas, se logra deducir que el interesado pudo conocer del hecho constitutivo del siniestro, como por ejemplo del examen del plazo dentro del cual debía cumplirse una obligación y la observancia

del incumplimiento que la entidad debió concluir luego de que dicho plazo venció. Esta figura responde a un criterio de razonabilidad, en virtud del cual no se supedita el inicio del término prescriptivo exclusivamente a la prueba del conocimiento real o efectivo del hecho, sino también a la constatación objetiva de que el interesado se hubiera encontrado en posición de conocerlo [...]

[...]

[...] para la Sala no existe duda que, en lo que respecta al mantenimiento preventivo, la entidad demandada debió conocer el hecho constitutivo del siniestro -conocimiento presunto- a partir del 22 de junio de 2017, fecha en la que le era posible advertir el incumplimiento atribuido al contratista. Lo anterior, teniendo en cuenta que para ese momento había expirado el plazo de 6 meses que le fue otorgado al consorcio para que realizara el primer mantenimiento preventivo [...] sin que dicha obligación se hubiese satisfecho en su totalidad.

[...] en lo que respecta a las circunstancias relacionadas con el mantenimiento preventivo, se tiene que a partir del 22 de junio de 2017 comenzó a correr el término de prescripción ordinaria para que la entidad declarara la ocurrencia del siniestro mediante la expedición de un acto administrativo debidamente notificado. Así las cosas, comoquiera que la Resolución [...] del 10 de mayo de 2019, por medio de la cual la Aerocivil declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados en virtud del contrato [...] suscrito el 26 de diciembre de 2014, fue notificada el 24 de mayo de 2019, para la Sala resulta evidente -tomando como punto de partida las circunstancias que rodearon el mantenimiento preventivo-, que no operó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, porque los actos administrativos fueron expedidos dentro del término de dos (2) años previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio.

DECLARATORIA DE OCURRENCIA DEL SINIESTRO EN CONTRATOS ESTATALES - Cómputo del término frente a obligaciones postcontractuales de mantenimiento correctivo - Conocimiento real de fallas en equipos - Fecha de reporte como punto de inicio - Configuración de la prescripción ordinaria

[...] la Sala considera procedente fijar el inicio del término de prescripción ordinaria a partir del momento en que la entidad demandada tuvo conocimiento de dichas fallas. Lo anterior, teniendo en cuenta que, tratándose del componente correctivo de la garantía, el objeto no era ejecutar labores preventivas para evitar fallas futuras, sino atender y subsanar las fallas ya reportadas. En consecuencia, desde la fecha en que la entidad tuvo conocimiento de estas y al amparo del siniestro declarado -de calidad y correcto funcionamiento-, debe iniciarse el cómputo del término de prescripción [...]

[...] para la Sala resulta claro que, por lo menos, desde el 27 de abril de 2017 la entidad demandada conoció acerca de las fallas que presentaron los equipos instalados por el consorcio, particularmente en la estación de Buenaventura, pues ciertamente en esa fecha el supervisor del contrato designado por la Aerocivil [...] requirió al contratista para que solucionara las fallencias que se estaban presentando en esa estación.

Así las cosas, es dable concluir que a partir de ese momento, es decir, del 27 de abril de 2017, empezó a correr el término de prescripción ordinaria para que la entidad declarara la ocurrencia del siniestro a través de un acto administrativo debidamente notificado, pues en esa fecha la Aerocivil, como quedó visto, conoció acerca de las fallas en los equipos instalados en la estación de Buenaventura, de lo cual se colige, sin duda alguna, que a partir de esa fecha la entidad demandada conoció del hecho que dio base a la acción -por lo menos en lo que atañe a las circunstancias que rodearon la declaratoria de ocurrencia del siniestro respecto del componente correctivo de la garantía técnica-, porque en ese momento advirtió acerca de las fallas en los equipos instalados.

[...]

Por tanto, comoquiera que la Resolución [...] del 10 de mayo de 2019, por medio de la cual la Aerocivil declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados en virtud del contrato [...] del 26 de diciembre de 2014, fue notificada a la compañía de seguros el 24 de mayo de 2019 -momento para el cual, se itera, se encontraba vigente la póliza- (hecho probado 6.7.), para la Sala resulta claro que en el presente caso, en lo que respecta al mantenimiento correctivo, se configuró la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, pues el acto administrativo en mención fue proferido y notificado por fuera del término de prescripción ordinaria de 2 años de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio, que, como quedó visto, en punto de este componente de la garantía técnica, transcurrió entre el 27 de abril de 2017 y el 27 de abril de 2019.

FIRMEZA DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA SINIESTRO – No se requiere que la firmeza se adquiera dentro del término de prescripción ordinaria – Código de Comercio artículo 1081

[...] según la jurisprudencia de esta corporación, en casos como el que ocupa la atención de la sala no resulta necesario que la decisión de la administración adquiera firmeza dentro del término de prescripción ordinaria de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio; tan solo se requiere que la entidad pública, durante este término, declare la ocurrencia del siniestro mediante un acto administrativo debidamente notificado, lo que no ocurrió en el sub examine, pues la resolución [...] del 10 de mayo de 2019 fue proferida y notificada por fuera del término establecido en la ley.

DECLARATORIA DE OCURRENCIA DEL SINIESTRO EN CONTRATOS ESTATALES - Prohibición de condicionar el inicio del término prescriptivo - Inicio objetivo del término - Independencia de actuaciones administrativas internas - Conocimiento real o presunto

[...] el conocimiento del hecho que da base a la acción no puede estar atado o sujeto a algún tipo de cualificación o condicionamiento -como por ejemplo a que se solicite la afectación de la póliza o a que se ponga de presente el incumplimiento del contratista a determinada dependencia de la entidad-; basta pues, con que se acredite que el asegurado -en este caso la entidad- tuvo conocimiento real o presunto del hecho [...]

[...] Avalar una tesis como la planteada por el a quo, implicaría considerar que el término de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro podría estar sujeto al manejo interno que quisiera darle la entidad beneficiaria del seguro [...]

ACTOS ADMINISTRATIVOS – Motivación del acto administrativo – elemento – Fundamentos de hecho y de derecho -

La motivación es un elemento del acto administrativo que, por regla general, le impone a la Administración la carga de exponer los fundamentos de hecho y de derecho que soportan su decisión. Así, tratándose de actos administrativos de contenido particular y concreto -como el que declara la ocurrencia del siniestro y hace efectivas las garantías-, el ordenamiento exige que estos deben estar suficientemente motivados, sin lo cual se configura el vicio de nulidad de expedición irregular.

ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DECLARAN SINIESTRO – Cuantificación de perjuicios - Deber de motivación en la cuantificación del perjuicio - Obligación de probar el daño emergente – Falta de motivación - Insuficiencia de porcentajes de disponibilidad - Expedición irregular

[...] la Sala considera acreditado el vicio alegado por la parte recurrente, en la medida en que, si bien en la Resolución [...] del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante la Resolución [...] del 19 de septiembre del mismo año, la entidad demandada incluyó algunas referencias al perjuicio y a su cuantificación, tales afirmaciones no constituyen una fundamentación suficiente, conforme lo exige el deber de motivación de los actos administrativos;

[...] la Aerocivil, pese a considerar que la tasación del perjuicio se fundamentaba en el "daño emergente" que le fue ocasionado, omitió exponer de manera suficiente y razonada los motivos de hecho y de derecho que sustentaron el daño, esto es, indicar y, desde luego, probar los valores y desembolsos que tendría que efectuar para "recuperar la funcionalidad de las estaciones Vsat adquiridas" y si en efecto aquellos ascendían a la suma de - \$1.250.676.380,80- [...]

[...] la entidad demandada omitió fundamentar las Resoluciones [...] del 10 de mayo de 2019 y [...] del 19 de septiembre de 2019, en el sentido de indicar las razones por las cuales el incumplimiento imputado al contratista le generó un perjuicio cierto y actual por valor de \$1.250.676.380,80, es decir, precisar cómo y en qué medida la omisión en torno a efectuar los mantenimientos, la cual a la postre conllevó a que la totalidad de los equipos no estuvieran disponibles, se traducía en un detrimento patrimonial efectivo para la entidad por el monto antes mencionado, máxime si se considera -en punto de la disponibilidad de los equipos- que para el momento en que se expidieron los actos administrativos cuestionados la garantía aún se encontraba vigente, lo que le permitía al contratista realizar los mantenimientos y restablecer el funcionamiento de la totalidad de los equipos.

[...] El hecho de afirmar que tan solo el 32% de los equipos no estaban disponibles y que la entidad debía destinar recursos para lograr el funcionamiento de todas las estaciones, no resulta ser un motivo suficiente que sustente la cuantificación de la suma que ordenó reconocer la entidad pública demandada en los actos cuestionados [...]

NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTRACTUALES - Vicios por prescripción de la acción e indebida tasación del perjuicio - Vicios concurrentes que generan nulidad total - Vulneración del artículo 1081 del Código de Comercio - Expedición irregular

[...] la Sala concluye que la Resolución [...] del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante la Resolución [...] del 19 de septiembre del mismo año, está viciada de nulidad, por cuanto: (i) vulneró parcialmente el artículo 1081 del Código de Comercio, toda vez que, respecto del componente correctivo de la garantía, operó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro; y (ii) fue expedida de forma irregular, al no sustentarse debidamente la cuantificación del perjuicio. Tales irregularidades, plenamente acreditadas en el expediente, imponen declarar su nulidad total [...]



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES -CPACA-
Radicación: 25000-23-36-000-2021-00337-01 (70824)
Demandante: COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL

TEMAS: LEGITIMACIÓN DE LAS ASEGURADORAS PARA DEMANDAR ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTRACTUALES QUE DECLARAN LA OCURRENCIA DE SINIESTROS – A las aseguradoras que amparan riesgos derivados de contratos estatales les asiste el interés para demandar a través del medio de control de controversias contractuales los actos administrativos que declaran la ocurrencia del siniestro. CONTRATOS DE SEGURO CELEBRADOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EMANADAS DEL CONTRATO ESTATAL – Régimen jurídico. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DERIVADA DEL CONTRATO DE SEGURO – La Administración está facultada para declarar la ocurrencia del siniestro mediante un acto administrativo que debe proferirse y notificarse dentro de los 2 años contados desde el conocimiento del hecho o desde que debió tener conocimiento de este. CUANTIFICACIÓN DEL SINIESTRO – La Administración tiene del deber-facultad de cuantificar el siniestro en el acto administrativo que declara su ocurrencia, para lo cual debe motivar su decisión.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 2 de junio de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas en primera instancia a la parte demandante.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y el consorcio VSAT-2014 suscribieron el contrato No. 14000165-OK del 26 de diciembre de 2014, cuyo objeto consistió en realizar el diseño, suministro, instalación y puesta en funcionamiento de equipos para renovar la red de comunicaciones satelital (VSAT) en 39 estaciones. El contrato fue modificado y prorrogado en varias ocasiones.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, el contratista constituyó con la sociedad Compañía Mundial de Seguros S.A. y a favor de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil la garantía única de



cumplimiento estipulada en el contrato, para lo cual la compañía de seguros expidió la póliza de cumplimiento No. NB-100039574 en la que fueron amparados, entre otros, la calidad y el correcto funcionamiento de los bienes entregados.

Por medio de la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil: (i) declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados en virtud del contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014; (ii) afectó la garantía única de cumplimiento No. NB-100039574, por valor de \$1.250.676.380,80; y (iii) dispuso que la compañía de seguros debería pagar el valor referido dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1080 del Código de Comercio. Lo anterior, con fundamento en que el contratista no atendió la garantía técnica, puntualmente en cuanto a realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos entregados.

En su demanda, la sociedad Compañía Mundial de Seguros S.A. solicita que se declare la nulidad de la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019 y de su confirmatoria, esto es, de la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, y pretende, a título de restablecimiento del derecho, el reintegro de la suma de \$1.514.148.460,86, debidamente indexada, correspondiente al valor que pagó la compañía de seguros a favor de la entidad demandada, de conformidad con lo ordenado en los actos administrativos cuestionados. Además, solicita el reconocimiento de perjuicios.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1. El 5 de agosto de 2021¹, la sociedad Compañía Mundial de Seguros S.A., en adelante la compañía de seguros, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, presentó demanda en contra de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en lo sucesivo la Aerocivil, en la que formuló las siguientes pretensiones (se transcriben de forma textual, incluso con eventuales errores):

¹ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 12_250002336000202100337017EXPEDIENTEDIGI20240130104101.



“1. Que se declare la NULIDAD de la Resolución No. 1310 “Por la cual se resuelve el procedimiento administrativo de declaratoria de siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados, en virtud del contrato de suministro e instalación 14000165-ok, suscrito entre la Aerocivil y el Consorcio Vsat 2014”.

2. Que se declare la NULIDAD de la Resolución No. 02933 “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1310 de 10 de mayo de 2019, por medio de la cual se resolvió el procedimiento administrativo de declaratoria de siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados, en virtud del contrato de suministro e instalación 14000165-ok, suscrito entre la Aerocivil y el Consorcio Vsat 2014”.

3. Que como consecuencia de las anteriores pretensiones, además de que se declare la nulidad de los actos administrativos citados, a título de restablecimiento del derecho se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL reintegrar a la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., la suma de MIL QUINIENTOS CATORCE MILLONES CIENTO CUARENTA Y OCHO MILL CUATROCIENTOS SESENTA PESOS CON OCHENTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE (\$1.514.148.460,86), por concepto del pago realizado a su favor el día 28 de mayo de 2020, como consecuencia de haber hecho efectiva la póliza expedida por la compañía de seguros. Solicitamos atentamente ante este despacho, que dicho valor sea debidamente indexado conforme lo dispone la Ley 1437 de 2011, así como la Jurisprudencia del Consejo de Estado.

4. Que se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL indemnizar los perjuicios causados a la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., como consecuencia de la expedición de la Resolución No. 1310 y de la Resolución No. 02933, las cuales, declararon y confirmaron el siniestro, afectando la póliza NB-100039574 expedido por la compañía aseguradora”.

1.2. Como **fundamento fáctico** de sus pretensiones, la parte demandante enunció los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.2.1. Afirmó que el 26 de diciembre de 2014, la Aerocivil y el consorcio VSAT-2014 suscribieron el contrato No. 14000165-OK, cuyo objeto consistió en realizar el diseño, suministro, instalación y puesta en servicio de equipos para renovar la red de comunicaciones satelital VSAT en 37 estaciones remotas y en 2 estaciones de control.

1.2.2. Adujo que el valor del contrato se fijó inicialmente en la suma de \$10.959.296.620, monto que posteriormente fue adicionado en \$1.547.467.188. Además, agregó que el plazo acordado para ejecutar el contrato, después de haber sido prorrogado en 5 ocasiones, transcurrió entre el 29 de diciembre de 2014 y el 21 de diciembre de 2016.

1.2.3. Refirió que, mediante oficio del 2 de noviembre de 2017, el Secretario de Sistemas Operacionales de la Aerocivil, le solicitó a la Dirección Administrativa de



la misma entidad iniciar el proceso administrativo para hacer efectivo el amparo de calidad y correcto funcionamiento de los equipos entregados por el consorcio VSAT-2014, actuación que inició formalmente el 18 de diciembre de 2017.

1.2.4. Puso de presente que, mediante Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, la Aerocivil, entre otros: (i) declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados en virtud del contrato No. 14000165-OK del 26 de diciembre de 2014; (ii) afectó la garantía única de cumplimiento No. NB-100039574, expedida por la compañía de seguros, particularmente en lo que atañe al amparo de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados, por valor de \$1.250.676.380,80; y (iii) le ordenó a la compañía de seguros pagar este valor a favor de la entidad de conformidad con lo previsto en el artículo 1080 del Código de Comercio.

1.2.5. Señaló que, contra la anterior decisión, el consorcio VSAT-2014 y la compañía de seguros interpusieron recurso de reposición.

1.2.6. Indicó que, no obstante estar en curso la actuación administrativa encaminada hacer efectiva la garantía única de cumplimiento No. NB-100039574, el 21 de junio de 2019 la Aerocivil radicó una demanda de controversias contractuales en contra del consorcio VSAT-2014, por el presunto incumplimiento en el suministro, instalación y puesta en servicio de los equipos objeto del contrato No. 14000165-OK, demanda que fue admitida el 15 de agosto de 2019 por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -radicado No. 25000233600020190046200-.

1.2.7. Señaló que, mediante Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, la Aerocivil resolvió los recursos de reposición interpuestos por el consorcio VSAT-2014 y por la compañía de seguros, confirmando en su totalidad la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019.

1.2.8. Manifestó que el 28 de mayo de 2020, la compañía de seguros pagó a favor de la Aerocivil la suma de \$1.514.148.460,86 -incluyendo capital e intereses-, de conformidad con lo ordenado en la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019.



1.3. Como **fundamento jurídico** de la demanda, la compañía de seguros manifestó que los actos acusados violan los artículos 49 de la Constitución Política, 1054, 1074, 1077, 1079, 1081 y 1089 del Código de Comercio, así como también los Decretos 1082 de 2015 y 1510 de 2013. En tal sentido, planteó los siguientes cargos:

1.3.1. *“Prescripción en el contrato de seguros”*. A este respecto, precisó que de conformidad con lo establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, la acción ordinaria derivada del contrato de seguro prescribe a los 2 años contados desde el conocimiento real o presunto que da lugar a la acción. En tal sentido, señaló que en el caso concreto operó *“la prescripción del contrato de seguros”*, pues la entidad conoció de las presuntas fallas en la calidad de los equipos *“desde el 27 de abril de 2017, y desde dicha fecha, [es] que se deben contar los 2 años del artículo 1081 del Código de Comercio para que quedara en firme y ejecutoriado el acto administrativo que declarara el siniestro y consecuentemente interrumpiera la prescripción”*.

1.3.2. *“Pérdida de competencia temporal para expedir acto administrativo Resolución 1310 de 2019 y de la Resolución 02933 de 19 de septiembre de 2019”*. Frente a este cargo, indicó que la Aerocivil, al formular demanda dentro del proceso radicado No. 25000233600020190046200, que cursa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por el presunto incumplimiento en el mantenimiento y calidad de los bienes entregados, perdió competencia para resolver acerca de la ocurrencia del siniestro. Al respecto, señaló que la entidad, al presentar la demanda renunció a la competencia para resolver los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019 y, por tanto, para finiquitar la actuación.

1.3.3. *“Improcedencia de los cargos imputados al consorcio VSAT 2014”*. Sobre este particular, señaló que no era dable endilgarle el incumplimiento al contratista, porque el mantenimiento de los equipos no solamente debía efectuarse por el consorcio cada 6 meses, sino también por personal designado por la Aerocivil para tal efecto, *“[s]in embargo, las tareas de limpieza en los equipos a cargo de la administración no se presentaron en debida forma y por ello los inconvenientes originados en la ventilación no pueden ser imputados ahora una falencia técnica”*.



De otro lado, afirmó que en el objeto del contrato no se estipuló que el contratista debería efectuar labores de mantenimiento a los equipos, a lo que agregó que la entidad no surtió el protocolo adecuado para realizar los diagnósticos, generando retrasos en la atención a los requerimientos, aspecto atribuible a la Aerocivil. Aunado a lo anterior, indicó que algunas estaciones estaban fuera de servicio por cuenta de la reprogramación del sistema, que realizó un tercero ajeno a la relación contractual.

1.3.4. “Amparo de calidad y correcto funcionamiento”. Con relación a este cargo, señaló que para pretender la afectación del amparo de calidad, era menester que la entidad demandada allegara a la compañía de seguros el acta de recibo final de la obra, para que se expidiera el certificado de vigencia y condiciones de cobertura, sin lo cual no podía hacerse efectivo el amparo.

1.3.5. “Eventos eximentes de responsabilidad”. A este respecto, señaló que terceros ajenos al contrato intervinieron y afectaron su ejecución normal, particularmente la compañía Hub Bogotá quien, según adujo el demandante, modificó las frecuencias y el ancho de banda.

1.3.6. “Labor de mantenimiento y falta de vinculación de Advantech”. Frente a este cargo, manifestó que a lo largo de la actuación adelantada por la Administración no se mencionó a la empresa Advantech, integrante del consorcio VSAT-2014, quien fabricó los equipos y tenía a cargo las labores de mantenimiento y suministro de repuestos. En tal sentido, expuso que para cumplir los protocolos y requisitos de cobertura de los mantenimientos era menester requerir, no solamente Entelcom S.A.S., sino también a Advantech.

1.3.7. “Indebida tasación de perjuicios”. En cuanto a este cargo, precisó que la Aerocivil no sustentó en debida forma la cuantificación del perjuicio, como lo exige la Ley, al punto que afectó la totalidad del valor correspondiente al amparo de calidad y correcto funcionamiento sin justificar el menoscabo efectivo. Expresamente afirmó que, *“es clara la total ausencia de una tasación debida del perjuicio, y en contraposición, se pretende la indemnización bajo un concepto automático (afectar en su totalidad el amparo sin probar el menoscabo); aceptar que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL puede por su propia autoridad abstenerse del apego irrestricto de la normatividad y por el*



contrario presentar una estimación alejada de la realidad, sin fundamentos y sin justificación, ciertamente generaría un panorama de enriquecimiento sin justa causa.

2. Contestación de la demanda

2.1. Mediante auto del 25 de agosto de 2021², la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó su notificación a la Aerocivil, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Igualmente, dispuso vincular como tercero interesado al consorcio VSAT-2014.

2.2. La Aerocivil contestó³ la demanda y se opuso a las pretensiones, al considerar que los actos acusados se expidieron de conformidad con la Constitución y la Ley. En cuanto a los hechos aceptó unos y negó otros.

2.2.1. Con relación a la prescripción del contrato de seguro, manifestó que el conocimiento de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio se refiere al del *“hecho que da base a la acción”*. En tal sentido, precisó que el hecho base del procedimiento adelantado por la Aerocivil *“no es la falla de los equipos, debido a que el contratista estaba en la obligación de mantener los equipos y atender las fallas presentadas, por lo cual, es preciso separar los hechos tal y como lo ha expuesto la Corte Suprema de Justicia, toda vez que para el caso en concreto, el hecho que da base a la acción es el incumplimiento del contratista de atender a la garantía, hecho que se conoció el día 02 de noviembre de 2017”*. (énfasis añadido)

En tal sentido, estimó improcedente contabilizar la prescripción de la acción a partir de las *“comunicaciones que ponían en evidencia las fallas en los equipos”*, pues a través de estas comunicaciones no existía plena certeza sobre el conocimiento que dio base a la acción *“a pesar que los equipos empezaron a tener fallas desde las fechas relacionadas por el apoderado de la compañía aseguradora, esta no es la fecha en que se materializó el riesgo, toda vez que los equipos se encontraban en garantía y era responsabilidad del CONSORCIO VSAT atender los llamados realizados por la Entidad [...] Por consiguiente, la ocurrencia del siniestro se*

² Expediente digital visible en SAMAI. Archivo:
14_250002336000202100337019EXPEDIENTEDIGI20240130104101.

³ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo:
20_2500023360002021003370115EXPEDIENTEDIGI20240130104102.



materializa en el momento en que los supervisores del contrato y el ordenador del gasto, rinden informe respecto al incumplimiento del contratista de atender la garantía y reparación de las estaciones, informe que tiene fecha del 02 de noviembre de 2017”.

2.2.2. Frente a la pérdida de competencia temporal para expedir la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, indicó que era obligación de la entidad tramitar y resolver el recurso de reposición interpuesto por la compañía de seguros y por el consorcio VSAT-2014, por lo que, al margen de la formulación de una demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -radicado No. 25000233600020190046200- en la que se persigue declarar el incumplimiento del contratista, la Aerocivil conservaba la competencia para culminar el procedimiento administrativo tendiente a declarar la ocurrencia del siniestro.

2.2.3. De otra parte, señaló que las partes estipularon que durante la vigencia de la garantía el contratista debería llevar a cabo el mantenimiento a los equipos.

2.2.4. En cuanto al amparo de calidad y correcto funcionamiento y la remisión del acta de recibo final del contrato, puso de presente que la aseguradora sí conoció del acta de recibo final.

2.2.5. Frente a los eximentes alegados por el demandante, manifestó no ser cierto que se hubieran presentado modificaciones a la red satelital por parte de terceros. Sobre este particular, agregó que la entidad reportó en debida forma los problemas de operación, respecto de los cuales el contratista hizo caso omiso. Asimismo, indicó que los tiempos de intervención del contratista fueron prolongados y que en determinadas estaciones no se llevó a cabo el mantenimiento preventivo.

2.2.6. En lo que atañe a la labor de mantenimiento y falta de vinculación de Advantech, manifestó que al interior de la actuación administrativa se citó a la empresa referida, quien no ejerció su derecho de contradicción y defensa, a lo que agregó que a la misma concurrió el consorcio, de ahí que no fuera necesario vincular a uno de sus integrantes.

2.2.7. Frente a la indebida tasación de perjuicios, manifestó que de conformidad con el último informe -con corte al 11 de abril de 2019-, la Aerocivil tan solo tenía disponible el 32% de los equipos, porcentaje que fue contrastado con el valor final



del contrato en el ítem de equipos a entregar, para de esta forma calcular el valor a indemnizar.

3. Audiencia inicial

3.1. El 6 de abril de 2022⁴, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca llevó a cabo la audiencia inicial, en la que no encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento.

Posteriormente se fijó el litigio, en el entendido de *“establecer si hay lugar a que se declare la nulidad de i) la Resolución No. 1310 por medio de la cual se declaró el siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados, en virtud del contrato suscrito entre la Aerocivil y el Consorcio VSAT 2014 y ii) la Resolución No. 02933 por la cual se resolvió el recurso interpuesto en contra de la Resolución No. 1310 de 10 de mayo de 2019, al considerar que los cargos que se impuso al CONSORCIO VSAT 2014 son improcedentes, al incurrir en eventos de eximente de responsabilidad, ante la falta de mantenimiento y vinculación de ADVANTECH e indebida tasación de perjuicios [...] Asimismo, se deberá establecer en caso de que se declare la nulidad de las mencionadas resoluciones, si como medida de restablecimiento resulta procedente que se ordene el reembolso de las sumas que fueron canceladas por la Compañía Mundial de Seguros S.A, que realizó el 28 de mayo de 2020 al hacerse efectiva la póliza”*.

Seguidamente, se declaró fallida la etapa de conciliación por la falta de ánimo conciliatorio de las partes. Finalmente, se decretaron como pruebas: **(i)** los documentos aportados con la demanda y con la contestación de la demanda; **(ii)** se ofició a la Aerocivil para que allegara los informes elaborados por el supervisor y los requerimientos efectuados por el contratista; y **(iii)** se ofició al Director de la Aerocivil para que rindiera un informe respecto de las acciones implementadas por el consorcio VSAT-2014, relacionadas con la garantía de los equipos que presentaron fallas.

⁴ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 45_2500023360002021003370140EXPEDIENTEDIGI20240130104102.



4. Audiencia de pruebas

4.1. El 25 de mayo de 2022⁵, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la cual se dispuso que por Secretaría se oficiara a la Aerocivil a efectos de que allegara la información solicitada en la audiencia inicial.

4.2. El 27 de julio de 2022⁶, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dio continuación a la audiencia de pruebas, diligencia en marco de la cual declaró cerrado el debate probatorio.

5. Alegatos de conclusión

Al finalizar la audiencia de pruebas y una vez vencido el término probatorio⁷, el Tribunal corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

5.1. La compañía de seguros⁸ presentó alegatos de conclusión, en los cuales reiteró los cargos de nulidad invocados en su escrito de demanda.

5.2. La Aerocivil, el consorcio VSAT-2014 y el Ministerio Público guardaron silencio.

6. Sentencia de primera instancia

6.1. Mediante sentencia del 2 de junio de 2023⁹, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

6.2. Frente a la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, el Tribunal estimó que el hecho que dio base a la acción tuvo lugar el 2 de noviembre de 2017, fecha en la cual, mediante oficio No. 4000.1452017305366, la Aerocivil dio cuenta

⁵ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 38_2500023360002021003370133EXPEDIENTEDIGI20240130104102
⁶ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 45_2500023360002021003370140EXPEDIENTEDIGI20240130104102
⁷ Ibid.
⁸ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 53_2500023360002021003370148EXPEDIENTEDIGI20240130104126
⁹ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 54_2500023360002021003370149EXPEDIENTEDIGI20240130104126



de la afectación de la póliza. A juicio del Tribunal, los hechos acaecidos con anterioridad correspondieron “a *verificaciones del cumplimiento de la garantía*”.

6.3. Con relación a la falta de competencia para expedir la Resolución No. 2933 del 19 de septiembre de 2019, manifestó que a la Aerocivil le correspondía resolver los recursos de reposición presentados en contra de la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, por medio de la cual se declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados, acto que, a juicio del *a quo*, no tenía relación alguna con la demanda presentada por la entidad en contra del consorcio VSAT-2014. De otro lado, señaló que la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante Resolución No. 2933 del 19 de septiembre de 2019, se expidió en vigencia de la póliza, pues aquella vencía hasta el 21 de diciembre de 2019.

6.4. En lo que atañe a la improcedencia de los cargos imputados al contratista, señaló que dentro del proceso no se encontraba acreditado que el consorcio VSAT-2014 hubiera efectuado los mantenimientos de conformidad con lo pactado en el contrato y en el anexo técnico, a lo que agregó que no se probó que a partir del 21 de diciembre de 2016, fecha en la que se suscribió el acta de recibo final, el contratista hubiese llevado a cabo los respectivos mantenimientos cada seis meses.

6.5. En cuanto a la exigencia en el sentido de presentar el informe final a la aseguradora para que el amparo se pudiera hacer efectivo, indicó que la compañía de seguros conoció del informe final, toda vez que con fundamento en este se actualizó la póliza de cumplimiento.

6.6. Con relación a los eximentes de responsabilidad alegados, señaló que no era cierto que un tercero ajeno a la relación contractual hubiera modificado el servicio de banda ancha y que no estaba acreditado que dicho servicio se hubiera visto afectado por el cambio del segmento satelital.

6.7. En lo que respecta a la falta de vinculación de Advantech -integrante del consorcio VSAT-2014-, señaló que no era menester su vinculación y que simplemente bastaba con que el consorcio concurriera a la actuación que dio lugar a la declaratoria de ocurrencia del siniestro.

6.8. Frente a la indebida tasación de perjuicios, señaló que la Aerocivil dio cuenta que el porcentaje de equipos afectados correspondía al 32% del valor del contrato,



y que el valor asegurado ascendía a la suma de \$1.250.676.380, aspecto que la parte demandante no desvirtuó, pues en efecto no dio cuenta del presunto error en la tasación.

6.9. Finalmente, el Tribunal condenó en costas en primera instancia a la compañía de seguros, fijando en consecuencia como agencias en derecho en favor de la Aerocivil la suma de \$37.520.291, correspondiente al 3% de las pretensiones de la demanda.

7. Recurso de apelación

7.1. El 5 de julio de 2023¹⁰, la compañía de seguros interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido el 19 de octubre de 2023¹¹ y admitido el 9 de febrero de 2024¹².

7.2. En lo que atañe a la excepción de prescripción de la acción derivada del contrato de seguros, el recurrente insistió en el argumento según el cual la prescripción se encontraba configurada. A este respecto, indicó que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, la Aerocivil conoció de la ocurrencia del siniestro desde el 27 de abril de 2017, fecha en la cual se percató de los inconvenientes que presentaban los equipos entregados por el contratista. Añadió que el Tribunal confunde el inicio de la actuación que dio lugar a declarar la ocurrencia del siniestro, con el conocimiento del hecho que da base a la acción.

7.3. Con relación a la pérdida de competencia temporal para expedir la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, la recurrente se apartó de lo resuelto por el Tribunal, porque la actuación administrativa adelantada por la Aerocivil tenía por finalidad determinar si el contratista había cumplido o no con la obligación en el sentido de realizar los mantenimientos preventivos y correctivos, aspecto que, a su juicio, atañe a los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda que interpuso la entidad en contra del consorcio VSAT-2014 al interior del proceso de controversias contractuales radicado No. 25000233600020190046200.

¹⁰Expediente digital visible en SAMAI.
56_2500023360002021003370151EXPEDIENTEDIGI20240130104126
57_2500023360002021003370152EXPEDIENTEDIGI20240130104126

¹¹ Índice 00002 SAMAI. Archivo. ED_77_25000233600020210(.pdf) NroActua 2

¹² Índice 00004 SAMAI.



En tal sentido, insistió en el argumento según el cual una vez admitida la demanda dentro del proceso referido, la Aerocivil perdió competencia temporal para finiquitar la actuación administrativa de declaratoria de ocurrencia del siniestro, pues dejó a instancias del juez del contrato establecer si en efecto el contratista incumplió las obligaciones a su cargo, relacionadas con los mantenimientos preventivos y correctivos.

7.4. En cuanto a los cargos imputados al consorcio VSAT-2014, el recurrente señaló que el mantenimiento de los equipos suministrados debía realizarse no solamente por el contratista, sino también por el personal dispuesto por la Aerocivil. Sobre este particular, indicó que el contratista, además de efectuar los mantenimientos a su cargo, capacitó a los servidores de la entidad para que adelantaran algunas tareas de mantenimiento, configurándose de esta manera un eximente de responsabilidad o, por lo menos, una concurrencia de culpas.

7.5. Frente al amparo de calidad y correcto funcionamiento, insistió en el argumento según el cual la entidad debió darle a conocer a la aseguradora el acta de recibo final del contrato, para que se expidiera la correspondiente certificación de la póliza, razón por la cual, a juicio de la recurrente, no se podía afectar este amparo.

7.6. En cuanto los eximentes de responsabilidad, señaló que durante la ejecución del contrato la compañía Hub Bogotá intervino para modificar las frecuencias, ocasionando fallas en los equipos suministrados.

7.7. Con relación a la labor de mantenimiento y la falta de vinculación de la empresa Advantech -integrante del consorcio VSAT-2014-, puso de presente que esta empresa era la encargada de realizar los mantenimientos a los equipos, de ahí que la entidad, en cumplimiento de los procedimientos establecidos en el contrato - Anexo No. 2 del pliego de condiciones- debió requerir a la empresa para que llevara a cabo los mantenimientos a su cargo, lo que no ocurrió.

7.8. En punto de la indebida tasación de perjuicios, la parte recurrente se apartó de lo decidido por el Tribunal, pues, a su juicio, la carga en torno a establecer el perjuicio y su monto le correspondía a la entidad y no a la aseguradora. Además, agregó que la Aerocivil no sustentó en debida forma la cuantificación del perjuicio, pues afectó la póliza por su valor total sin justificación alguna.



8. Actuación en segunda instancia

Una vez concedido y admitido el recurso de apelación, el expediente ingresó para fallo, debido a que no se solicitaron ni se decretaron pruebas en el trámite de la segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala analizará los siguientes aspectos: (1) jurisdicción y competencia para conocer el presente asunto; (2) medio de control procedente; (3) legitimación en la causa; (4) oportunidad del medio de control; (5) problema jurídico; (6) hechos probados; (7) solución al problema jurídico y; (8) costas.

1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104¹³ del CPACA¹⁴, vigente a la fecha de presentación de la demanda, pues la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, proferida con ocasión del contrato No. 14000165-OK del 26 de diciembre de 2014, fue dictada por la Aerocivil, en tanto entidad pública¹⁵.

Por su parte, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 2 de junio de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la pretensión mayor, para la fecha de presentación de la demanda -5 de agosto de

¹³ "Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]".

¹⁴ La Ley 1437 de 2011 o CPACA resulta aplicable al presente asunto, con las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, dado que la demanda se radicó el 5 de agosto de 2021 y el recurso de apelación se interpuso el 5 de julio de 2023, esto es, de manera posterior a la entrada en vigor de dicha norma.

¹⁵ Decreto 1294 de 2021. "ARTÍCULO 1o. NATURALEZA JURÍDICA. La Aeronáutica Civil (Aerocivil), es una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico, especializada, adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá, D. C., y podrá contar con sedes desconcentradas en todo el territorio nacional".



2021-, superaba 500 SMLMV¹⁶, de conformidad con el artículo 150¹⁷ y el numeral 5 del artículo 152¹⁸ del CPACA, vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

2. Medio de control procedente

En virtud de lo previsto en el artículo 141¹⁹ del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Bajo el anterior contexto, en el presente caso la acción contractual ejercida por la parte demandante es adecuada, por cuanto en el líbello introductorio se pretende la nulidad de los siguientes actos administrativos de naturaleza contractual: la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019 y su confirmatoria, esto es, la Resolución No. 2933 del 19 de septiembre de 2019, a través de los cuales la Aerocivil declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de

¹⁶ La pretensión de mayor valor -atinente al capital- correspondió a la suma de (\$1.311.125.739), monto que excedió 500 veces la suma (\$908.526), que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para el 2021. Para este año, el tope correspondiente a los 500 salario mínimo legal mensual vigente equivalía a \$454.236.000.

¹⁷ "Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]".

¹⁸ Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]".

¹⁹ "Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. (...) El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes".



los bienes entregados, y se solicita el consecuente restablecimiento del derecho, así como también la indemnización de perjuicios.

3. Legitimación en la causa

3.1. En el presente caso se concluye que la sociedad Compañía Mundial de Seguros S.A. y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil están legitimados en la causa por activa y por pasiva, respectivamente. La primera, porque expidió la garantía única de cumplimiento a través de la cual se amparó el siniestro cuya ocurrencia fue declarada en los actos administrativos acusados -calidad y correcto funcionamiento de los bienes-, de donde se colige que le asiste un interés²⁰ para demandar su nulidad²¹, y la segunda porque profirió dichos actos.

3.2. Al consorcio VSAT-2014 le asiste el derecho a comparecer al proceso como litisconsorte cuasinecesario de la compañía de seguros, tal y como lo ha indicado de tiempo atrás la jurisprudencia de esta Sección²².

4. Caducidad

De conformidad con lo dispuesto en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, el interesado cuenta con 2 años para demandar, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento²³.

²⁰ Según la jurisprudencia de esta Sección “para pretender la nulidad de actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual, es necesario acreditar un interés sustancial, subjetivo, concreto, serio y actual, opuesto, por tanto, al interés que puede asistir a cualquier persona que pretende defender el ordenamiento jurídico, esto es, el de la simple legalidad”. Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de julio de 2021. Rad.: 50731.

²¹ A este respecto, cabe señalar que, de forma excepcional, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido la posibilidad en cabeza de las compañías de seguros para ejercer el medio de control de controversias contractuales, en relación con los actos expedidos por la administración, concretamente frente aquellos mediante los cuales se declara el siniestro, por haberse expedido como consecuencia de la ejecución del contrato. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 25 de abril de 2012. Rad.: 20817 y sentencia del 5 de agosto de 2020. Rad.: 45183.

²² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 27 de marzo de 2014. Rad.: 29857.

²³ Según el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, que fue modificado por el artículo 624 del CGP, los términos que hubieren empezado a correr se deben regir por las normas vigentes para el momento en que estos iniciaron a correr. Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera en auto del 24 de abril de 2017 dentro del expediente Rad.: 50602, indicó lo siguiente:

“En punto de la aplicación del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, para la determinación de la regla de caducidad cuando se presentan conflictos entre normas que, en principio, regulan la misma situación, esta Corporación puntualizó [...] la Sala considera que el 40 debe aplicarse para definir el conflicto en el tiempo respecto de la aplicación de normas sobre caducidad, en tanto se trate de términos que ya hubieren empezado a correr sin que haya iniciado el respectivo proceso. En efecto, cuando el artículo 40 ibídem se refiere a las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, está haciendo mención a las normas procesales, entre otras, a las normas de caducidad



En el *sub judice* se advierte que la Resolución No. 02933, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, se profirió el **19 de septiembre de 2019**²⁴, sin que en el expediente obre constancia de su notificación o ejecutoria. No obstante, aun contando el término preclusivo de caducidad a partir del día siguiente a la expedición de dicho acto, salta a la vista que la demanda radicada el **5 de agosto de 2021**²⁵ fue presentada de forma oportuna, incluso sin tener en cuenta la suspensión del término de caducidad que operó entre el 12 de noviembre de 2020 y el 22 de enero de 2021 por la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial²⁶, así como también la suspensión de términos que operó entre el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, en virtud del Decreto Legislativo 564 de 2020²⁷, en concordancia con los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517 del 15 de marzo y PCSJA20-11657 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura²⁸.

que, tal y como lo indica dicha norma, son de aplicación inmediata. Teniendo en cuenta lo anterior, se modifica lo dicho por la Sala en la providencia del 27 de mayo de 2005, en los términos de este proveído, de manera que, en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración salvo cuando se trate de leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del mismo, entre las cuales se consideran incluidas las normas que establecen términos de caducidad para el ejercicio de las acciones, que por ser de carácter procesal, son de aplicación inmediata. En este orden de ideas, se tiene que la norma de caducidad aplicable deberá ser la vigente al momento en que ya hubieren empezado a correr los términos contemplados en normas legales anteriores, las cuales se aplicarán de manera preferente”.

²⁴ Expediente digital visible en SAMAI. Carpetas: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839, Cuaderno de pruebas y anexos, Archivos: 10_REPARTOYRADICACION_002RESOLUCION029.PDF

²⁵ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 12_250002336000202100337017EXPEDIENTEDIGI20240130104101.

²⁶ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 10_250002336000202100337015EXPEDIENTEDIGI20240130104101.

²⁷ “[...] Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica [...] **Artículo 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales. // El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente [...]**” (Se subraya).

²⁸ En atención a la declaratoria de emergencia sanitaria por el Covid-19, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo 2020, ordenó la suspensión de los términos judiciales desde el 16 de marzo de 2020, los cuales luego fueron reanudados a partir del 1° de julio de 2020 a través del Acuerdo No. PCSJA20-11657 del 5 de junio de 2020.



5. Problema jurídico

5.1. El marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la decisión recurrida, a menos que las partes hayan apelado toda la sentencia, caso en el cual el juez resolverá sin limitaciones. Es así que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP²⁹, el superior no puede enmendar la providencia del *a quo* en la parte que no fue objeto del recurso de apelación, *“salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla”*³⁰. En el mismo sentido, y atendiendo al principio de congruencia *“a las partes les está vedado modificar o adicionar en el recurso de apelación la causa petendi de la demanda, pues esto implicaría un desconocimiento flagrante del principio al debido proceso”*³¹.

5.2. Por lo tanto, al amparo de los cargos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si, de conformidad con los hechos probados, la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019 y la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019 adolecen de los vicios alegados por la parte recurrente en el recurso de alzada y si, con fundamento en ello, hay lugar a declarar su nulidad y a reconocer el restablecimiento y los perjuicios solicitados.

²⁹ “Artículo 328. Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

³⁰ Sobre la competencia del *ad quem* con ocasión del recurso de apelación, cabe resaltar que la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia del 6 de abril de 2018 (expediente No. 46005), unificó su jurisprudencia en los siguientes términos: “19. Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del *ad quem* frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.

³¹ Ibid.



6. Hechos probados

En el caso concreto la Sala analizará los documentos aportados al proceso de conformidad con lo previsto en el artículo 246³² del CGP.

En relación con el proceso de selección y la celebración del contrato

6.1. La Aerocivil dio apertura a la solicitud pública de ofertas No.14000025 OS de 2014, para la “ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, CALIBRACION, PRUEBAS Y PUESTA EN SERVICIO DE EQUIPOS PARA RENOVAR LA RED DE COMUNICACIONES SATELITAL (VSAT)”³³.

En el Anexo Técnico No. 02 del pliego de condiciones, denominado “ESPECIFICACIONES TÉCNICAS”³⁴⁻³⁵, la entidad estableció que el oferente adjudicatario debería garantizar técnicamente los equipos, de la siguiente manera:

“9 GARANTIA TECNICA VIGENCIA DE LA GARANTIA

El tiempo de vigencia de la garantía será de tres (3) años para todos los equipos suministrados objeto de la presente convocatoria, contados a partir de la fecha del acta de recibo final a entera satisfacción por parte U.A.E.A.C. La garantía será respaldada mediante documento del fabricante o integrador del sistema.

MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO Y SUMINISTRO DE REPUESTOS DURANTE LA GARANTIA

La garantía deberá cubrir toda falla reportada por el personal técnico de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, que presente cualquier equipo que conforma el sistema instalado dentro de la vigencia de esta.

Ninguno de los elementos que sean utilizados por el contratista para la reparación de un equipo defectuoso, ocasionará costo adicional para la U.A.E. de Aeronáutica Civil.

La garantía debe estar soportada por un Ingeniero certificado por la fábrica para intervenir el sistema.

³² “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

³³ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711. Archivo: 16. CuadernoN.2Pruebasdemanda, Pág. 12 a 29 del archivo.

³⁴ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711; 03. -CD- PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 6- DOCUMENTOS DEL CONTRATO. Archivo: PLIEGO DE CONDICIONES.

³⁵ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711. Archivo: 16. CuadernoN.2Pruebasdemanda, Pág. 31 a 53 del archivo.



La operación del mantenimiento correctivo será la siguiente:

- *El contratista debe responder cualquier llamado de la entidad referente a problemas técnicos presentados en la operación o funcionamiento, para lo cual deberá entregar un número telefónico, bien sea fijo o celular o ambos, y un correo electrónico. Las llamadas telefónicas deben ser respondidas en el horario de 7x24 y el correo electrónico de confirmación de la llamada, incluyendo número de registro de la misma, debe ser enviado los siguientes 30 minutos de la llamada.*
- *El contratista debe contar con un sistema de información que genere reportes mensuales con los inconvenientes registrados, tiempo de respuesta, solución, ubicación del equipo.*
- *Tiempo de respuesta, dentro de las ocho horas siguientes al aviso de la entidad al contratista para las ciudades de Bogotá y Barranquilla y 36 horas para el resto de los sitios.*
- *Cubrimiento 7x24. (TODOS LOS DÍAS 24 HORAS)*
- *El mantenimiento debe incluir la totalidad de repuestos, sin costo para la U.A.E.A.C., que se requieren para normalizar la operación de los sistemas.*

Una vez finalizada una intervención o mantenimiento correctivo, el contratista debe presentar un informe indicando como mínimo:

- *Causa raíz del fallo*
- *Alcance de la intervención realizada*
- *Repuestos o módulos utilizados*
- *Recomendaciones.*

MANTENIMIENTO PREVENTIVO DURANTE LA GARANTÍA

El contratista debe prestar el servicio de inspección y mantenimiento preventivo, el cual consiste en una revisión periódica que se realiza a los equipos, con el fin de tomar acciones preventivas o correctivas antes que se conviertan en problemas que ocasionen la inoperatividad del sistema para cada ítem, estos deben ser realizados cada seis (6) meses contados a partir del acta de recibo final de los bienes objeto de la contratación durante el tiempo de vigencia de la garantía, a excepción del último mantenimiento preventivo.

El último mantenimiento preventivo se debe efectuar un mes antes de la terminación de la garantía.

El contratista debe suministrar al supervisor del contrato el formato de la guía o bitácora debidamente diligenciada, una vez realizada las labores de mantenimiento de la estación, documentos que serán archivados y permitirán determinar y evaluar el correcto funcionamiento de los mismos.

Las labores de inspección y mantenimiento preventivo comprenderán todas aquellas recomendadas por el fabricante y por el Proponente de acuerdo a las mejores prácticas de la industria para cada uno de los sub-sistemas. Las labores a considerar deberán incluir:

- *Limpieza, inspección, diagnóstico, así como la validación de los valores obtenidos teniendo en cuenta las condiciones locales.*
- *Verificación al software instalado para garantizar su operatividad.*
- *Revisiones Físicas: Cada vez que se efectúe un mantenimiento preventivo, se deben revisar las condiciones eléctricas y ambientales de los equipos del sistema.*
- *Se deben revisar las conexiones eléctricas y de datos, niveles de voltaje y polaridades.*



- Durante el mantenimiento preventivo, todas las partes del equipo deben ser revisadas y limpiadas exhaustivamente.
- Se debe destapar y limpiar y/o aspirar los componentes que hacen parte del equipo, para retirar el polvo en las áreas de difícil acceso; debe utilizar aire comprimido o aspirarlo.
- Revisión del sistema de tierras.

Todas las acciones de mantenimiento, instalación y configuración de software deben ser documentadas por el contratista y entregadas al supervisor del contrato.

En la medida que se va realizando el plan de ejecución de mantenimientos preventivos, el contratista debe entregar al supervisor del contrato o al funcionario delegado por la Dirección de Telecomunicaciones y Ayudas a la Navegación Aérea, el reporte correspondiente, donde incluya la totalidad de los equipos y el registro de los problemas presentados durante la ejecución del plan.

Si dado el caso no se puede realizar algún mantenimiento preventivo por caso fortuito, se debe acordar con el supervisor del contrato la fecha de realización del mantenimiento que no se pudo efectuar, de tal manera que el contratista ejecute en su totalidad los mantenimientos preventivos exigidos durante el tiempo de vigencia de la garantía exigida en el presente proceso de contratación.

6.2. Al proceso de selección se presentaron: (i) el consorcio VSAT-2014, integrado por la sociedad Entelcom S.A.S. y por la empresa Advantech Wireless; y (ii) la sociedad Geci Española S.A.³⁶.

En punto de la garantía técnica, en su propuesta el oferente consorcio VSAT-2014 manifestó textualmente “**ENTENDEMOS, ACEPTAMOS Y CUMPLIMOS**”³⁷.

6.3. Mediante Resolución No. 06128 del 24 de diciembre de 2014, la Aerocivil adjudicó la solicitud pública de ofertas No.14000025 OS de 2014 al consorcio VSAT-2014³⁸.

6.4. El 26 de diciembre de 2014, la Aerocivil y el consorcio VSAT-2014 suscribieron el contrato No. 14000165-OK-2014, cuyo objeto, al tenor de lo establecido en la cláusula primera, consistió en “**realizar EL DISEÑO, SUMINISTRO, INSTALACIÓN, Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EQUIPOS PARA RENOVAR LA RED DE**

³⁶ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711; 03. -CD- PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 6- DOCUMENTOS DEL CONTRATO. Archivo: 14000165-OS-PROPONENTE-1-CONSROCIO-VSAT-2014.

³⁷ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711; 03. -CD- PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 6- DOCUMENTOS DEL CONTRATO. Archivo: 14000165-OS-PROPONENTE-1-CONSROCIO-VSAT-2014, Pág. 290 a 771 del archivo.

³⁸ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711; 03. -CD- PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 6- DOCUMENTOS DEL CONTRATO. Archivo: 14000165 OK RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN.



COMUNICACIONES SATELITAL (VSAT) [...] Objeto que se desarrollará conforme a los anexos técnicos del presente contrato, los cuales hacen parte integral del mismo y la propuesta presentada³⁹.

En cuanto al plazo de ejecución y su valor, en las cláusulas quinta y sexta del contrato, respectivamente, se acordó que el negocio jurídico se ejecutaría en un plazo de 13 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio y que su valor ascendería a la suma de \$10.959.296.620.

Con relación a las obligaciones del contratista, en la cláusula décima del contrato se estableció que aquel estaba obligado, entre otros, al cumplimiento general del contrato, de conformidad con lo establecido en la “*Solicitud Pública de Oferta No. 14000025-OS de 2014. Anexo 1- Documentos y Estudios previos, Anexo 2- Especificaciones Técnicas*” y a realizar mínimo una visita trimestral durante el tiempo de la garantía del contrato en las instalaciones de la Entidad contratante, para la supervisión y control del paquete instalado y a dejar documentada cada visita.

En punto de la garantía de cumplimiento, en la cláusula décima tercera del contrato se acordó que el contratista debería constituir a favor de la Aerocivil una póliza para amparar los siguientes riesgos: (i) cumplimiento, por cuantía equivalente al 30% del valor total del contrato y con una vigencia igual al plazo de ejecución y 4 meses más; (ii) buen manejo y correcta inversión del anticipo, por cuantía equivalente al 100% del valor total del contrato y con una vigencia igual al plazo de ejecución y 4 meses más; (iii) pago de salarios y prestaciones sociales, por cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato y con una vigencia igual al plazo de ejecución y 3 años más; (iv) responsabilidad civil extracontractual, por cuantía equivalente al 10% del valor total del contrato y con una vigencia igual al plazo de ejecución; y (v) **calidad y correcto funcionamiento de los bienes**, por cuantía equivalente al 10% del valor total del contrato y con una vigencia igual al plazo de ejecución y 3 años más contados a partir del acta de recibo final.

³⁹ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711; 03. -CD- PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 6- DOCUMENTOS DEL CONTRATO. Archivo: 14000165 OK CONTRATO.



El contrato fue objeto de distintas modificaciones, algunas en su plazo y otras en su valor, según dan cuenta las diferentes modificaciones a la póliza de cumplimiento No. NB-100039574⁴⁰.

6.5. El 29 de diciembre de 2014, las partes suscribieron el acta de inicio del contrato⁴¹.

6.6. El 30 de diciembre de 2014, la Compañía de Seguros Mundial, con fundamento en lo previsto en el contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014, expidió la póliza de cumplimiento No. NB-100039574 en la que figura como tomador el consorcio VSAT-2014 y como beneficiario la Aerocivil⁴².

En la póliza quedaron cubiertos los siguientes amparos:

Amparos	Vigencia desde	Vigencia hasta	Suma asegurada
Cumplimiento	26/12/2014	31/05/2016	\$3.287.788.986
Buen manejo del anticipo	26/12/2014	31/05/2016	\$3.3000.000.000
Prestaciones sociales	26/12/2014	31/01/2019	\$2.191.859.324
Calidad y correcto funcionamiento	26/12/2014	31/01/2019	\$1.095.929.662

6.7. La póliza de cumplimiento No. NB-100039574 fue objeto de 9⁴³ modificaciones, algunas de ellas relacionadas con su vigencia, otro tanto con el valor de los amparos y otras en el sentido de precisar y aclarar el objeto. En la última modificación a la póliza, de fecha 16 de diciembre de 2016⁴⁴, quedó establecido lo siguiente en torno a los amparos y sus vigencias:

Amparos	Vigencia desde	Vigencia hasta	Suma asegurada
Cumplimiento	21/12/2016	21/04/2017	\$3.752.029.142,40

⁴⁰ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos.

⁴¹ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711; 03. -CD- PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 6- DOCUMENTOS DEL CONTRATO. Archivo: 14000165 OK ACTA DE INICIO.

⁴² Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos. Archivo: 17_REPARTOYRADICACION_009POLIZA_10_NB1.PDF

⁴³ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos.

⁴⁴ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos. Archivo: 27_REPARTOYRADICACION_019POLIZA_10_NB1.PDF.



Buen manejo del anticipo	21/12/2016	24/04/2017	3.300.000.054,64
Prestaciones sociales	21/12/2016	21/12/2019	\$2.501.352,60
<u>Calidad y correcto funcionamiento</u>	<u>21/12/2016</u>	<u>21/12/2019</u>	<u>\$1.250.676.380,80</u>

6.8. El 21 de diciembre de 2016, Geovanny Rene Otalora -Secretario de Sistemas Operacionales de la Aerocivil-, Rafael Rodríguez Barón -designado como supervisor del contrato por la Aerocivil-, Jorge Armando Lora Martínez -designado como supervisor del contrato por la Aerocivil- y Mercedes Orozco Orozco -Representante Legal del consorcio VSAT-2014-, suscribieron el acta de recibo final del contrato⁴⁵. En el acta se consignó un cuadro con cada una de las estaciones que abarcaron el objeto contractual, en el que se advierte que todas entraron en operación en el año 2016.

De la declaratoria de ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes

6.9. Mediante oficio No. 4202-201721984 del 23 de agosto de 2017, suscrito por Rafael Rodríguez Barón y Jorge Armando Lora Martínez, designados como supervisores del contrato por la Aerocivil, y dirigido al Secretario de Sistemas Operacionales de la entidad, se informó sobre el *“incumplimiento de las obligaciones postcontractuales del contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014”*⁴⁶.

En lo que atañe al mantenimiento preventivo, el oficio da cuenta que el contratista, cumplida la fecha establecida para tal fin -6 meses contados desde la suscripción del acta de recibo final-, no había efectuado el primer mantenimiento a la totalidad de los equipos instalados en las diferentes estaciones. De las 39 estaciones, para esa fecha, tan solo se había llevado a cabo el mantenimiento preventivo a 25. Sobre este particular, en el informe se concluyó que *“la finalidad de los mantenimientos preventivos es precisamente mantener los equipos en buen estado y tomar las medidas preventivas y correctivas a que hubiere lugar antes que se conviertan en problemas que ocasionen la inoperatividad del sistema, es por esto que en este informe se deja constancia que muchas de las fallas que actualmente están*

⁴⁵ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711. Archivo: 16. Cuaderno N.2 Pruebas demanda, Pág. 53 a 60 del archivo.

⁴⁶ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 49_2500023360002021003370144EXPEDIENTEDIGI20240130104113, Pág. 97 a 104 del archivo digital.



presentando los sistemas y que en varios de los casos han dejado las estaciones fuera de servicio, se podrían haber evitado, de haberse realizado la totalidad de mantenimientos preventivos en los tiempos acordados”.

En cuanto al mantenimiento correctivo, se puso de presente que el consorcio, a pesar de los requerimientos y reportes realizados por el personal de la Aerocivil frente a las fallas reportadas en los diferentes sistemas, entre ellos, el requerimiento del 27 de abril de 2017 para que se solucionaran los problemas en la estación de Buenaventura, no dio respuesta ni efectuó el respectivo mantenimiento. A este efecto, se advirtió que, ante la falta de respuesta, para ese momento, varias de las estaciones se encontraban fuera de servicio y otro tanto con disponibilidad del 50%. Las estaciones de Guapi, Ipiales, Puerto Inírida, Santana y Jurisdicciones presentaban problemas con su operación, mientras que las estaciones de San Vicente del Caguán, Buenaventura, El Cardón, Arauca y la Macarena estaban fuera de servicio, debido a las fallas.

En virtud de lo anterior, en el informe se concluyó que “[a]ctualmente se cuenta con una disponibilidad del servicio del 85%, lo cual es preocupante para la Entidad, para el transporte de los servicios aeronáuticos y administrativos, donde fortalecemos el servicio de comunicaciones terrestre vía radioenlaces de microondas, el cual es el principal medio para la transmisión de los servicios ATS de las torres de control de los aeropuertos y estaciones aeronáuticas de la Entidad.

6.10. Mediante oficio No. 4202-2017030191 del 2 de noviembre de 2017, Rafael Rodríguez Barón y Jorge Armando Lora Martínez, designados como supervisores del contrato por la Aerocivil, y Luis Abelardo Díaz Mateus, Director de Telecomunicaciones y Ayudas a la Navegación Aérea de la entidad, le informaron al Secretario de Sistemas Operacionales sobre el estado de las obligaciones postcontractuales del contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014⁴⁷, “con el fin de que se estudie la viabilidad de la afectación del amparo de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados”⁴⁸.

Al efecto, en el documento se empezó por señalar que “dando alcance al oficio No. 4202-2017021984 del 23 de agosto de 2017 y dando cumplimiento al procedimiento

⁴⁷ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 49_2500023360002021003370144EXPEDIENTEDIGI20240130104113, Pág. 186 a 226 del archivo.
⁴⁸ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 49_2500023360002021003370144EXPEDIENTEDIGI20240130104113, Página. 186 a 226 del archivo.



establecido en el artículo 2 de la Resolución interna No. 4727 de 2012, mediante el presente el informe (sic) ponemos en conocimiento el estado actual de la red Satelital por parte del CONSORCIO VSAT 2014, con el fin de que se solicite ante la Dirección Administrativa el inicio del proceso correspondiente tendiente hacer efectiva la garantía única de cumplimiento". (énfasis añadido).

Acto seguido, tras citar el contenido del Anexo No. 2 del pliego de condiciones, particularmente en lo que atañe a la garantía técnica, en el informe se hizo mención al mantenimiento preventivo y correctivo, y se señaló que el contratista no efectuó el mantenimiento preventivo a la totalidad de las estaciones, pues estaba pendiente por realizarlo en 14 estaciones, frente a lo cual se recalcó que *"la finalidad de los mantenimientos preventivos es precisamente mantener los equipos en buen estado y tomar las medidas preventivas y correctivas a que hubiere lugar antes que se conviertan en problemas que ocasionen la inoperatividad del sistema, es por esto que en este informe se deja constancia que muchas de las fallas que actualmente están presentando los sistemas y que en varios de los casos han dejado las estaciones fuera de servicio, se podrían haber evitado, de haberse realizado la totalidad de mantenimientos preventivos en los tiempos acordados"*.

Por su parte, en lo que atañe a los mantenimientos correctivos, se indicó que el contratista, a pesar de los reportes y requerimientos efectuados en los eventos en los que se presentaron fallas, no prestó el mantenimiento respectivo, generando en consecuencia que muchas estaciones dejaran de operar y otras lo hicieran con disponibilidad del 50%. El tal sentido, se relacionaron las fallas que presentaban las estaciones de El Cardón (inoperativa), La Macanera (inoperativa), Arauca (inoperativa), Puerto Leguizamo (inoperativa), Buenaventura (inoperativa), San Vicente del Caguán (inoperativa), Ipiales (inoperativa), Bogotá y Leticia (inoperativa). Además, se agregó que, para ese momento, se contaba con una disponibilidad del 75% del servicio.

Junto con el oficio, fueron acompañados los anexos que dan cuenta de los requerimientos efectuados por la entidad al consorcio contratista para que adelantara los respectivos mantenimientos -preventivos y correctivos-, entre los cuales reposa un correo electrónico del jueves 27 de abril de 2017⁴⁹, remitido por el supervisor del contrato, Jorge Armando Lora Martínez, al personal del consorcio VSAT, titulado *"Estación Satelital Buenaventura"*, en el que se informó que la

⁴⁹ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 49_2500023360002021003370144EXPEDIENTEDIGI20240130104113, Pág. 211 del archivo.



estación satelital de Buenaventura presentaba fallas y se encontraba fuera de servicio, por lo que se solicitó verificar la situación.

6.11. Mediante oficio 3000-2017047874 del 18 de diciembre de 2017⁵⁰, la Directora Administrativa de la Aerocivil citó a la compañía de seguros a efectos de dar inicio al *“proceso administrativo por supuesta configuración del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados del contrato de suministros e instalación No. 14000165-OK-2014”*.

En la misiva, tras poner de presente lo establecido en el numeral 9 del Anexo Técnico No. 2, atinente a las especificaciones técnicas, particularmente en lo que guarda relación con la garantía técnica, y después de hacer referencia a varias comunicaciones enviadas por la entidad al contratista, se indicó que *“a la fecha no se han realizado los mantenimientos preventivos ni correctivos, por lo cual, aun a hoy existen estaciones VSAT que se encuentran inoperativas u operando no en su totalidad, con lo cual se está poniendo en riesgo la seguridad operacional y se evidencia que la calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados no es acorde a las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos de condiciones”*.

En tal sentido, en los antecedentes que fueron relacionados en el oficio, en punto del mantenimiento correctivo, se indicó que, “[m]ediante correo electrónico del 27 de abril de 2017, enviado a los correos rafael.fonseca@entelcom.com.co, oscar.pico@aerocivil.co, Andrea.ricaurte@entelcom.com.co y helder.pena@advabtechwireless.com, el ingeniero Jorge Armando Lora informó que la estación satelital de buenaventura se encontraba fuera de servicio, se solicitó verificación pronta toda vez que era un sistema redundante”.

Igualmente, se transcribió textualmente el oficio No. 4202-201721984 del 23 de agosto de 2017, suscrito por los supervisores del contrato, en el que se puso de presente que, para ese momento, el contratista no había efectuado la totalidad de los mantenimientos preventivos y que algunas estaciones, entre estas, la de Buenaventura reportaba fallas desde el 27 de abril de 2017.

En la comunicación, asimismo, se manifestó que en oficio del 14 de diciembre de 2017 los supervisores del contrato y el Director de Telecomunicaciones y Ayudas a

⁵⁰ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos. Archivo: 28_REPARTOYRADICACION_020CITACIONAUDIE.PDF.



la Navegación Aérea, informaron que de las 39 estaciones comprendidas en la red vsat, tan solo estaban operando 25, es decir, que el servicio se estaba prestando en un 64% y que los equipos estaban operando en un 44%, dado que tan solo estaban en operación 34 de 78 radios.

Ahora bien, en punto de la cuantía del posible siniestro, sin mayor argumentación o explicación, tan solo se afirmó que, “[t]eniendo en cuenta los fallos que presentan las estaciones vsat y la disponibilidad del servicio con el que cuenta la entidad, la cuantía del siniestro asciende a \$1.250.676.38[0]”.

6.12. El 17 de enero de 2018, la compañía de seguros, a través de apoderado judicial, rindió descargos en los que alegó la improcedencia de los cargos formulados, la falta de comunicación del acta de recibo final del contrato, la indebida determinación de los perjuicios y la configuración de algunos eximentes de responsabilidad⁵¹.

6.13. El 19 de enero de 2018, el consorcio VSAT-2014, a través de apoderado judicial, rindió descargos en los que se pronunció respecto de cada uno de los hechos puestos de presente por la Aerocivil. Además, alegó una violación del derecho al debido proceso, la inexistencia de responsabilidad, la inexistencia de las causas que dieron origen a la actuación, la indebida tasación de los perjuicios y el incumplimiento de la entidad en torno al mantenimiento continuo de los equipos suministrados⁵².

6.14. Mediante Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019⁵³, notificada a la compañía de seguros el 24 de mayo de 2019⁵⁴, la Aerocivil: (i) declaró el siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados en virtud del contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014; (ii) afectó la garantía única de cumplimiento No. NB-100039574 por valor de \$1.250.676.380,80; y (iii) dispuso que la compañía de seguros debería pagar el valor referido dentro del mes siguiente a

⁵¹ Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 48_2500023360002021003370143EXPEDIENTEDIGI20240130104107 Pág. 34 a 43 del archivo.

⁵² Expediente digital visible en SAMAI. Archivo: 48_2500023360002021003370143EXPEDIENTEDIGI20240130104107 Pág. 46 a 76 del archivo digital.

⁵³ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos. Archivo: 9_REPARTOYRADICACION_001RESOLUCION013.PDF

⁵⁴ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos. Archivo: 10_REPARTOYRADICACION_002RESOLUCION029.PDF. Según se desprende del contenido de la Resolución 02933 del 19 de septiembre de 2019.



la ejecutoria del acto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1080 del Código de Comercio.

Como sustento de lo anterior, la entidad, en suma, consideró que la obligación a cargo del contratista no comprendía únicamente el suministro de equipos, sino que también tenía un componente relacionado con el mantenimiento correctivo y preventivo de los equipos, pues así quedó establecido en el pliego de condiciones, particularmente en el Anexo Técnico No. 2., obligación que el consorcio incumplió.

En punto de la cuantía del siniestro, en el acto se afirmó que *“según el último informe remitido por el área ejecutora, a corte 11 de abril de 2019, se tiene una disponibilidad del servicio correspondiente al 54% y una disponibilidad de equipos del 32%, por lo cual es evidente que a la fecha no se tiene la disponibilidad de equipos y servicios al 100% como debería ser [...] es claro que al momento de no cumplir con las mismas [se refiere a las obligaciones del contratista] se presentó un daño en cabeza de la entidad, que para el caso en concreto se manifiesta como un daño emergente, toda vez que, la entidad deberá invertir recursos para poner al servicio el 100% de los equipos adquiridos [...] Así las cosas, el perjuicio en cabeza de la entidad se encuentra totalmente demostrado y causado, ya que no se tiene en servicio los equipos ni el servicio contratado en su momento [...]”*.

Finalmente, dentro de la relación probatoria comprendida en el acto, se hizo mención expresa al reporte de la falla de la estación remota satelital de Buenaventura del 27 de abril de 2017.

6.15. El 10 de junio de 2019, la compañía de seguros interpuso recurso de reposición⁵⁵ contra la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019. En su escrito, la parte recurrente manifestó: (i) que se configuró la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro; (ii) que los cargos formulados eran improcedentes; (iii) que la aseguradora no conoció del acta de recibo final del contrato; (iv) que en el presente caso se configuró un eximente de responsabilidad; (v) que a efectos de reprochar cualquier aspecto inherente al mantenimiento de los equipos, era menester vincular a la empresa Advantech; y (v) que los perjuicios no se tasaron en debida forma.

⁵⁵ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos. Archivo: 9_REPARTOYRADICACION_001RESOLUCION013.PDF



6.16. Mediante Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019⁵⁶, la Aerocivil confirmó la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019. Como sustento de lo decidido, la entidad indicó que el contratista no llevó a cabo el mantenimiento a los equipos en los términos establecidos en el Anexo Técnico No. 2.

Al efecto, manifestó que el contratista no realizó ninguna visita de mantenimiento a las estaciones de Apartadó, Guapi, Quibdó, Tame, Buenaventura, Santana, Jurisdicciones, Cardon, Tigre, Yopal y Macarena ni a los Hub Bogotá y Barranquilla. Aunado a lo anterior, puso de presente que varias visitas de mantenimiento relacionadas por el contratista se llevaron a cabo antes de la fecha del acta de entrega final, esto es, antes del 21 de diciembre de 2016.

Señaló que el encargado de realizar los mantenimientos preventivos y correctivos durante la vigencia de la póliza era el contratista y no la entidad y que no se probó que terceros hubieran modificado el segmento satelital, como lo pretendía hacer valer el consorcio VSAT-2014.

En cuanto a la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, afirmó que *“es claro que el hecho que da base a la acción no es la falla de los equipos [...] el contratista Consorcio Vsat 2014, tenía por obligación realizar mantenimiento preventivos y correctivos a las estaciones Vsat, en el periodo de vigencia exigido por la entidad y ofertado por el mismo, obligación que para la entidad es claro no se cumplió y que desencadenó la falla de los equipos en disputa [...] Así las cosas, es claro que el hecho que da base a la acción **es el incumplimiento del contratista de atender a la garantía**, hecho que se conoció el 02 de noviembre de 2017 [...] la ocurrencia del siniestro se materializa en el momento en que los supervisores del contrato y el ordenador del gasto, **rinden informe respecto al incumplimiento del contratista de atender la garantía y reparación de las estaciones**, informe que tiene fecha del 02 de noviembre de 2017”*. (énfasis añadido)

Por su parte, frente a la cuantía del siniestro, la Administración al resolver el recurso de reposición precisó que, *“es claro que para el presente caso la entidad realizó la tasación sobre el daño emergente, en el entendido que **esta debe realizar un desembolso para recuperar la funcionalidad de las estaciones Vsat adquiridas**, es de anotar que tal y como se indicó en el acto recurrido, la*

⁵⁶ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos. Archivo: 10_REPARTOYRADICACION_002RESOLUCION029.PDF



disponibilidad de los equipos corresponde al 32% de la totalidad, y teniendo en cuenta que el contrato celebrado tenía por valor \$6.026.456.112 en el ítem de equipos a entregar, es claro que la tasación de perjuicios realizada no solamente se encuentra ajustada a derecho y al contenido del contrato, sino también que los perjuicios que sufrirá la entidad serán mucho mayores a ese valor, para lo cual se acudirá a la vía judicial para obtener el resarcimiento de los mismos”.

Pruebas adicionales

Además de las pruebas documentales antes referidas, en el expediente reposan las siguientes pruebas adicionales, que resultan relevantes a efectos de resolver la presente litis:

6.17. Actas de visitas preventivas realizadas por el contratista a diferentes estaciones, durante el periodo comprendido entre noviembre de 2016 a febrero de 2017⁵⁷.

6.18. Relación y textos correspondientes a los correos electrónicos remitidos por el supervisor del contrato Jorge Armando Lora Martínez al contratista con copia a otros servidores de la Aerocivil, en los cuales la entidad puso de presente, entre otros, algunas fallas en determinadas estaciones y solicitó la verificación de la situación.

Entre los correos relacionados se encuentra el remitido por la supervisión del contrato el 27 de abril de 2017 al contratista⁵⁸, en el que se advirtió acerca de las fallas en la estación de Buenaventura⁵⁹:

6.19. Relación y textos correspondientes a los correos electrónicos remitidos por la sociedad Entelcom S.A.S. y por la empresa Advantech, integrantes del consorcio

⁵⁷ Expediente digital visible en SAMAI. Carpetas: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711. 03. -CD- PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 4- Inf de Reportes y Actas de Manttos; PRUEBA 5- Inf de Reportes y Actas de Manttos. PRUEBA 8- Actas, reportes y correos.

⁵⁸ Expediente digital visible en SAMAI. Carpetas: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711. 03. -CD- PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 8- Actas, reportes y correos. Archivos: Correos del consorcio VSAT Interf Vitacom Oblig Rptos y Correos Mantto Rptos Advantech.

⁵⁹ Expediente digital visible en SAMAI. Archivos: 49_2500023360002021003370144EXPEDIENTEDIGI20240130104113, Página. 211 del archivo digital.



VSAT-2014 a la Aerocivil, durante septiembre y octubre de 2017 y agosto de 2018, en los cuales se da respuesta a ciertos requerimientos elevados por la entidad⁶⁰.

6.20. Antecedentes administrativos correspondientes a la actuación adelantada por la Aerocivil con el fin de declarar el siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados⁶¹.

7. Caso concreto

A efectos de resolver la controversia, la Sala se referirá en principio a: (i) el régimen del contrato y (ii) los contratos de seguro celebrados con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato estatal, para posteriormente abordar el caso concreto.

7.1. Régimen del contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014

Teniendo en cuenta que el contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014, en marco del cual se expidieron los actos administrativos contractuales que se cuestionan en la presente demanda, fue suscrito por la Aerocivil con el propósito de realizar “*EL DISEÑO, SUMINISTRO, INSTALACIÓN, Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EQUIPOS PARA RENOVAR LA RED DE COMUNICACIONES SATELITAL (VSAT)*”, se colige que el régimen aplicable al negocio jurídico⁶² es el establecido en la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de la remisión al derecho privado prevista en el artículo 13 del mismo estatuto⁶³.

7.2. De los contratos de seguro celebrados para garantizar el cumplimiento de obligaciones emanadas del contrato estatal

Con el propósito de asegurar el cumplimiento total y oportuno del objeto contratado y de proteger el patrimonio público⁶⁴, el legislador determinó que es deber de los

⁶⁰ Expediente digital visible en SAMAI. Carpetas: 62_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130104711. 03. -CD-PruebasAportadoConLaDemanda; PRUEBA 8- Actas, reportes y correos. Archivos: Correos al consorcio VSAT 2014 Jorge Lora 2017-2018 y Correos Jorge Lora VSAT.

⁶¹ Expediente digital visible en SAMAI. Archivos: 49_2500023360002021003370144EXPEDIENTEDIGI20240130104113 y 48_2500023360002021003370143EXPEDIENTEDIGI20240130104107

⁶² En la cláusula

⁶³ “*ARTÍCULO 13 Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.*”

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 22 de abril de 2009. Rad.: 14667.



contratistas, salvo las excepciones consagradas en la ley, constituir a favor de las entidades contratantes garantías de cumplimiento -pólizas, garantías bancarias etc.-, con el fin de trasladar a un tercero la obligación de concurrir al pago de la respectiva indemnización de perjuicios, en caso de que se produzca el incumplimiento de las prestaciones a cargo de aquellos⁶⁵.

Así, el artículo 7º de la Ley 1150 de 2007⁶⁶, vigente al momento en el que se celebró el contrato que dio lugar a la expedición de los actos acusados, determina que:

“ARTÍCULO 7o. DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento”.

Al amparo de estas normas y a diferencia de los particulares y/o beneficiarios del seguro⁶⁷, surge para la Administración⁶⁸ la facultad de declarar la ocurrencia del siniestro por medio de un acto administrativo debidamente motivado, con carácter

⁶⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de noviembre de 2019. Rad.: 36600

⁶⁶ Reglamentado por medio del Decreto 4828 de 2008, que fue derogado por el Decreto 734 de 2012, el cual a su vez fue derogado por el Decreto 1510 de 2013 (compilado en el Decreto 1082 de 2015)

⁶⁷ De conformidad con lo establecido en los artículos 1072, 1075 y 1077 del Código de Comercio, los particulares y/o beneficiarios del seguro, ocurrido el siniestro, deben presentar una reclamación ante la aseguradora, que presta mérito ejecutivo, salvo en los casos previstos en el artículo 1053 ibídem, entre ellos, cuando la aseguradora objete la reclamación, caso en el cual el interesado deberá demandar. En la reclamación le corresponde al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida, si fuere el caso.

⁶⁸ La facultad deviene de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 1150 de 2007. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad.: 50623.



ejecutivo y ejecutorio, que -por regla general⁶⁹- no tiene naturaleza sancionatoria⁷⁰ y, por tanto, puede ser impugnado en sede administrativa o demandado judicialmente por el contratista o la aseguradora⁷¹. Además de lo anterior, cabe agregar que dicha facultad igualmente conlleva la prerrogativa de cuantificar el perjuicio⁷² cuando haya lugar⁷³, con el fin de determinar el monto que deberá pagar la compañía de seguros y/o el contratista.

En suma, las garantías de cumplimiento con naturaleza indemnizatoria que se expiden a favor de las entidades contratistas comportan las siguientes características: (i) son una especie de seguro de daños; (ii) dada su naturaleza indemnizatoria no basta la ocurrencia del siniestro sino que es indispensable que se haya causado un daño al patrimonio del acreedor; (iii) el monto a indemnizar no necesariamente corresponde al valor asegurado, sino al del perjuicio efectivamente ocasionado al patrimonio del acreedor; y (iv) la suma a indemnizar no puede ser mayor al valor asegurado en la póliza⁷⁴.

7.3. Del examen de validez de los actos acusados

La parte recurrente acusa la Resolución No. 1310 del 10 de mayo de 2019 y su confirmatoria, esto es, la Resolución No. 2933 del 19 de septiembre de 2019, por medio de la cual se declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes, porque, a su juicio: **(i)** operó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro; **(ii)** se configuró una incompetencia temporal; **(iii)** el mantenimiento a los equipos igualmente debió ser realizado por la entidad; **(iv)** la compañía de seguros no conoció el acta de recibo final; **(v)** se configuró el hecho de un tercero como eximente de responsabilidad; **(vi)** la sociedad Advantech, encargada de llevar a cabo el mantenimiento de los equipos, no fue

⁶⁹ Al efecto, cabe señalar que la declaratoria de la ocurrencia del siniestro correspondiente a la seriedad de la propuesta tiene carácter sancionatorio, de conformidad con lo establecido en el numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, a cuyo tenor literal “[s]i el adjudicatario no suscribe el contrato correspondiente dentro del término que se haya señalado, quedará a favor de la entidad contratante, en calidad de sanción, el valor del depósito o garantía constituidos para responder por la seriedad de la propuesta, sin menoscabo de las acciones legales conducentes al reconocimiento de perjuicios causados y no cubiertos por el valor de los citados depósito o garantía”. De ahí que para adoptar la decisión es menester que la entidad pública adelante la correspondiente actuación administrativa sancionatoria.

⁷⁰ Al respecto, Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad.: 50623.

⁷¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 27 de marzo de 2014. Rad.: 29587.

⁷² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de julio de 2012. Rad.: 19519, reiterada en sentencia del 28 de noviembre de 2019. Rad.: 36600.

⁷³ Tal y como lo ha precisado esta Subsección, no siempre es necesario demostrar la cuantía del perjuicio, como, por ejemplo, ocurre en los seguros de vida. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010, Rad.: 16494.

⁷⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 22 de abril de 2009. Rad.: 14667.



requerida por la entidad a efectos de que cumpliera con las obligaciones a su cargo; y (vii) los perjuicios no fueron tasados en debida forma.

7.3.1. De la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro

En la sentencia de primera instancia, el Tribunal estimó que el hecho que dio base a la acción tuvo lugar el 7 de noviembre de 2017, fecha en la cual, mediante oficio No. 4000.1452017305366, se solicitó afectar la póliza, razón por la cual no se configuró la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.

En contraste con lo anterior, en su recurso de apelación la compañía de seguros manifestó que la decisión de la Aerocivil se profirió por fuera del término de prescripción establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, porque la entidad conoció de la ocurrencia del siniestro desde el 27 de abril de 2017, fecha en la cual se le informó al consorcio VSAT-2014 que la estación satelital de Buenaventura se encontraba fuera de servicio.

En relación con la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, el artículo 1081 del Código de Comercio establece que:

“La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.

La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

Estos términos no pueden ser modificados por las partes”. (énfasis añadido)

A partir de esta disposición, salta a la vista que tratándose de seguros la ley mercantil contempla dos tipos de prescripción: la ordinaria y la extraordinaria, las cuales, a voces de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, se distinguen, porque *“la prescripción ordinaria, en materia del contrato de seguro, es un fenómeno que mira el aspecto meramente subjetivo, toda vez que concreta el término prescriptivo a las condiciones del sujeto que deba iniciar la acción y, además, fija como iniciación del término para contabilizarlo el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción; en cambio, la extraordinaria consagra un término extintivo derivado de una*



*situación meramente objetiva, traducida en que sólo requiere el paso del tiempo desde un momento preciso, ya indicado, y sin discriminar las personas en frente a las cuales se aplica, así se trate de incapaces*⁷⁵.

En tal sentido, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Sección⁷⁶, las entidades que son beneficiaras de contratos de seguros -interesadas- y que, por tanto, tienen la facultad de declarar la ocurrencia del siniestro mediante acto administrativo, deben proceder en tal sentido dentro del término de prescripción ordinaria, es decir, dentro de los 2 años contados desde el momento en el que hayan tenido o debieron tener conocimiento del hecho que da base a la acción⁷⁷. La afectación de dicho amparo derivará directamente de la verificación objetiva del incumplimiento de la obligación postcontractual, por lo que no es necesario que previamente se declare el acaecimiento del incumplimiento para que proceda la declaratoria de la ocurrencia del siniestro.

Con relación al término de prescripción, es importante mencionar que los 2 años de la prescripción ordinaria, *“corren para todas las personas capaces, a partir del momento en que conocen real o presuntamente del hecho que da base a la acción, por lo cual dicho término se suspende en relación con los incapaces (C. C., art. 2541), y no corre contra quien no ha conocido ni podido o debido conocer aquel hecho”*⁷⁸.

Descendiendo al caso concreto, según se desprende de los documentos contentivos de la actuación administrativa adelantada por la Aerocivil, particularmente del oficio de citación No. 3000-2017047874 del 18 de diciembre de 2017 (hecho probado 6.11.), así como también de la parte motiva de las Resoluciones No. 01310 del 10 de mayo de 2019 y No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, (hechos probados 6.14. y 6.16.), se advierte que el hecho constitutivo del siniestro consistió en el incumplimiento del contratista frente a la atención de la garantía técnica, particularmente en lo que atañe a dos de sus componentes, esto es, el mantenimiento preventivo y el mantenimiento correctivo.

En efecto, en el oficio de citación No. 3000-2017047874 del 18 de diciembre de 2017 se indicó que *“a la fecha no se han realizado los mantenimientos preventivos*

⁷⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 31 de julio de 2002. Rad.:7498.

⁷⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 5 de mayo de 2020. Rad.: 47166.

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 1º de marzo de 2023. Rad.: 67240.

⁷⁸ Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, Sentencia del 31 de julio de 2002. Radicado No. 7498, citada entre otros, en Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 14 de junio de 2019. Rad.: 39363



ni correctivos, por lo cual, aun a hoy existen estaciones VSAT que se encuentran inoperativas u operando no en su totalidad". Por su parte, en la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, se manifestó que "[...] el contratista Consorcio Vsat 2014, tenía por obligación realizar mantenimientos preventivos y correctivos a las estaciones Vsat, en el periodo de vigencia exigido por la entidad y ofertado por el mismo, obligación que para la entidad es claro no se cumplió y que desencadenó la falla de los equipos en disputa [...] Así las cosas, es claro que el hecho que da base a la acción es el incumplimiento del contratista de atender a la garantía [...] (hecho probado 6.16.)".

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que el hecho constitutivo del siniestro que motivó la expedición de los actos administrativos demandados radicó en el incumplimiento del contratista frente a la atención de la garantía técnica, puntualmente en lo que respecta al mantenimiento preventivo y al mantenimiento correctivo, corresponde a la Sala determinar si, en el caso concreto, se configuró o no la prescripción ordinaria.

En tal sentido, para efectos de computar el término de prescripción de la acción en el presente caso, la Sala abordará de manera diferenciada los aspectos relativos a los componentes de la garantía que, según la entidad demandada, fueron objeto de incumplimiento por parte del contratista, esto es, el mantenimiento preventivo y el mantenimiento correctivo, en tanto frente a cada uno de ellos se pactaron estipulaciones específicas que inciden directamente en la determinación del momento a partir del cual debe iniciarse el cómputo del término prescriptivo.

7.3.1.1. En punto del **mantenimiento preventivo**, se observa que en el Anexo Técnico No. 02 del pliego de condiciones (hecho probado 6.1.), se estipuló que "[e]l contratista debe prestar el servicio de inspección y mantenimiento preventivo, el cual consiste en una revisión periódica que se realiza a los equipos, con el fin de tomar acciones preventivas o correctivas antes que se conviertan en problemas que ocasionen la inoperatividad del sistema para cada ítem, estos deben ser realizados cada seis (6) meses contados a partir del acta de recibo final de los bienes objeto de la contratación durante el tiempo de vigencia de la garantía, a excepción del último mantenimiento preventivo".

De conformidad con lo expuesto, se tiene que en el pliego de condiciones se dispuso de manera expresa que el contratista debía realizar el primer mantenimiento preventivo a los equipos instalados dentro de los seis (6) meses contados a partir



de la suscripción del acta de recibo final, labor que, por su naturaleza, estaba encaminada a evitar la ocurrencia de fallas en los equipos. En ese contexto, y considerando que la finalidad de esa obligación era la de prevenir eventuales menoscabos en los equipos instalados, para lo cual el contratista se obligó a efectuar una serie de mantenimientos, se advierte que una vez vencido el referido plazo la entidad contratante se encontraba, objetivamente, en la condición de identificar el hecho constitutivo del siniestro, de conformidad con lo previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio

A este respecto, cabe señalar que el conocimiento presunto se configura cuando a partir de ciertas circunstancias objetivas, se logra deducir que el interesado pudo conocer del hecho constitutivo del siniestro, como por ejemplo del examen del plazo dentro del cual debía cumplirse una obligación y la observancia del incumplimiento que la entidad debió concluir luego de que dicho plazo venció⁷⁹. Esta figura responde a un criterio de razonabilidad, en virtud del cual no se supedita el inicio del término prescriptivo exclusivamente a la prueba del conocimiento real o efectivo del hecho, sino también a la constatación objetiva de que el interesado se hubiera encontrado en posición de conocerlo, tal y como ocurrió en el presente caso.

En relación con este aspecto, en el proceso quedó demostrado que el 21 de diciembre de 2016 las partes suscribieron el acta de recibo final (hecho probado 6.8.), fecha a partir de la cual comenzó a correr el plazo de 6 meses para que el contratista adelantara el primer mantenimiento preventivo a los equipos instalados, plazo que se extendió hasta el 21 de junio de 2017. No obstante, según se acreditó, el contratista incumplió la obligación pactada, por cuanto, vencido este plazo, no ejecutó el primer mantenimiento preventivo a la totalidad de los equipos instalados (hechos probados 6.9. y 6.10.).

En efecto, en el oficio No. 4202-201721984 del 23 de agosto de 2017 expresamente se indicó lo siguiente (hecho probado 6.9.):

*“A la fecha del presente informe el CONSORCIO VSAT 2014 debió haber realizado por lo menos el primer mantenimiento preventivo a las 39 estaciones, ya que como lo estipula el Anexo 2 de los pliegos definitivos de la Licitación Pública que dio origen al contrato adjudicado “estos deben ser realizados **cada seis (6) meses contados a partir del acta de recibo final de los bienes objeto de la contratación durante el tiempo de vigencia de la garantía [...] Sin embargo, actualmente el contratista no ha cumplido con los mantenimientos en la totalidad de las estaciones remotas. El único informe entregado por el contratista fue el 28 de marzo de 2017, vía correo***

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 1º de marzo de 2023. Rad.: 67240.



electrónico, donde se evidencia los mantenimientos solo del 64% de los sitios". (énfasis añadido)

Por su parte, en el oficio No. 4202-2017030191 del 2 de noviembre de 2017 (hecho probado 6.10.), se reiteró que el contratista no había efectuado la totalidad de los mantenimientos preventivos, así:

"Dando alcance al oficio No. 4202-201721984 del 23 de agosto de 2017 y dando cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 2 de la Resolución interna No. 4727 de 2012, mediante el presente el informe (sic) ponemos en conocimiento el estado actual de la red Satelital por parte del CONSORCIO VSAT 2014, con el fin de que se solicite ante la Dirección Administrativa el inicio del proceso correspondiente teniendo en cuenta hacer efectiva la garantía única de cumplimiento No. NB-100039574 expedida por la compañía SEGUROS MUNDIAL.

[...]

A la fecha del presente informe el CONSORCIO VSAT 2014 debió haber realizado por lo menos el primer mantenimiento preventivo a las 39 estaciones, ya que como lo estipula el Anexo 2 de los pliegos definitivos de la Licitación Pública que dio origen al contrato adjudicado "estos deben ser realizados cada seis (6) meses contados a partir del acta de recibo final de los bienes objeto de la contratación durante el tiempo de vigencia de la garantía".

Sin embargo, actualmente el contratista no ha cumplido con los mantenimientos en la totalidad de las estaciones remotas. El único informe entregado por el contratista fue hasta el 28 de marzo de 2017, vía correo electrónico, donde se evidencia los mantenimientos solo del 64% de los sitios, lo que quiere decir que está pendiente el mantenimiento del 36% de las estaciones satelitales.

A continuación, se enumeran las estaciones pendientes por mantenimiento preventivo:

- 1. Bogotá*
- 2. Barranquilla*
- 3. Bucaramanga*
- 4. Buenaventura*
- 5. El Tigre*
- 6. Jurisdicciones*
- 7. El Cardón*
- 8. La Macarena*
- 9. Santana*
- 10. Tame*
- 11. Quibdó*
- 12. Apartadó*
- 13. Guapi*
- 14. Yopal*

Se pone de presente que la finalidad de los mantenimientos preventivos es precisamente mantener los equipos en buen estado y tomar las medidas preventivas y correctivas a que hubiere lugar antes que se conviertan en problemas que ocasionen la inoperatividad del sistema, es por esto que en este informe se deja constancia que muchas de las fallas que actualmente están presentando los sistemas y que en varios de los casos han dejado las estaciones fuera de servicio, se podrían haber evitado, de haberse realizado la totalidad de los mantenimientos preventivos en tiempo.

[...]

Se reitera nuevamente que desde febrero de este año no se ha realizado mantenimiento preventivo alguno a las demás estaciones, cuando de acá a finalizar el año se deben haber realizado mínimo dos mantenimientos preventivos". (énfasis añadido)



Bajo el anterior contexto, para la Sala no existe duda que, en lo que respecta al mantenimiento preventivo, la entidad demandada debió conocer el hecho constitutivo del siniestro -conocimiento presunto- a partir del 22 de junio de 2017, fecha en la que le era posible advertir el incumplimiento atribuido al contratista. Lo anterior, teniendo en cuenta que para ese momento había expirado el plazo de 6 meses que le fue otorgado al consorcio para que realizara el primer mantenimiento preventivo a la totalidad de las 39 estaciones, sin que dicha obligación se hubiese satisfecho en su totalidad.

En consecuencia, en lo que respecta a las circunstancias relacionadas con el mantenimiento preventivo, se tiene que a partir del **22 de junio de 2017** comenzó a correr el término de prescripción ordinaria para que la entidad declarara la ocurrencia del siniestro mediante la expedición de un acto administrativo debidamente notificado. Así las cosas, comoquiera que la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, por medio de la cual la Aerocivil declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados en virtud del contrato No. 14000165-OK-2014 suscrito el 26 de diciembre de 2014, fue notificada el 24 de mayo de 2019, para la Sala resulta evidente -tomando como punto de partida las circunstancias que rodearon el mantenimiento preventivo-, que no operó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, porque los actos administrativos fueron expedidos dentro del término de dos (2) años previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio.

7.3.1.2. Ahora bien, en lo que respecta al **mantenimiento correctivo**, en el Anexo No. 2 del pliego de condiciones se estableció que dicho mantenimiento tendría como finalidad atender y solucionar *“toda falla reportada por el personal técnico de la U.A.E de Aeronáutica Civil, que presente cualquier equipo que conforma el sistema instalado dentro de la vigencia de la misma”* (hecho probado 6.1).

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que el alcance de la garantía técnica, en lo relativo al mantenimiento correctivo, se limitaba a la efectiva solución de las fallas presentadas por los equipos instalados, la Sala considera procedente fijar el inicio del término de prescripción ordinaria a partir del momento en que la entidad demandada tuvo conocimiento de dichas fallas. Lo anterior, teniendo en cuenta que, tratándose del componente correctivo de la garantía, el objeto no era ejecutar labores preventivas para evitar fallas futuras, sino atender y subsanar las fallas ya reportadas. En consecuencia, desde la fecha en que la entidad tuvo conocimiento



de estas y al amparo del siniestro declarado -de calidad y correcto funcionamiento⁸⁰-, debe iniciarse el cómputo del término de prescripción.

Sobre este particular, la Corte Suprema de Justicia, al diferenciar el conocimiento real del conocimiento presunto del hecho constitutivo del siniestro, manifestó que, *“la operancia de aquella [se refiere a la prescripción] implica el “conocimiento” real o presunto por parte del titular de la respectiva acción, en concreto, de la ocurrencia del hecho que la genera, cuestión que dependerá, por tanto, no del acaecimiento del mismo, desde una perspectiva ontológica y, por ende, material, sino del instante en que el interesado se informó de dicho acontecer o debió saber de su realización, vale decir desde que se volvió cognoscible, o por lo menos pudo volverse [cognoscible] (enteramiento efectivo o presuntivo, respectivamente)”*⁸¹. (énfasis añadido)

Descendiendo al caso concreto, en el proceso quedó acreditado que, durante la vigencia de la garantía⁸² (hechos probados 6.7., 6.9. y 6.10.), el 27 de abril de 2017 la Aerocivil remitió un correo electrónico al contratista en el que puso de presente las fallas en la estación de Buenaventura. A este respecto, en el oficio No. 4202-201721984 del 23 de agosto de 2017 (hecho probado 6.9.), se dijo expresamente que:

“el Contratista no ha dado respuesta ni presentado el mantenimiento correctivo correspondiente, lo que ha llevado a que muchas estaciones se encuentren fuera de servicio y otras con disponibilidad solo del 50% [...] En la presente tabla se relacionarán los sitios que han presentado fallas, la fecha o fechas de reporte por parte de los técnicos, es estado de respuesta del contratista y de operatividad de estación:

ESTADO ACTUAL DE LA RED SATELITAL				
ITEM	UBICACIÓN	REPORTE DE LA FALLA	ESTADO ACTUAL DE LA FALLA	PENDIENTES
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
25	BUENAVENTURA	Reporta Jorge Chacón técnico de turno regional Valle el 27/04/2017	Estación fuera de servicio	Estación alarmada desde 24/03/2017 diagnóstico de

⁸⁰ Decreto 1082 de 2015. “Artículo 2.2.1.2.3.1.7. Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir: [...] 7. Calidad y correcto funcionamiento de los bienes. Este amparo debe cubrir la calidad y el correcto funcionamiento de los bienes que recibe la Entidad Estatal en cumplimiento de un contrato”.

⁸¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 29 de junio de 2007. Exp. N° 11001-31-03-009-1998-04690-01.

⁸² El amparo de calidad y correcto funcionamiento estuvo vigente entre el 21 de diciembre de 2016 y el 21 de diciembre de 2019.



				Cali los HPA A y B F/S
--	--	--	--	---------------------------

Por su parte, en el oficio No. 4202-2017030191 del 2 de noviembre de 2017 (hecho probado 6.10.) quedó establecido que:

*“De acuerdo con lo señalado en el Anexo mencionado [se refiere al Anexo No. 2] el tiempo máximo de respuesta que tiene el contratista es de 8 horas para las estaciones de Bogotá y Barranquilla y de 36 horas para el resto de estaciones, sin embargo, a la fecha de presentación de este informe este término no se ha cumplido por parte del contratista como tampoco ha brindado ninguna solución a los requerimientos hechos [...] A continuación, en los Anexos No. 13 y 14 se relacionan los sitios que han presentado fallas, la fecha o fechas de reporte por parte de los técnicos de soporte [...] **Estación remota Satelital Buenaventura [...] Desde el 27 de abril de 2017 el supervisor del contrato Jorge Lora reporta al CONSORCIO VSAT 2014 “Por medio de la presente informo a ustedes que la estación satelital Advantech estación Buenaventura, se encuentra fuera de servicio”.** (énfasis añadido)*

Lo anterior, encuentra sustento en el correo electrónico del 27 de abril de 2017 (hecho probado 6.10. y prueba adicional 6.18.), enviado por el supervisor del contrato, Jorge Armando Lora Martínez, a los integrantes del consorcio contratista, comunicación en la que expresamente se señaló que:

“Buenos días,

Por medio de la presente informe a ustedes que la estación satelital Advantech estación Buenaventura, se encuentra fuera de servicio.

Novedad informada por Técnico Jorge Chacón el 26 de abril de 2017.

Según diagnóstico, los dos RFT (ODU) no arrancan (no activa ventiladores)

Por lo tanto, solicito a ustedes verificar lo mas pronto posible la estación en mención, ya que es un sistema REDUNDANTE

*Determinar las causas por la cuales estos elementos **fallaron**”.* (énfasis añadido)

Bajo el anterior contexto probatorio, para la Sala resulta claro que, por lo menos, desde el **27 de abril de 2017** la entidad demandada conoció acerca de las fallas que presentaron los equipos instalados por el consorcio, particularmente en la estación de Buenaventura, pues ciertamente en esa fecha el supervisor del contrato designado por la Aerocivil, Jorge Armando Lora Martínez, requirió al contratista para que solucionara las falencias que se estaban presentando en esa estación.

Así las cosas, es dable concluir que a partir de ese momento, es decir, del **27 de abril de 2017**, empezó a correr el término de prescripción ordinaria para que la entidad declarara la ocurrencia del siniestro a través de un acto administrativo



debidamente notificado, pues en esa fecha la Aerocivil, como quedó visto, conoció acerca de las fallas en los equipos instalados en la estación de Buenaventura, de lo cual se colige, sin duda alguna, que a partir de esa fecha la entidad demandada conoció del hecho que dio base a la acción -por lo menos en lo que atañe a las circunstancias que rodearon la declaratoria de ocurrencia del siniestro respecto del componente correctivo de la garantía técnica-, porque en ese momento advirtió acerca de las fallas en los equipos instalados.

Por tanto, comoquiera que la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, por medio de la cual la Aerocivil declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados en virtud del contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014, fue notificada a la compañía de seguros el **24 de mayo de 2019** -momento para el cual, se itera, se encontraba vigente la póliza- (hecho probado 6.7.), para la Sala resulta claro que en el presente caso, en lo que respecta al mantenimiento correctivo, se configuró la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, pues el acto administrativo en mención⁸³ fue proferido y notificado por fuera del término de prescripción ordinaria de 2 años de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio, que, como quedó visto, en punto de este componente de la garantía técnica, transcurrió entre el 27 de abril de 2017 y el 27 de abril de 2019.

A este respecto, cabe agregar que, según la jurisprudencia de esta Corporación, en casos como el que ocupa la atención de la Sala no resulta necesario que la decisión de la Administración adquiera firmeza dentro del término de prescripción ordinaria de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio; tan solo se requiere que la entidad pública, durante este término, declare la ocurrencia del siniestro mediante un acto administrativo debidamente notificado, lo que no ocurrió en el *sub examine*, pues la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019 fue proferida y notificada por fuera del término establecido en la Ley.

Ahora bien, no se pasa por alto lo afirmado por el Tribunal en la sentencia apelada -aspecto que fue respaldado por la entidad demandada-, según el cual el conocimiento que dio base a la acción tuvo lugar el 2 de noviembre de 2017, fecha en la que Rafael Rodríguez Barón y Jorge Armando Lora Martínez, supervisores del

⁸³ A este respecto, cabe resaltar que, según la jurisprudencia de esta Corporación, en casos como el que nos ocupa no resulta necesario que la decisión de la Administración adquiera firmeza dentro del término de prescripción ordinaria de que trata el artículo ibidem; tan solo se requiere que la entidad pública, durante este término, declare la ocurrencia del siniestro mediante acto administrativo debidamente notificado. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de enero de 2024. Rad.: 53674.



contrato, y Luis Abelardo Díaz Mateus, Director de Telecomunicaciones y Ayudas a la Navegación Aérea de la Aerocivil, le solicitaron al Secretario de Sistemas Operacionales de la entidad hacer efectiva la garantía única de cumplimiento.

A juicio de la Sala, la interpretación del Tribunal no es acertada, pues el conocimiento del hecho que da base a la acción no puede estar atado o sujeto a algún tipo de cualificación o condicionamiento -como por ejemplo a que se solicite la afectación de la póliza o a que se ponga de presente el incumplimiento del contratista a determinada dependencia de la entidad-; basta pues, con que se acredite que el asegurado -en este caso la entidad- tuvo conocimiento real o presunto del hecho⁸⁴.

Avalar una tesis como la planteada por el *a quo*, implicaría considerar que el término de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro podría estar sujeto al manejo interno que quisiera darle la entidad beneficiaria del seguro, tal y como lo pretendió la Aerocivil en el caso concreto, al intentar extender el conocimiento -real y presunto- del hecho que dio base a la acción a la presentación de un informe de fecha 2 de noviembre de 2017, cuando lo cierto es que, a partir de las pruebas obrantes en el expediente, se pudo corroborar que la entidad: (i) en lo que respecta al mantenimiento preventivo debió conocer del hecho el 22 de junio de 2017; y (ii) en lo que atañe al mantenimiento correctivo conoció del hecho el 27 de abril de 2017.

En este orden de ideas, correspondería determinar las consecuencias que, frente a la legalidad de los actos administrativos demandados genera el acaecimiento de la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro en el presente asunto, en particular establecer si procedería declarar la nulidad total o parcial⁸⁵ de la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019 y de su confirmatoria, esto es, la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, porque la prescripción

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Frente a la distinción de la nulidad parcial y total de los actos administrativos, esta Subsección manifestó que: "[...] la nulidad de los actos administrativos también podrá ser total o parcial, será parcial cuando sólo una parte de éste se encuentre viciada por alguna de las causales antes referidas, cuando se pueda preservar su validez aún sin la parte que se encuentra viciada y cuando habiéndose declarado la nulidad de la parte viciosa de todos modos éste debía ser expedido teniendo en cuenta las circunstancias que dieron lugar a ello.

Así las cosas, si lo que se procura es preservar la validez de un acto administrativo que se encuentra parcialmente viciado pero que puede subsistir habiéndose declarado la nulidad de la parte viciosa, el juez puede proceder a declarar su nulidad parcial siempre y cuando el determinado acto pueda preservar sus elementos esenciales y conservar su fuerza ejecutoria y ejecutiva con la parte que subsiste y no ha sido declarada nula". Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2015. Rad.: 48459.



acreditada se predica únicamente de uno de los componentes de la garantía -el mantenimiento correctivo-, de no ser porque la Sala advierte, además, la configuración de otro de los cargos formulados por la parte recurrente, concretamente el relativo a la *“indebida tasación de perjuicios”*, circunstancia que en conjunto con la prescripción referida afecta de manera integral la legalidad de los actos administrativos mencionados, como pasa a explicarse.

7.3.2. De la indebida tasación de los perjuicios

En su demanda, la parte actora indicó que la Aerocivil no motivó en debida forma la cuantificación del perjuicio, pues se limitó a considerar que debía afectar la totalidad del valor que amparaba el riesgo de calidad y correcto funcionamiento de los bienes, sin fundamentar y justificar su decisión.

Por su parte, en la sentencia de primera instancia el Tribunal *a quo* consideró que la Aerocivil dio cuenta que el porcentaje de equipos afectados correspondía al 32% del valor del contrato, y que el valor asegurado ascendía a la suma de \$1.250.676.380, sin que la parte actora hubiera desvirtuado el error en la tasación.

En contraste con lo anterior, en el recurso de apelación la recurrente se apartó de lo decidido por el Tribunal e insistió en el argumento según el cual la Aerocivil no justificó en debida forma la tasación de los perjuicios, dado que afectó el amparo de calidad y correcto funcionamiento en su totalidad (\$1.250.676.380,80), sin sustentar dicha determinación. Sobre el particular, la parte recurrente manifestó que *“[d]icha ausencia, la suplió -de manera apresurada y sin fundamento- acudiendo a una afectación total del valor asegurado del amparo de calidad y correcto funcionamiento de los entregados [sic] acotado en el apartado de la póliza NB-100039574 [...] En efecto, la entidad se abstuvo de realizar una debida valoración de los presuntos perjuicios sufridos, optando -sin prueba alguna- por señalar que la indemnización debía llana y simplemente sujetarse al total del valor asegurado”*.

La motivación es un elemento del acto administrativo que, por regla general, le impone a la Administración la carga de exponer los fundamentos de hecho y de derecho que soportan su decisión. Así, tratándose de actos administrativos de contenido particular y concreto -como el que declara la ocurrencia del siniestro y



hace efectivas las garantías-, el ordenamiento⁸⁶ exige que estos deben estar suficientemente motivados, sin lo cual se configura el vicio de nulidad de expedición irregular⁸⁷.

Ahora bien, en relación con la facultad-deber que recae en cabeza de la Administración de cuantificar el perjuicio al momento de declarar la ocurrencia del siniestro, la jurisprudencia de esta Sección ha manifestado que:

“Si las normas de derecho privado que regulan la reclamación del beneficiario particular ante la aseguradora, establecen que aquel debe demostrar con la misma, la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida, no encuentra la Sala razón alguna para sostener que, siendo la beneficiaria del seguro -constitutivo de la garantía de cumplimiento del contrato estatal-, una entidad pública, no pueda ella efectuar dicha cuantificación en el acto administrativo que la ley le permite expedir para declarar la ocurrencia del siniestro.

Lo anterior no constituye una arbitrariedad de la administración ni una actuación ajena a la que llevaría a cabo un particular en las mismas condiciones, pues, como éste, la entidad está en el deber de fundamentar y probar en debida forma la existencia del siniestro declarado y la cuantificación de los perjuicios; y la única diferencia radica en que, mientras la aseguradora puede objetar la reclamación del particular, cuando se trate del acto administrativo proferido por una entidad estatal, deberá proceder a impugnarlo en sede administrativa y/o judicialmente, para demostrar las razones que, a su juicio, excluyen su obligación indemnizatoria”⁸⁸. (énfasis añadido)

Descendiendo al caso concreto, se advierte que mediante Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada por medio de la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, la Aerocivil: (i) declaró la ocurrencia del siniestro de calidad y correcto funcionamiento de los bienes entregados en virtud del contrato No. 14000165-OK-2014 del 26 de diciembre de 2014; (ii) afectó la garantía única de cumplimiento No. NB-100039574, por valor de \$1.250.676.380,80, monto que en efecto correspondía al valor total del amparo de calidad y correcto funcionamiento (hecho probado 6.7.); y (iii) dispuso que la compañía de seguros debería pagar el valor referido dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1080 del Código de Comercio (hechos probados 6.14 y 6.16).

En este orden, en punto de la cuantificación del perjuicio, se observa que en la parte considerativa de la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, la Aerocivil manifestó que, “según el último informe remitido por el área ejecutora, a corte 11 de

⁸⁶ Ley 1437 de 2011. Artículo 42 “Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.

⁸⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 24 de septiembre de 2015. Rad.: 21448.

⁸⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de noviembre de 2019. Rad.: 36600.



*abril de 2019, se tiene una disponibilidad del servicio correspondiente al 54% y una disponibilidad de equipos del 32%, por lo cual es evidente que a la fecha no se tiene la disponibilidad de equipos y servicios al 100% como debería ser [...] es claro que al momento de no cumplir con las mismas [se refiere a las obligaciones del contratista] **se presentó un daño en cabeza de la entidad, que para el caso en concreto se manifiesta como un daño emergente, toda vez que, la entidad deberá invertir recursos para poner al servicio el 100% de los equipos adquiridos [...]** Así las cosas, el perjuicio en cabeza de la entidad se encuentra totalmente demostrado y causado, ya que no se tiene en servicio los equipos ni el servicio contratado en su momento [...]”.* (énfasis añadido)

Por su parte, en la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo referido en el párrafo anterior, con relación a la cuantificación del perjuicio, se dijo que, “*es claro que para el presente caso la entidad realizó la tasación sobre el **daño emergente, en el entendido que esta debe realizar un desembolso para recuperar la funcionalidad de las estaciones Vsat adquiridas**, es de anotar que tal y como se indicó en el acto recurrido, la disponibilidad de los equipos corresponde al 32% de la totalidad, y teniendo en cuenta que el contrato celebrado tenía por valor \$6.026.456.112 en el ítem de equipos a entregar, es claro que la tasación de perjuicios realizada no solamente se encuentra ajustada a derecho y al contenido del contrato, sino también que los perjuicios que sufrirá la entidad serán mucho mayores a ese valor, para lo cual se acudirá a la vía judicial para obtener el resarcimiento de los mismos*”.

 (énfasis añadido)

Bajo el anterior contexto, la Sala considera acreditado el vicio alegado por la parte recurrente, en la medida en que, si bien en la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre del mismo año, la entidad demandada incluyó algunas referencias al perjuicio y a su cuantificación, tales afirmaciones no constituyen una fundamentación suficiente, conforme lo exige el deber de motivación de los actos administrativos; la Aerocivil, pese a considerar que la tasación del perjuicio se fundamentaba en el “*daño emergente*” que le fue ocasionado, omitió exponer de manera suficiente y razonada los motivos de hecho y de derecho que sustentaron el daño, esto es, indicar y, desde luego, probar los valores y desembolsos que tendría que efectuar para “*recuperar la funcionalidad de las estaciones Vsat adquiridas*” y si en efecto aquellos ascendían a la suma de -\$1.250.676.380,80-.



De hecho, según se desprende del contenido de los actos, la Aerocivil, en punto de la cuantificación del perjuicio, se limitó a señalar que la cuantía del siniestro abarcaba por completo el monto amparado en la garantía, bajo el entendido de que los equipos no se encontraban disponibles en su totalidad y que a efectos de ponerlos en funcionamiento la entidad debería invertir recursos.

A juicio de la Sala, la entidad demandada omitió fundamentar las Resoluciones Nos. 01310 del 10 de mayo de 2019 y 02933 del 19 de septiembre de 2019, en el sentido de indicar las razones por las cuales el incumplimiento imputado al contratista le generó un perjuicio cierto y actual por valor de \$1.250.676.380,80, es decir, precisar cómo y en qué medida la omisión en torno a efectuar los mantenimientos, la cual a la postre conllevó a que la totalidad de los equipos no estuvieran disponibles, se traducía en un detrimento patrimonial efectivo para la entidad por el monto antes mencionado, máxime si se considera -en punto de la disponibilidad de los equipos- que para el momento en que se expidieron los actos administrativos cuestionados la garantía aún se encontraba vigente, lo que le permitía al contratista realizar los mantenimientos y restablecer el funcionamiento de la totalidad de los equipos.

El hecho de afirmar que tan solo el 32% de los equipos no estaban disponibles y que la entidad debía destinar recursos para lograr el funcionamiento de todas las estaciones, no resulta ser un motivo suficiente que sustente la cuantificación de la suma que ordenó reconocer la entidad pública demandada en los actos cuestionados; de dichas afirmaciones por sí solas no se desprenden las razones por las cuales el perjuicio ocasionado ascendió a la suma de \$1.250.676.380,80. En efecto, en ningún aparte de los actos la entidad dio cuenta, por ejemplo, del valor de las supuestas inversiones que debía realizar para poner en funcionamiento los equipos, ni mucho menos de los equipos que debería entrar a reparar.

A partir de lo anterior, la Sala estima que la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019 y su confirmatoria, esto es, la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, fueron proferidas de forma irregular, pues en ellas no se justificó adecuadamente la cuantificación del perjuicio, pues en efecto la entidad demandada se limitó a señalar que no estaban disponibles los equipos y fijó -de forma escueta y sin sustento probatorio- una cuantía a partir de un porcentaje de disponibilidad que no da cuenta del “daño emergente” que considera le fue ocasionado con el incumplimiento atribuido al contratista.



En consecuencia, la Sala concluye que la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre del mismo año, está viciada de nulidad, por cuanto: (i) vulneró parcialmente el artículo 1081 del Código de Comercio, toda vez que, respecto del componente correctivo de la garantía, operó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro; y (ii) fue expedida de forma irregular, al no sustentarse debidamente la cuantificación del perjuicio. Tales irregularidades, plenamente acreditadas en el expediente, imponen declarar su nulidad total, decisión que releva a la Sala de efectuar pronunciamiento alguno sobre los demás cargos de anulación propuestos por la parte recurrente.

7.4. Del restablecimiento del derecho

En su demanda, la compañía de seguros solicitó el reconocimiento y pago de \$1.514.148.460,86, correspondientes al valor girado y pagado en favor de la Aerocivil con ocasión de lo ordenado en los actos administrativos demandados, valor que incluyó capital e intereses.

Al respecto, dentro del proceso está acreditado que el 28 de mayo de 2020 la compañía de seguros pagó a favor de la Aerocivil la suma de \$1.514.148.460,86, según da cuenta copia de la orden de pago No. 1076429 de la fecha⁸⁹. Este valor, conforme se indicó en la demanda, obedeció al pago del capital e intereses efectuado por la compañía de seguros de acuerdo con lo ordenado por la entidad pública demandada en la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019, confirmada mediante Resolución No. 2933 del 19 de septiembre de 2019, fundamento fáctico que, por demás, fue aceptado por la entidad demandada al pronunciarse frente a los hechos de la demanda.

En consecuencia, y estando probado que la parte demandante a efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en los actos administrativos cuestionados, el 28 de mayo de 2020 pagó a órdenes de la Aerocivil la suma de \$1.514.148.460,86, la Sala encuentra procedente reconocer a favor de la compañía de seguros la suma de dinero antes referida, a título de restablecimiento del derecho.

En atención a lo expuesto en precedencia, corresponde actualizar la suma de \$1.514.148.460,86, así:

⁸⁹ Expediente digital visible en SAMAI. Carpeta: 5_250002336000202100337011EXPEDIENTEDIGI20240130103839; Cuaderno de pruebas y anexos. Archivo: 14_REPARTOYRADICACION_006ORDENDEPAGO



$$Vp = \frac{Vh \times \text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde:

Vp: Valor presente

Vh: Valor histórico (\$1.514.148.460,86)

Índice final: IPC vigente a la fecha del presente fallo (nov de 2025⁹⁰) = 151,87

Índice inicial: IPC vigente a la fecha en que se efectuó el pago por parte de la compañía de seguros (mayo de 2020) = 105,36

$$Vp = \frac{\$1.514.148.460,86 \times 151,87}{105,36} = \$2.182.552.456,87$$

$$Vp = \$2.182.552.456,87$$

De acuerdo con lo anterior, el valor actualizado de la condena a reconocer a la parte apelante asciende a la suma de \$2.182.552.456,87

7.5. De los perjuicios solicitados en la demanda

En su escrito de demanda, la parte actora solicitó el reconocimiento de perjuicios.

Al efecto, la Sala se abstendrá de reconocer los perjuicios solicitados, comoquiera que, además de que la parte actora no brindó mayor sustento sobre este particular, dentro del proceso no fue acreditada su causación.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia apelada, que negó las pretensiones de la demanda, al constatar que los actos administrativos acusados adolecen de nulidad por violar la Ley y que procede el reconocimiento del restablecimiento del derecho solicitado en la demanda.

⁹⁰ Para tal efecto, se tuvo en cuenta el IPC del mes de noviembre de 2025, por ser el más reciente publicado por el DANE.



7. Costas

El numeral 4 del artículo 365⁹¹ del CGP⁹² dispuso que, cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. Atendiendo a lo allí ordenado, se condenará en costas en ambas instancias a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Con todo, a pesar de que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil resultó vencida, no hay lugar a reconocer la existencia de agencias en derecho en esta instancia en favor de la sociedad Compañía Mundial de Seguros S.A., debido a que estas no se causaron, pues, una vez concedida y admitida la apelación, ninguno de los sujetos procesales intervino en este juicio, de ahí que aquellas no se encuentren justificadas. En cuanto a las agencias en derecho en primera instancia, aquellas serán determinadas por el *a quo* de manera concentrada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

REVOCAR la sentencia del 2 de junio de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar disponer:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 01310 del 10 de mayo de 2019 y de su confirmatoria, esto es, de la Resolución No. 02933 del 19 de septiembre de 2019, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

⁹¹ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: [...] 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. [...] 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

⁹² Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.



SEGUNDO: CONDENAR, a título de restablecimiento del derecho, a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a reconocer y pagar a favor de la sociedad Compañía Mundial de Seguros S.A. la suma de \$2.182.552.456,87.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: CONDENAR EN COSTAS en ambas instancias a Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil sin incluir suma alguna por concepto de agencias en derecho en segunda instancia. Las costas de primera instancia se liquidarán de manera concentrada por el Tribunal *a quo*.

QUINTO: Dar cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en los artículos 192 y siguientes del CPACA.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

VF/AC1