

**FACULTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN – Ley 1474 de 2011
artículo 86 – Debido proceso - Liquidación bilateral – No muta la causa del incumplimiento – No requiere agotarse nuevamente un nuevo procedimiento administrativo sancionatorio de naturaleza contractual**

[...] la Sala advierte que la entidad contratante podía declarar el incumplimiento, cuantificar sus perjuicios e imponer multas y sanciones, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, siempre y cuando se desarrollara la audiencia en la que se presentaran los motivos de hecho y las normas en que soporta el incumplimiento del negocio, se permitiera el ejercicio del derecho de defensa y contradicción del contratista y las aseguradoras y, finalmente, teniendo en cuenta lo acaecido en la diligencia, se adoptara una decisión sobre el particular.

[...] en el caso concreto, se encuentra que la actuación adelantada por el departamento del Valle del Cauca, en relación con Seguros del Estado S.A., se ajustó, en su materialidad, al trámite previsto en la disposición normativa referida en precedencia. Al respecto, se constató que la entidad contratante, una vez advirtió el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales, citó al contratista y a la mencionada aseguradora para debatir el asunto. En el desarrollo de la diligencia se comunicaron los cuestionamientos por la falta de entrega de los ventiladores pulmonares adquiridos por la entidad según el objeto del negocio, por lo cual, ante la falta de cumplimiento de la totalidad de las prestaciones pactadas, la entidad reclamó la devolución del pago anticipado no ejecutado; acto seguido, se le otorgó la palabra a los convocados para que presentaran sus descargos, oportunidad en la que la aseguradora alegó la necesidad de convocar a la coaseguradora Compañía Nacional de Seguros- y de revisar un nuevo informe de la supervisión del contrato.

[...]

Posterior a ello, las partes del contrato estatal suscribieron el acta de liquidación bilateral, en la que se previeron dos hitos temporales para que Turnkey Logistics Consultants S.A. realizara la restitución del pago anticipado no ejecutado. Sin embargo, según lo concluido por la autoridad, el deudor no realizó la restitución acordada, sin que a este plenario se allegaran pruebas que desestimaran dicho aserto. Al respecto, se encuentra que la etapa de liquidación no mutó la causa de dicho incumplimiento, pues se fundó en la necesidad de retornar el monto adeudado a la entidad contratante por la falta de ejecución de las obligaciones contractuales.

[...] Igualmente, se evidencia que, ante la materialización del incumplimiento del objeto contractual y el no reintegro, a la terminación del contrato, de lo desembolsado por pago anticipado, se previó un término adicional que permitiera solventar los efectos negativos del riesgo acaecido; sin embargo, tampoco se acreditó que el contratista haya cumplido ese compromiso. En ese sentido, las obligaciones de entrega de los equipos y la devolución del pago anticipado se encontraban íntima e inseparablemente ligadas, toda vez que, a falta de ejecución de la primera -pese a haberse desembolsado el monto discutido-, la segunda se tornaba exigible al vencimiento del plazo de ejecución, pues al no destinarse el pago anticipado al cumplimiento del objeto contractual, aquél debió ser devuelto. Para ello, no era exigible el agotamiento de un nuevo trámite administrativo bajo el rótulo específico de afectación del amparo de no devolución del pago anticipado, porque, como quedó evidenciado en precedencia, dicha exigencia fue discutida reiteradamente durante el procedimiento adelantado por la entidad contratante.

EFFECTIVIDAD DE LA GARANTÍA – No es necesario surtir el procedimiento administrativo sancionatorio para la aseguradora – No es sujeto sancionable – Vinculación de la aseguradora – Interés en el caso – Incumplimiento – Riesgo cubierto con garantía – Condiciones generales de la póliza – Eventos de incumplimiento – Acto administrativo – Reclamación – Código de Comercio artículo 1077 – Debido proceso – Reclamación - Pronunciamiento de la aseguradora con base en lo dispuesto en el Código de Comercio

[...] si -en gracia de discusión- se considerara que el Departamento [...] no agotó el trámite previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, dicha circunstancia no variaría la conclusión de la Sala. Dadas las particularidades de este caso, es posible sostener que, para el único propósito de hacer efectiva la garantía, no era necesario que se surtiera un procedimiento

administrativo sancionatorio respecto de la aseguradora, en la medida que no es el sujeto sancionable. La razón por la que la ley impone que, cuando se surta el procedimiento sancionatorio en contra del contratista, se la vincule es porque tiene interés en ello, en la medida que el asunto concluirá con un acto administrativo que determinará si hubo o no incumplimiento, lo que es el riesgo cubierto. Esto, sin embargo, no desdice de que la entidad asegurada pueda hacer efectiva la garantía de conformidad con las normas del derecho común, lo que no supone que se determine de manera previa mediante una decisión unilateral vinculante de su parte la responsabilidad de aquél.

Lo anterior es concordante con las condiciones generales estipuladas en la póliza, la cual en su numeral 5. ° determinó el procedimiento que debía seguirse para hacer efectivos los diferentes amparos. Señaló que para cualquiera de ellos era necesario agotar el procedimiento establecido en el art. 86 de la Ley 1474 de 2011, pero a la vez fijó que, en el caso de los que no correspondieran a caducidad y multas, se haría mediante acto administrativo que surtiría las veces de una reclamación, es decir, que en este caso aplicaría lo dispuesto en el art. 1077 del Código de Comercio y, por tanto, dicha reclamación podía ser objetada por la aseguradora en los términos del art. 1053 de esa misma normativa, oportunidad dispuesta en ese código para que exponga lo que estime procedente de cara a la exigibilidad de su obligación de pago; a diferencia de lo que ocurre con un verdadero acto administrativo, que en virtud de la presunción de legalidad que los cubre, se predicen vinculantes para su destinatario a partir de su firmeza, lo que explica que en sede administrativa se deba surtir un debido proceso en la fase previa a su expedición.

El camino que decidió seguir la aseguradora consistió en demandar tales resoluciones sobre la base de que no se garantizó su debido proceso, argumento que también en este segundo escenario tendría que descartarse porque al tratarse de una reclamación no se impone desarrollar ese procedimiento, puesto que la oportunidad para que la aseguradora se pronuncie frente a la exigibilidad de su obligación es la que disponen las normas del Código de Comercio para objetar la reclamación, a lo que se añade que lo acreditado en este proceso no determina que la demandante estuviese exonerada de su obligación de pago.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Alcance - Código Civil artículo 1602 – Fuerza vinculante del contrato – Buena fe contractual –Derechos y obligaciones contractuales –

En relación con la cobertura de la devolución del pago anticipado, la Sala considera necesario precisar que la liquidación de los contratos estatales tiene como finalidad realizar los ajustes, revisiones y reconocimientos entre las partes relacionados con lo acontecido durante la ejecución contractual, y expresar sus reparos o salvedades respecto de futuros reclamos que no se hayan podido superar. Asimismo, según lo previsto en el artículo 1602 del Código Civil, lo allí consignado tiene un carácter vinculante para quienes concurrieron a su celebración y, de conformidad con la buena fe, no es posible desconocer con posterioridad el balance final de cuentas, por lo que las partes se encuentran obligadas a respetar lo allí acordado.

Bajo ese supuesto, el acta de liquidación bilateral recapituló los derechos y obligaciones derivados de la relación contractual, y, según lo acontecido en el desarrollo de ésta, las partes acordaron la devolución del pago anticipado no ejecutado, con el fin de poder declararse a paz y salvo. [...]

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – No es un negocio jurídico independiente al contrato celebrado – Coligación

De ese modo, es claro que el balance final de cuentas no contiene un negocio jurídico independiente y ajeno al contrato celebrado [...] está coligado a él y guarda su causa, justamente, a raíz de lo allí pactado. No es cierto que, con ese instrumento, se hubiese configurado una novación de los compromisos originales del contrato. Lo anterior es así teniendo en cuenta que tales débitos no sufrieron una extinción a partir de lo consignado en el acta, sino que ésta tuvo por finalidad establecer, con ocasión de lo que efectivamente ocurrió en el desarrollo contractual (y una vez vencidos los plazos para cada prestación), quién debía a quién y en qué monto, además de condicionar la declaratoria de paz y salvo a que se cumpliera con las restituciones acordadas.

Así las cosas, la Subsección considera que, aun cuando las resoluciones demandadas no hayan declarado expresamente en su parte resolutive el incumplimiento de Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S., en el presente asunto se demostró que el siniestro por la no devolución del pago anticipado no ejecutado sí estuvo soportado en la no satisfacción de las obligaciones contractuales a su cargo.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

Temas: SEGURO DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATO ESTATAL – Acto administrativo declarativo de siniestro por falta de devolución del pago anticipado del contrato por las prestaciones no ejecutadas. / NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTRACTUALES – Análisis según los cargos invocados. / DEBIDO PROCESO CONTRACTUAL – La entidad citó a la aseguradora y le permitió ejercer el derecho de defensa y contradicción durante el trámite adelantado en sede administrativa. / FALSA MOTIVACIÓN – El acto administrativo que declaró el siniestro se fundó en que el contratista no reintegró los recursos del pago anticipado que no ejecutó. / ALCANCE DE LA LIQUIDACIÓN BILATERAL – No constituye un negocio adicional e independiente al acuerdo del contrato que la motiva. / CAUSA PETENDI – Es improcedente su modificación en el recurso de apelación con la inclusión de argumentos no planteados en la demanda.

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 30 de abril de 2025, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones.

SÍNTESIS DEL CASO

2. El departamento del Valle del Cauca y Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S. celebraron un contrato para la adquisición de ventiladores pulmonares, durante la pandemia por el COVID-19, para el tratamiento de los pacientes afectados por el virus. El negocio fue coasegurado por la demandante, incluyendo el riesgo por la no devolución del pago anticipado. La entidad contratante le desembolsó al contratista, a ese título, la suma de \$14.797'518.900. Éste no ejecutó las prestaciones en su totalidad, lo que motivó el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio y, antes de su finalización, las partes suscribieron el acta de liquidación bilateral, en la que el contratista se comprometió a devolver los recursos económicos recibidos y no ejecutados (\$8.084'377.810). Esa restitución no se consumó en su plenitud, en tanto reembolsó \$404'418.850, por lo que la entidad declaró el respectivo siniestro y ordenó hacer efectiva la póliza. Seguros del Estado S.A. persigue la nulidad de dichas decisiones y que se restablezca su derecho a través de la devolución de la suma de dinero que se le ordenó pagar, para lo cual adujo violación del debido proceso, falsa motivación y desviación de poder.

ANTECEDENTES

La demanda

3. El 19 de enero de 2023, Seguros del Estado S.A. presentó demanda de controversias contractuales en contra del departamento del Valle del Cauca y pidió vincular como



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

litisconsorte cuasinecesario del extremo activo a Nacional de Seguros S.A.¹, con el fin de que se acceda a las siguientes declaraciones y condenas (se transcriben de forma literal):

“Primera principal: declárese la nulidad de la Resolución No. 1.310.02.68-004 del 19 de enero de 2022 (acto administrativo inicial) y la Resolución No. 1.310.02.68-033 del 23 de febrero de 2022 (acto administrativo definitivo) proferidas por el Departamento por medio de las cuales afectó ilegalmente el amparo de devolución del pago anticipado de la Póliza No. 65-44-101183258, expedida en coaseguro por Seguros del Estado, por cuanto fueron expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse y/o de manera irregular y/o falsa motivación y/o falta de motivación y/o abuso o desviación de poder, y/o debido proceso o defensa y/o sin competencia, según los cargos expuestos en el respectivo acápite de este escrito.

Primera subsidiaria de la primera principal: declárese la ineficacia de la de la Resolución No. 1.310.02.68-004 del 19 de enero de 2022 (acto administrativo inicial) y la Resolución No. 1.310.02.68-033 del 23 de febrero de 2022 (acto administrativo definitivo) proferidas por el Departamento por medio de las cuales afectó ilegalmente el amparo de devolución del pago anticipado de la Póliza No. 65-44- 101183258, expedida en coaseguro por Seguros del Estado, con fundamento en los cargos expuestos en este escrito.

Segunda principal: declárese que las obligaciones surgidas del acta de liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020 del contrato de compraventa No. 1.220.02.59.02.3421 son inoponibles a Seguros del Estado.

Primera subsidiaria de la segunda principal: declárese que las obligaciones surgidas del acta de liquidación bilateral del contrato de compraventa No. 1.220.02.59.02.3421 del 24 de abril de 2020 única y exclusivamente eran y son oponibles al Contratista Turkey Logistics S.A.

Tercera principal: declárese que las obligaciones del contrato de compraventa No. 1.220.02.59.02.3421 que amparó Seguros del Estado S.A. en la póliza No. 65-44-101183258 se extinguieron a través de la novación que operó en virtud de la liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020.

Primera subsidiaria de la tercera principal: declárese la inexistencia de la liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020 del contrato de compraventa No. 1.220.02.59.02.3421, según los cargos expuestos en el respectivo acápite de este escrito.

Segunda subsidiaria de la tercera principal: declárese la ineficacia de la liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020 del contrato de compraventa No. 1.220.02.59.02.3421, según los cargos expuestos en el respectivo acápite de este escrito.

Tercera subsidiaria de la tercera principal: declárese la invalidez de la liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020 del contrato de compraventa No. 1.220.02.59.02.3421, según los cargos expuestos en el respectivo acápite de este escrito.

Cuarta subsidiaria de la tercera principal: declárese la nulidad absoluta de la liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020 del contrato de compraventa No. 1.220.02.59.02.3421, según los cargos expuestos en el respectivo acápite de este escrito.

Quinta subsidiaria de la tercera principal: declárese la nulidad relativa de la liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020 del contrato de compraventa No. 1.220.02.59.02.3421, según los cargos expuestos en el respectivo acápite de este escrito.

Cuarta principal: restablézcase el derecho de mi mandante y, en consecuencia, condénese al Departamento a la restitución la totalidad de las sumas de dinero que haya pagado Seguros del Estado, en razón de los actos administrativos demandados, por valor de cuatro mil ciento treinta y tres millones quinientos veinte mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos y cincuenta centavos (\$4.133.520.499,50) m/cte.

Quinta principal: de declararse la prosperidad de las anteriores declaraciones, condénese al Departamento a pagar en favor de mi mandante los intereses de mora, calculados a la

¹ La solicitud se sustentó en que la póliza No. 65-44-101183258 que amparó el contrato 1.220.02.59.2.3421 fue expedida en la modalidad de coaseguro, por la demandante y Nacional de Seguros S.A., por lo que ésta debía ser vinculada al proceso como litisconsorte cuasinecesario en los términos del artículo 62 del CGP.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

máxima tasa legal permitida, desde el momento en que se efectuó cada uno de los pagos por medio de los cuales se dio cumplimiento a la orden plasmada las resoluciones demandadas, y hasta su restitución total y efectiva.

Primera subsidiaria de la quinta principal: De declararse la prosperidad de las anteriores declaraciones, condénese a pagar en favor de mi mandante el valor equivalente a la indexación sobre los valores pagados por mi mandante, calculados con base en el Índice de Precios al Consumidor, desde el momento en efectuó cada uno de los pagos por medio de los cuales se dio cumplimiento a la orden plasmada en las resoluciones demandadas, y hasta su restitución total y efectiva.

Sexta principal: condénese en costas y agencias en derecho a la parte convocada”.

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:
5. El 24 de abril de 2020, entre el departamento y Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S. se celebró el contrato de compraventa No. 1.220.02.59.2-3421, cuyo objeto fue el “*suministro de ventiladores pulmonares para el tratamiento de los pacientes afectados por el virus nuevo coronavirus Covid 19*”. El negocio se suscribió por un valor de \$29.595'037.890 y su plazo se extendió hasta el 15 de julio de 2020².
6. Seguros del Estado, en coaseguro con Nacional de Seguros, expidió la póliza de cumplimiento No. 65-44-101183258 con el fin de garantizar el cumplimiento del contrato No. 1.220.02.59.2-3421 de 2020. Cada una de las aseguradoras se comprometió a asumir el 50% de los amparos, que correspondieron a: (i) calidad y correcto funcionamiento de los bienes, (ii) cumplimiento del contrato y (iii) devolución del pago anticipado.
7. El 22 de mayo de 2020, el departamento desembolsó al contratista el 50% del valor total del contrato a título de pago anticipado y el 30 de junio³ siguiente, se suscribió el “modificatorio No. 2” al contrato de compraventa, en el que se amplió el plazo de ejecución hasta el 15 de julio de 2020.
8. El 22 de julio de 2020, la Secretaría de Salud del departamento, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, citó a audiencia sancionatoria por incumplimiento a Turnkey Logistics S.A., junto con las aseguradoras que ampararon el cumplimiento del negocio.
9. Según la demandante, durante la instalación de la diligencia, la ordenadora del gasto de la entidad indicó que sería representada por un abogado que no era funcionario público, ni tenía ningún tipo de relación con la entidad contratante.
10. La contratista no asistió a la audiencia, motivo por el cual Seguros del Estado S.A. y Nacional de Seguros solicitaron su aplazamiento. Sin embargo, la funcionaria que dirigió la actuación designó a una abogada que estaba presente para que representara a Turnkey Logistics S.A. Por esta razón, las compañías aseguradoras formularon recusación en contra de la señalada funcionaria, que, posteriormente, fue desestimada por el superior jerárquico.

² Según lo acordado por las partes en el acuerdo modificatorio número 2.

³ En el hecho de la demanda se señaló que ello ocurrió el “30 de abril”, pero, verificado el expediente, dicho acuerdo se suscribió en el mes de junio.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

11. Superado ese trámite, el departamento citó al contratista y a las aseguradoras para proferir la decisión final sobre el incumplimiento. No obstante, la entidad contratante suspendió el trámite administrativo sancionatorio porque Turnkey Logistics S.A. presentó una “fórmula conciliatoria”, encaminada a realizar la liquidación bilateral del contrato.
12. El 19 de octubre de 2020, las partes, de mutuo acuerdo, realizaron el balance final de cuentas del contrato, en el que el contratista se obligó a restituir los dineros entregados a título de pago anticipado, que ascendían a \$8.034'377.810 (al restar del desembolso los valores por deducciones y retenciones y por el monto ejecutado), en dos momentos, así: (i) 1.º de diciembre de 2020: \$2.022'094.250; y (ii) 28 de febrero de 2021: \$6.062'283.560. Sobre ello, la demandante indicó que las aseguradoras no participaron en el referido acuerdo bilateral.
13. El 17 de diciembre de 2021, ante el incumplimiento de la señalada obligación consignada en el acta de liquidación, el departamento reanudó la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Sin embargo, este procedimiento no culminó, ni se archivó.
14. El gobernador del departamento del Valle del Cauca, a través del Decreto No. 1-17-0010 del 6 de enero de 2022, delegó en el jefe de la oficina jurídica de la Secretaría de Infraestructura de la entidad la facultad para adelantar los procedimientos administrativos sancionatorios, imposición de multas, sanciones, declaratorias de siniestros e incumplimiento en materia contractual en el contrato de compraventa No. 1.220.02.59-02-3421 del 24 de abril de 2020.
15. El 19 de enero de 2022, la Secretaría de Infraestructura del departamento del Valle del Cauca profirió la Resolución No. 1.310.01.68-004 por medio de la cual declaró el siniestro por la no devolución del pago anticipado por un monto de \$7.679'949.963 amparado en la póliza de seguro No. 65-44-101183258 y ordenó a Seguros del Estado S.A. y a Nacional de Seguros pagar de manera “conjunta o solidariamente” el valor de los perjuicios estimados por la entidad, sin que previamente se hubiese resuelto sobre el incumplimiento del contratista.
16. A través de la Resolución No. 1.310.02.68-033 del 23 de febrero de 2022 se resolvieron los recursos interpuestos por las aseguradoras que ampararon el contrato y se decidió revocar parcialmente la decisión inicial para precisar que cada una de las compañías aseguradoras debía pagar el 50% de los perjuicios causados de conformidad con las condiciones de expedición de la garantía de cumplimiento. En este acto, el departamento sostuvo que la afectación de la póliza no se sustentaba en el procedimiento sancionatorio previsto en la Ley 1474 de 2011.

Concepto de la violación

17. La demandante sostuvo que la Secretaría de Infraestructura del departamento del Valle del Cauca vulneró su debido proceso porque no la citó para agotar el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 previo a proferir los actos administrativos que declararon el siniestro de no devolución del pago



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

anticipado. Agregó que la coaseguradora Nacional de Seguros tampoco fue informada de un nuevo procedimiento con dicha finalidad.

18. Como fundamento de este reproche, indicó que no se le permitió presentar descargos, discutir los fundamentos del incumplimiento imputado al contratista y controvertir los hechos en que se cimentaron las decisiones con la presentación de pruebas en su favor. Además, argumentó que, si bien la Secretaría de Salud Departamental había iniciado un procedimiento sancionatorio en contra de Turnkey Logistics S.A., dicho trámite no era oponible a las aseguradoras, debido a que se trató de una actuación distinta que no fue finalizada en ningún momento por la administración. De ello, concluyó que se incumplió con el procedimiento previsto en la póliza No. 65-44-101183258, en la que expresamente se consignó que para declarar el siniestro debía acudir a lo descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
19. Adicionalmente, expresó que, aunque el gobernador del departamento, a través del Decreto No. 1-17-0010 del 6 de enero de 2022 delegó en la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura la facultad para adelantar los procedimientos administrativos sancionatorios relacionados con el contrato No. 1.220.02.59-02-3421 del 24 de abril de 2020, la actuación desplegada por la directora jurídica de dicha dependencia tampoco permitió a la aseguradora ejercer su defensa, según las normas que debían seguirse para la declaratoria del siniestro⁴.
20. La demandante adujo la falsa motivación de las decisiones, en tanto el departamento fundó la afectación del amparo de no devolución del pago anticipado invocando la cobertura de buen manejo y correcta inversión del anticipo. Sin embargo, precisó que son dos amparos diferentes, por lo que los actos administrativos se sustentaron de manera errónea. Agregó que la entidad contratante no declaró el incumplimiento de su contratista, ni demostró los perjuicios supuestamente causados. También consideró que los compromisos contenidos en el acta de liquidación bilateral consistieron en obligaciones diferentes a las establecidas en el contrato 1.220.02.59.2.3421 de 2020, por lo que, con aquel corte de cuentas, operó la figura de la novación y las prestaciones originales -amparadas por la póliza No. 65-44-101183258- fueron reemplazadas por las del balance final, de modo que su incumplimiento no es oponible a las coaseguradoras.
21. Agregó que el riesgo declarado no se encontraba cubierto por la póliza de seguro, debido a que las partes ampliaron el plazo contractual sin dar aviso a las aseguradoras, por lo que los contrayentes incumplieron la obligación prevista en el artículo 1060 del Código de Comercio -consistente en mantener el estado del riesgo o notificar su agravación- y, por tanto, el contrato de seguro terminó, de modo que no es posible exigir el pago del amparo por no devolución del pago anticipado. Sobre este punto, invocó como cargos de nulidad, la falsa motivación, la desviación de poder y el desconocimiento de las normas en que deberían fundarse los actos.

⁴ El demandante se refirió expresamente al procedimiento fijado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

Contestaciones de la demanda

22. El departamento del Valle del Cauca se opuso a las pretensiones de la demanda. Como punto de partida, defendió la motivación de las Resoluciones 1.310.01.68-004 de 2022 y 1.310.01.68-033 del mismo año, con sustento en: (i) el siniestro por la no devolución del pago anticipado del contrato 1.220.02-59.02-3421 del 24 de abril de 2020 fue debidamente demostrado; (ii) las decisiones adoptadas no requerían el agotamiento de la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, debido a que se fundaron en la competencia material que ostentaba la entidad para declarar la materialización del riesgo; (iii) el riesgo asociado a la no devolución del pago anticipado se materializa a través del amparo de manejo del anticipo; y (iv) la afectación de la póliza se justificó por el acaecimiento de un evento amparado.
23. Adicionalmente, indicó que la Jefatura Jurídica de la Secretaría de Infraestructura tenía plenas facultades para declarar el siniestro de conformidad con la delegación realizada por el gobernador del departamento mediante el Decreto 1-17-0010 del 6 de enero de 2022.
24. Añadió que en la liquidación bilateral se consignaron las prestaciones pendientes por parte del contratista, entre las que se destacó la devolución del pago anticipado por la terminación del negocio, de forma que no se pactó una nueva obligación respecto de los compromisos asumidos en el contrato 1.220.02-59.02-3421.
25. Como consecuencia de lo expuesto, la entidad demandada propuso las excepciones de (i) cobro de lo no debido; y (ii) la innominada.
26. La Compañía Nacional de Seguros S.A., en su calidad de litisconsorte cuasinecesario de la parte accionante⁵, en primer lugar, indicó que por su propia cuenta también inició un proceso judicial con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 1.310.02.68-004 del 19 de enero de 2022 y No. 1.310.02.68-033 del 23 de febrero del mismo año, el cual se encuentra en trámite de la primera instancia ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca⁶. Seguidamente, manifestó coadyuvar las pretensiones de nulidad formuladas por Seguros del Estado S.A. y pidió que se extiendan, en su favor, los efectos de la eventual falta de validez de las resoluciones adoptadas por el departamento, en torno a la restitución de los dineros que hubieren sido pagados a la entidad.
27. Como respaldo de las pretensiones, también alegó el cargo de falta de competencia funcional de la Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura del Valle del Cauca para proferir los actos administrativos demandados, por los siguientes motivos: (i) el contrato 1.220.02.59-02-3421 del 2020 se relacionó con el sector salud, por lo que cualquier determinación respecto de la ejecución del negocio jurídico correspondía a los funcionarios de la Secretaría de Salud Departamental; (ii) el Decreto 1-17-0010 de 06 de enero de 2022, en el que se pretendió justificar la competencia de la Jefe de Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura, se refirió a funciones diferentes a las del sector salud, por lo que su

⁵ Bajo dicha figura fue vinculado al proceso en el auto admisorio de la demanda del 9 de marzo de 2025 (índice 5 del historial de actuaciones de Samai).

⁶ Identificado con radicado 76001233300020220087700.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

aplicación en el caso concreto no era procedente y tampoco se encuentra que dicho acto hubiera conferido la potestad para declarar el siniestro a quien profirió las resoluciones cuestionadas; (iii) la Secretaría de Salud ya había iniciado un procedimiento administrativo sancionatorio, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual se suspendió el 16 de diciembre de 2021; y (iv) la entidad contratante, en lugar de reanudar el procedimiento sancionatorio iniciado, o de resolver la recusación que se había formulado en contra de la secretaria de salud, acudió a una servidora pública sin competencia funcional para proferir los actos administrativos demandados.

Sentencia de primera instancia

28. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante fallo del 30 de abril de 2025, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la demandante.
29. El *a quo* consideró que el departamento podía declarar el siniestro sin tener que acudir al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, de modo que no se configuró la alegada vulneración al debido proceso administrativo. Al respecto, indicó que los artículos 7 y 17 de la Ley 1150 de 2007 (sobre la declaratoria de siniestros y la garantía del debido proceso en materia sancionatoria, respectivamente) difieren sustancialmente, y, con esa precisión, consideró que el deber de la entidad pública consiste en notificar a la aseguradora de la ocurrencia del siniestro, a través del acto administrativo que así lo declare, de forma que, en el presente asunto, las resoluciones acusadas no se sustentaban en el trámite sancionatorio de la Ley 1474 de 2011. Agregó que la administración podía acudir a la facultad prevista en el numeral 4° del artículo 99 del CPACA sin necesidad de agotar un trámite especial para tal fin.
30. También estimó que el cargo de falsa motivación no podía prosperar bajo la sustentación que esbozó el demandante, debido a que, si bien el departamento hizo alusión a los amparos de buen manejo y correcta inversión del anticipo y pago anticipado, dicha invocación se dio con el fin de explicar las prerrogativas legales que posee la administración, mas no para fundamentar el contenido de los actos administrativos. Sobre la inoponibilidad para la aseguradora del contenido del acta de liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020, el *a quo* estimó que el compromiso de restituir el monto del pago anticipado no ejecutado tiene fuente directa en el contrato, sin que el referido balance de cuentas hubiera creado otra obligación, ni modificado el objeto del amparo.
31. Adicionalmente, respecto de la aplicación de las consecuencias previstas en el artículo 1060 por la ausencia de notificación de la agravación del estado del riesgo -terminación del contrato de seguro-, indicó que la aseguradora demandante no acreditó que la ampliación del plazo contractual configuró una agravación del estado del riesgo, y que dicha consecuencia no procede en las pólizas de cumplimiento en favor de las entidades estatales, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, pues ello se opone al interés asegurable que aquellas profesan.
32. A este último punto, agregó que la póliza se afectó ante la ocurrencia del siniestro (el incumplimiento), porque (i) la entidad desembolsó al contratista \$14.797'518.900



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

por dicho concepto, (ii) solo se ejecutaron \$4.833'865.186, (iii) se reintegraron al Departamento \$404'418.850 y (iv) quedó pendiente un saldo de \$7.679'949.963, con lo cual concluyó que la resolución fue motivada debidamente.

El recurso de apelación

33. La parte demandante cuestionó la sustentación y las conclusiones a las que arribó el Tribunal, por lo que pidió que se revoque la sentencia de primera instancia, con fundamento en las siguientes razones:
34. Sostuvo que el *a quo* desconoció la violación al debido proceso en que incurrió la demandada, al haber omitido surtir, con anterioridad a la emisión el acto administrativo que declaró el siniestro, el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. De modo subsidiario indicó que, de no ser aplicable, el departamento debió agotar el procedimiento común y principal previsto en la Ley 1437 de 2011, en el que las coaseguradoras debieron ser citadas para ejercer su defensa.
35. También argumentó que, a través del Decreto 1-17-0010 del 6 de enero de 2022, se delegó a la Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura la facultad para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio contractual - previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011- en el marco del Contrato No. 1.220.02.59-02-3421 del 24 de abril de 2020, de forma que, ante la falta de consumación de dicho trámite, el *a quo* debió concluir que las resoluciones demandadas fueron proferidas sin competencia funcional.
36. Adicionó que se pasó por alto que la garantía ofrecida por las aseguradoras solo cubría las obligaciones del contrato No. 1.220.02-59-02 de 2020, pero no incluía lo consignado en la liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020 sobre la restitución del pago anticipado, lo cual configuró una novación de las prestaciones originales, por ser sustancialmente distinto a ellas. Como fundamento adicional, alegó que, si se acepta que dicho compromiso derivado del acta sí estaba amparado, la entidad actuó sin competencia temporal, porque las decisiones se profirieron después del vencimiento del plazo contractual y de la liquidación bilateral del negocio.
37. Igualmente, endilgó una contradicción, al sostener que el contratista incumplió una obligación contractual y, al mismo tiempo, que no debía adelantarse el procedimiento administrativo para declararlo, pues el amparo de devolución del pago anticipado cubre el riesgo de incumplimiento de esa restitución. De igual forma, alegó que se desconoció la falsa motivación en que se incurrió con los actos acusados, al confundir la declaratoria de siniestro con el trámite de reclamación consagrado en el Código de Comercio, y al no haber probado la ocurrencia de ese siniestro y la cuantía de los perjuicios causados. En todo caso, consideró que el *a quo* omitió que la ampliación del plazo en el acuerdo modificatorio 2 implicó una agravación del estado del riesgo que no fue notificado a la aseguradora ni consentido por ésta y que, por ser un hecho posterior, no está obligada a cubrir.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

Trámite relevante en segunda instancia⁷

38. El recurso de apelación fue admitido mediante providencia del 19 de diciembre de 2025⁸. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio en esta instancia.

CONSIDERACIONES

39. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales relativos a la jurisdicción, competencia, oportunidad, legitimación por activa y por pasiva, y verificados los requisitos de la demanda en forma, la Subsección procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.
40. Con ese propósito, se adoptará el siguiente orden metodológico: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; (ii) la naturaleza y el régimen jurídico del contrato No. 1.220.02-59-02 de 2020; (iii) la solución de los cargos de apelación relacionados con la nulidad de las Resoluciones 1.310.01.68-004 de 2022 y 1.310.01.68-033 del mismo año; (iv) las conclusiones; y (v) las costas en segunda instancia.

El objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia

41. A la Sala le corresponde resolver los reparos específicos presentados en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa, en virtud de lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP)⁹.
42. En adición a lo anterior, se precisa que no es viable pronunciarse sobre las modificaciones a la *causa petendi* que se busquen introducir con posterioridad a las oportunidades establecidas en la ley¹⁰, es decir, la presentación de la demanda y el término previsto para su reforma¹¹, en virtud del derecho fundamental al debido

⁷ El recurso de apelación fue concedido en auto del 24 de junio 2025 (índice 71 del historial de actuaciones de Samai del Tribunal).

⁸ Índice 05 de Samai.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. En esta providencia, se indicó: “*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 (...) 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*”.

¹⁰ Ley 1564 de 2012, artículo 117: “*Los términos señalados en este código para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia, son perentorios e improrrogables, salvo disposición en contrario*”. Disposición aplicable de conformidad con la remisión expresa dispuesta en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011: “*En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*”.

¹¹ Ley 1437 de 2011, artículo 173. “*El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:*

1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. (...)

2. La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas.

3. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad (...).”.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

proceso y el principio de congruencia, que imponen fallar de forma coherente con los hechos y las pretensiones formulados en la demanda, y con las excepciones planteadas en la contestación, con lo que se busca *“impedir que se sorprenda a las partes con decisiones que recaigan sobre aspectos que no fueron objeto de debate en el curso del proceso, salvo los que, de conformidad con la ley, deban ser resueltos de oficio”*¹². Tampoco son propias del recurso las simples reiteraciones de los argumentos plasmados en etapas anteriores al proceso, en particular en los escritos de demanda, de contestación y de alegatos de conclusión, sino que *“de cara a la tesis adoptada por el a quo en las conclusiones del fallo, corresponde al apelante la formulación de una tesis diversa frente a éste”*¹³.

43. En atención a estos preceptos, previo a formular los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, la Sala debe realizar unas precisiones respecto de los argumentos planteados en el recurso de apelación.
44. Con la finalidad de mantener la cohesión entre los argumentos presentados desde el escrito inicial, sobre los cuales se defendió la entidad demandada y que fijaron el marco de la discusión en primera instancia, resulta necesario advertir, en este acápite, cuáles cargos de la apelación constituyeron una alteración de la *causa petendi*, con el fin de preservar el derecho de defensa del demandado y delimitar los argumentos que serán resueltos en esta oportunidad¹⁴.
45. Al respecto, se parte por señalar que, con la demanda, Seguros del Estado S.A. pidió la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 1.310.01.68-004 de 2022 y 1.310.01.68-033 del mismo año. Para el efecto, alegó la violación del debido proceso por falta de aplicación del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; expresó que la actuación desarrollada por la Directora Jurídica de la Secretaría de Infraestructura, en virtud el acto de delegación 1-17-0010 del 6 de enero de 2020, debió respetar el trámite aplicable para la declaratoria del siniestro; objetó la falta de cobertura de las obligaciones incumplidas contenidas en el acta de liquidación bilateral; enrostró la falsa motivación de los actos, porque su argumentación se sustentó en un amparo distinto -buen manejo del anticipo- a los finalmente afectados -incumplimiento y no devolución del pago anticipado-; y sostuvo que la única finalidad perseguida por la entidad fue afectar los intereses de la aseguradora, antes que analizar de forma legal el contrato de seguro.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencias del 12 de julio de 2024, exp. 70.692; y del 7 de noviembre de 2025, exp. 73.066. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 12 de septiembre de 2022. Rad. 05001233100020110045901 (59258). C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Reiterada en sentencia del 12 de julio de 2024, exp. 70.692, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

¹⁴ Esta sentencia del 7 de febrero de 2025 (exp. 71.453, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez), esta Sala de decisión consideró: *“En efecto, la autoridad judicial, en procesos subjetivos (...) carece -por esencia- de facultades para separarse de los argumentos que se plantean en la demanda para soportar la declaratoria de invalidez de actos administrativos, pues tal ejercicio -entre otras consecuencias- implicaría un “desconocimiento flagrante del principio relativo al debido proceso”, en la medida en que se sorprendería a la contraparte con razonamientos fácticos o jurídicos que no tuvo la posibilidad de controvertir durante el proceso. La prohibición descrita en el párrafo anterior también se predica respecto de las partes del litigio, quienes no pueden modificar ni agregar aspectos a la controversia con posterioridad a las oportunidades previstas para el efecto. De este modo, ni el recurso de apelación ni los alegatos de conclusión tienen por objeto que las partes adicionen o modifiquen sus demandas con el objeto de variar la causa que se planteó desde la fijación del litigio y que motivó la controversia puesta en consideración del juez del asunto, pues con ello sorprenderían a su contraparte con nuevos hechos o pretensiones frente a los cuales no tuvieron la oportunidad de defenderse”*.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

46. Asimismo, en la pretensión primera principal, la demandante invocó que los actos administrativos fueron expedidos irregularmente y bajo la infracción de normas en que debían fundarse. No obstante, estos cargos no fueron desarrollados, ni sustentados en el escrito inicial, por lo cual no fueron objeto de debate durante la primera instancia¹⁵, ni existió pronunciamiento sobre ellos en la sentencia apelada.
47. A su vez, se recuerda que el litisconsorte cuasinecesario, al recorrer traslado de la demanda, trajo de presente la falta de competencia funcional de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura para proferir las resoluciones impugnadas debido a que era una dependencia diferente a la del sector salud¹⁶.
48. Posteriormente, la demandante planteó, como cargos de apelación, la falta de competencia -funcional y temporal- para la declaratoria del siniestro. Para ello, fundó sus reproches en que: (i) en virtud de la delegación efectuada a la jefe de la oficina asesora jurídica de la Secretaría de Infraestructura, se transfirió el ejercicio de la competencia para declarar el siniestro como resultado de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, de forma que, a falta de dicho trámite, la decisión se emitió sin la potestad legal para ello; y (ii) el ejercicio de la facultad delegada fue extemporáneo, porque acaeció con posterioridad a la vigencia contractual y a la liquidación bilateral del acuerdo.
49. Al respecto, se encuentra que Seguros del Estado S.A., en su escrito inicial, planteó que la falta de agotamiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 constituyó una vulneración a su debido proceso, por considerar que la alegada omisión le impidió presentar descargos y ejercer su derecho de defensa. Sin embargo, dicha premisa -ausencia de un procedimiento sancionatorio contractual-, no fue esbozada como sustento de la alegada falta de competencia “funcional” -así denominada por la libelista- de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura del Departamento para proferir las resoluciones demandadas, pues ese cargo no se planteó en la demanda de la referida aseguradora.
50. Adicionalmente, el alegato de la oportunidad para declarar el siniestro (la aludida falta de competencia temporal) no fue planteado en el escrito inicial, ni debatido en la primera instancia.
51. Por las razones descritas, se advierte que Seguros del Estado S.A. procuró, a través de su recurso de apelación, complementar la discusión con fundamento en argumentos diferentes a los planteados en su demanda. Además, se constata que, si bien reiteró su imputación por la supuesta omisión en el agotamiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, mutó ese aspecto, en el que fundó la vulneración de su debido proceso, para alegar la supuesta incompetencia de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura del Departamento, aspecto diferente al planteado en

¹⁵ La fijación del litigio en primera instancia estableció que “El problema jurídico consiste en determinar si debe declararse la nulidad o ineficacia de las resoluciones nro. 1.310.02.68-004 del 19 de enero de 2022 y nro. 1.310.02.68-003 del 23 de febrero de 2022, por cuanto fueron expedidas con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa y mediante falsa motivación, según los argumentos relacionados en los fundamentos de la demanda. En caso afirmativo, deberá analizarse si el reintegro de dineros del departamento del Valle del Cauca a Seguros del Estado debe efectuarse con reconocimiento de intereses moratorios o con indexación”.

¹⁶ Se rememora que en el pronunciamiento también se puso de presente que la Secretaría de Salud ya había iniciado un procedimiento administrativo sancionatorio respecto del negocio jurídico suscrito entre el Departamento y Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S., el cual debía haber sido reanudado.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

el escrito inicial y que la entidad demandada no tuvo la oportunidad de controvertir en la primera instancia.

52. Sobre el particular, según lo dispuesto en el artículo 281 del Código General del Proceso (CGP)¹⁷, la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y las pretensiones de la demanda, so pena de vulnerar el principio de congruencia¹⁸ y el derecho de defensa de la parte demandada. Por lo tanto, se proscribe condenar al demandado por objeto distinto del pretendido en la demanda y por causa diferente a la invocada en esta¹⁹.
53. De ese modo, como lo ha explicado esta Subsección, la autoridad judicial carece por completo de facultades para variar la *causa petendi* que se plantea en la demanda, pues su modificación implicaría un “*desconocimiento flagrante del principio relativo al debido proceso*”²⁰, en la medida en que se sorprendería a la contraparte con cargos que no tuvo la posibilidad de controvertir durante el proceso. En igual sentido, las partes del litigio no pueden modificar ni agregar aspectos a la controversia con posterioridad a las oportunidades previstas para el efecto²¹. Por lo anterior, el recurso de apelación no tiene por objeto que la parte activa adicione o modifique su demanda, pues con ello sorprendería a su contraparte con cargos nuevos frente a los cuales ésta no tuvo la oportunidad de defenderse²².
54. Así las cosas, los argumentos incorporados a través del recurso de apelación, en los que se cuestionó la falta de competencia -funcional y temporal- de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura para declarar el siniestro, conllevaron a una modificación del fundamento de las pretensiones de la demanda y del sustento de la *causa petendi*, por fuera de la oportunidad legal para realizar los ajustes del escrito inicial. Por ende, la entidad demandada no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa o de contradicción frente a tales reproches y, por lo tanto, éstos no pueden ser objeto de análisis en esta instancia. Tampoco es viable analizar el supuesto reproche relacionado con la agravación del estado del riesgo, toda vez que, según se observa, la apelante no propuso una tesis distinta a la establecida por el *a quo* en relación con ese cargo de nulidad (que fue denegado ante la

¹⁷ Ley 1564 de 2012, artículo 281. “*Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley*”.

¹⁸ “*Cabe precisar que el principio de congruencia, que por antonomasia gobierna las decisiones de las autoridades judiciales, se edifica sobre la base de la existencia de límites predeterminados por el mismo libelo introductor que da origen a la controversia y que sirven de marco para la decisión. Dichos linderos determinan la inviabilidad procesal de que el juez de conocimiento dicte la providencia con desconocimiento de lo pretendido en la demanda o exceda los términos de la solicitud. Contrario sensu, se impone que su decisión guarde directa correspondencia con la reclamación elevada por la actora, con los hechos que le sirven de fundamento y a las pruebas en que se soporta su prosperidad o su negativa*”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de febrero de 2019, exp. 58894. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁹ Vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de noviembre de 2025, exp. 73066. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. En esta oportunidad, se explicaron las razones por las cuales ciertos aspectos de la apelación del demandante no eran pasibles de ser estudiados, por constituir puntos novedosos en comparación con lo expuesto en su escrito genitor.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de octubre de 2016, exp. 34357. C.P. Hernán Andrade Rincón; criterio reiterado por esta Subsección, entre otras, en las sentencias del 20 de febrero de 2020, exp. 54407. C.P. María Adriana Marín y del 20 de noviembre de 2020, exp. 64865, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de julio de 2021, exp. 50728. C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2021, exp. 65589, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

improcedencia de la terminación del contrato de seguro de cumplimiento en favor de entidades estatales, y ante la falta de prueba del supuesto incremento del riesgo). Por el contrario, la aseguradora solo reiteró que nunca consintió en el modificadorio no. 2, y no argumentó por qué aquel instituto sí es aplicable al caso, ni la medida en que la prórroga habría aumentado la probabilidad de consumación del siniestro, lo que impone separar este punto del pronunciamiento de la Sala.

55. De modo que, los asuntos que deben ser tratados por el *ad quem* corresponden a: (i) el debido proceso de la aseguradora a partir del agotamiento del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para que el demandante ejerciera su defensa; (ii) la declaratoria de incumplimiento del contratista como presupuesto para que opere el siniestro; y (iii) la afectación de la póliza de seguro por una obligación que no habría sido cubierta por surgir del acta de liquidación bilateral.
56. En ese contexto, la Sala, previa verificación del régimen y de la naturaleza del contrato, deberá resolver los siguientes interrogantes: (i) ¿el Tribunal erró al considerar que en el trámite adelantado por el departamento no se configuró la alegada vulneración al debido proceso administrativo de Seguros del Estado S.A.?; (ii) ¿el *a quo* desacertó al estimar que la entidad respetó el debido proceso de la aseguradora pese a razonar que no debía aplicarse el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 para declarar el siniestro?; (iii) en caso de que las respuestas sean negativas, ¿el juzgador omitió verificar si era necesario agotar el procedimiento común y principal consagrado en la Ley 1437 de 2011?; (iv) ¿el *a quo* erró al pasar por alto que la entidad demandada no se habría pronunciado sobre el incumplimiento del contratista de manera previa, por lo que no era posible declarar el siniestro ni reclamar perjuicios?; y (v) ¿el Tribunal se equivocó al discurrir que el compromiso de restituir el dinero acordado en el acta de liquidación bilateral estuvo cubierto por la póliza de cumplimiento?

El régimen jurídico del contrato y la naturaleza de las resoluciones

57. Con el fin de resolver los cargos de la apelación relativos a los vicios de nulidad de las decisiones enjuiciadas, es necesario dilucidar cuál es el régimen normativo del contrato No. 1.220.02.59.2-3421 y, con base en ello, determinar la naturaleza jurídica de las resoluciones acusadas.
58. Al respecto, la Sala parte por señalar que el referido negocio se suscribió bajo el escenario de la pandemia COVID-19, producto del cual el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. A su vez, el departamento del Valle del Cauca, mediante Decreto 1-3-0675, declaró la situación de calamidad pública y, posteriormente, según el Decreto 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020²³, decretó la emergencia económica y urgencia manifiesta en su territorio²⁴.

²³ Anexos de la contestación de demanda, archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 1” índice 11 de Samai (folios 1 a 11).

²⁴ En los estudios previos, el Departamento definió la necesidad de adquirir con urgencia los respiradores pulmonares por la emergencia de salud pública causada por el Coronavirus -COVID-19. Id. Folios 181 a 220.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

59. Conforme a lo descrito en precedencia, la Secretaría de Salud del Departamento del Valle del Cauca -entidad que se encuentra entre las descritas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993²⁵- y Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S. suscribieron, bajo la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta²⁶, el contrato No. 1.220.02.59.2-3421 del 24 de abril de 2020²⁷, que tipificaron como “compraventa”, su objeto fue realizar el “*Suministro de ventiladores pulmonares para el tratamiento de los pacientes afectados por el coronavirus Covid 19*”.
60. La Subsección constata que, según la naturaleza jurídica de la contratante y el propósito del acuerdo, aunado a que no existe ninguna norma que lo circunscribiera en un régimen jurídico especial, se concluye que se trató de un contrato estatal sometido a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), según la normativa vigente a la fecha de su celebración -8 de abril de 2020- y los decretos que regularon el estado de emergencia por el virus COVID-19.
61. De ese modo, en el caso *sub examine*, el departamento, en ejercicio de sus prerrogativas públicas, profirió las Resoluciones 1.310.01.68-004 de 2022 y 1.310.01.68-033 del mismo año, a través de las cuales declaró la ocurrencia del siniestro por no devolución del pago anticipado en el contrato No. 1.220.02.59.2-3421. Así, con sustento en las precisiones realizadas en precedencia, estas decisiones tienen la naturaleza jurídica de actos administrativos, tal como se han tratado en el caso *sub examine*, por lo que es posible analizar los reparos concretos frente a su legalidad bajo los cargos de nulidad enfilados por la actora.

El alegado vicio por la supuesta violación del debido proceso de Seguros del Estado S.A.

62. La parte demandante reprochó que el Tribunal hubiese considerado que la garantía del derecho de defensa se satisfizo con la notificación de la Resolución 1.310.01.68-004 de 2022 para que la aseguradora pudiera contradecir su contenido a través de los recursos procedentes en sede administrativa. Frente a ello, el recurrente reiteró que la administración debió agotar el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 o, en su defecto, el común y principal de la Ley 1437 de 2011, en el que se garantizara ese derecho de defensa y contradicción, con antelación a proferir los actos acusados, y alegó que la entidad no se podía excusar, para esos efectos, en el procedimiento de reclamación previsto en el Código de Comercio.

²⁵ Artículo 2: “Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”.

²⁶ Ley 1150 de 2007. “Artículo 2. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) urgencia manifiesta (...).”.

²⁷ Anexos de la contestación de demanda, archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 2” índice 11 de Samai (folios 169 a 185).



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

63. En relación con las actuaciones adelantadas por el departamento y que fundaron la declaratoria del siniestro por la no devolución del pago anticipado del contrato No. 1.220.02-59.02-3421 de 2020, la Sala destaca:
64. Los días 16, 18 y 23 de junio de 2020, la entidad requirió a la contratista para la entrega de los respiradores. El día 25 siguiente, se informó a Seguros del Estado sobre estas comunicaciones y se le destacó que: *“este contrato tiene pago anticipado y que, de acuerdo al contrato original y sus modificaciones, el plazo para cumplir con el objeto vence el próximo martes 30 de junio de 2020 y hasta la fecha no tenemos una información clara por parte del contratista de que esta fecha se cumpla”*, a fin de dejar en su conocimiento la anterior situación²⁸.
65. Los supervisores²⁹, a través de oficio del 16 de julio de 2020³⁰, informaron a la Secretaría de Salud del departamento que la contratista aún no había cumplido su obligación frente al objeto del negocio, a pesar de que la entidad había realizado el pago anticipado por \$14.797'518.945³¹ desde el 14 de mayo de ese año. Sobre el particular, se indicó que la supervisión realizó por lo menos 5 requerimientos al contratista con el fin de que se allanara a cumplir con la entrega de los productos pactados, pese a lo cual la sociedad desconoció el compromiso asumido en el negocio.
66. La Secretaría de Salud convocó a Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S.³² y a Seguros del Estado³³ a la audiencia sancionatoria por incumplimiento del contrato No. 1.220.02-59.02-3421, la cual se llevaría a cabo el 22 de julio de 2020, de manera virtual, con fundamento en que *“a la fecha no se ha dado cumplimiento al contrato No. 1.220.02 59.02.3421 de abril 24 de 2020”*. En dicho oficio, la entidad anexó el ya mencionado informe de supervisión, en el que -según lo indicado- se advirtió que se desembolsó el 50% del valor contractual por concepto de pago anticipado, y en el que se recomendó *“colocar (sic) en conocimiento a la entidad que emitió las correspondientes pólizas de cumplimiento y calidad en contexto del trámite legal a iniciar como medida al presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales”*.
67. El día indicado por la entidad, se dio inicio a la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011³⁴, en la que se realizó un recuento de lo acontecido durante la ejecución del contrato³⁵ y se indicó que, a pesar de que el pago anticipado -correspondiente al 50% del valor del negocio- se desembolsó según lo acordado en el contrato, la entrega de los equipos se aplazó en varias ocasiones por solicitud del

²⁸ Anexos de la contestación de demanda, archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 3” índice 11 de Samai (folios 341 a 363).

²⁹ Liliana Forero Zapara, Nayibe Paz Romero y Alex Herney Carabali Araujo, empleados de la Secretaría de Salud, designados como supervisores del negocio por la Secretaria de Salud Departamental archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 2”, índice 11 de Samai (folios 237 a 240).

³⁰ Anexos de la contestación de demanda, archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 3” índice 11 de Samai (folios 25 a 28).

³¹ Anexos de la contestación de demanda, archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 2” índice 11 de Samai (folio 251 a 255).

³² Cit. archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 3” índice 11 de Samai (folio 31).

³³ Id. folio 29.

³⁴ Id. Memorias de la diligencia, folios 59 a 97.

³⁵ Según el acta de inicio del 4 de mayo de 2020. Archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 2” índice 11 de Samai (folio 245).



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

contratista, desde el 14 de mayo de 2020 hasta el 15 de julio del mismo año, sin que, para la fecha de la diligencia, se hubiera cumplido con la prestación a cargo del contratista. Por ese motivo, y al tratarse de una adquisición urgente para atender a los pacientes afectados por la pandemia COVID-19, la entidad consideró ese acontecimiento como un motivo determinante para fundar la imputación de incumplimiento para Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S.

68. La persona que acudió en nombre de la sociedad contratista se opuso a la realización de la audiencia, debido a que, durante ese momento, 50 de los equipos adquiridos estaban listos para ser instalados en las instituciones hospitalarias. Una vez consultado a los supervisores del negocio -presentes en la audiencia-, la entidad contratante precisó que no se podían recibir los aparatos sin la calibración técnica requerida. Posteriormente, el asesor de la parte convocada pidió la palabra, nuevamente, porque apreció que aún no presentaba sus descargos; sin embargo, la entidad estimó que ya había participado con tal fin y continuó con la diligencia dando la oportunidad de intervenir a Seguros del Estado S.A. para que ejerciera su derecho de defensa³⁶.
69. La aseguradora -demandante- rindió sus descargos, en los que, en primer lugar, consideró que debía accederse a la petición del contratista para que finalizara con la presentación de su defensa; acto seguido, estimó que no se debatió la situación constitutiva del incumplimiento, e indicó que la entidad omitió que la póliza 65-44-101183258 se expidió como coaseguro junto con la Compañía Nacional de Seguros S.A., la cual no fue citada al procedimiento sancionatorio. Además, solicitó como prueba un informe de la supervisión en el que se manifestara la idoneidad del cronograma de entrega e instalación de equipos, por lo cual discurrió que era necesaria la suspensión de la diligencia, a lo cual el departamento accedió para atender a los reparos de la aseguradora.
70. Los supervisores del contrato, a través de informe del 27 de julio de 2020³⁷, se refirieron al incumplimiento de Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S. Al respecto, explicaron que el contratista realizó la entrega y verificación de 48 de los 300 ventiladores pulmonares; también precisaron que el desfase entre lo contratado y lo efectivamente entregado correspondía a 252 equipos médicos, situación que se consideró grave para la atención de los pacientes afectados por el COVID-19.
71. El contratista se opuso al informe de supervisión y presentó un escrito denominado “*justificación por retardo según el contrato No. 1.220.02.59.02-3421*”³⁸, en el que indicó que el retraso en el pago anticipado afectó el cronograma previsto para cumplir con el objeto contractual, dado que otros compradores tuvieron prelación frente a la empresa productora de los equipos médicos.
72. Posteriormente, la supervisión presentó un nuevo informe el 30 de julio de 2020, en el que reiteró los atrasos graves en la entrega de los equipos adquiridos por la

³⁶ Ibidem.

³⁷ “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 3” índice 11 de Samai (folio 31). Folios 195 a 203.

³⁸ Id. Folio 219.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

entidad y añadió que 9 de los ventiladores pulmonares entregados presentaron fallas en su funcionamiento³⁹.

73. El departamento, a través de Resolución 168-0400 18 de agosto de 2020⁴⁰ rechazó la recusación presentada en contra de la secretaria de Salud, la cual se fundó en el artículo 11, numeral 11 de la Ley 1437 de 2011, por considerar que la funcionaria había emitido concepto por fuera de la actuación al haber intercambiado mensajes de texto -por WhatsApp- con el contratista sobre el cumplimiento del objeto contractual. Esta decisión fue confirmada el 26 del mismo mes y año⁴¹, y el día siguiente se negó por improcedente el recurso presentado por la Compañía Nacional de Seguros en contra de la determinación que decidió la recusación⁴².
74. El 19 de octubre de 2020, la Secretaría Departamental de Salud y Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S. suscribieron la liquidación bilateral del contrato No. 1.220.02.59.02-3421⁴³. En esa oportunidad, las partes realizaron un resumen de lo acontecido durante la ejecución contractual y detallaron el siguiente balance de cuentas:

Valor total del contrato	\$29.595'037.890
Valor ejecutado	\$4.833'856.189
Pago anticipado	\$14.797'518.900
Total pagado	\$14.797'518.900
Saldo a favor del contratista	0
Saldo a favor del Departamento	\$9.963'662.711
Deducciones y retenciones	-\$1.879'284.901
Total valor a reintegrar al Departamento	\$8.084'377.810

75. El contratista se comprometió a realizar el reintegro de la suma fijada en favor del departamento, en dos pagos: (i) \$2.022'094.250 el 1.º de diciembre de 2020; y (ii) \$6.062'283.560 el 28 de febrero de 2021. Así las cosas, en el documento se consignó que las partes se declararían a paz y salvo una vez cumplida la devolución de los montos acordados en favor de la entidad contratante.
76. El 19 octubre de 2021, la Secretaría de Salud del departamento comunicó a las garantes del contrato sobre la novedad del incumplimiento ante la no devolución del saldo a su favor, derivado de la ejecución del negocio jurídico⁴⁴. Al respecto, se precisó que el único reembolso realizado por el contratista acaeció el 1.º de diciembre de 2020 por la suma de \$404'418.850.
77. Advertida la novedad sobre la falta de devolución del monto indicado, mediante oficio No. 1.2.20-1113706 del 13 de diciembre de 2021, el departamento citó al contratista, a Seguros del Estado S.A. y a la Compañía Nacional de Seguros S.A., para la reanudación de la audiencia por incumplimiento contractual⁴⁵. En este

³⁹ Id. Folios 235 a 247.
⁴⁰ Archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 4” índice 11 de Samai (folios 114 a 117).
⁴¹ Id. Folios 167 a 173.
⁴² Id. Folios 182 a 185.
⁴³ Id. Folios 286 a 314.
⁴⁴ Folios 612 a 616.
⁴⁵ Archivo “53_760012333000202300038002ALLEGAMEMORIAL20231102140135” índice 37 de Samai. Folios 39 a 60.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

documento, se realizó una narración de los antecedentes contractuales surtidos hasta ese momento, en los que se recordó la póliza que ampara el negocio, el desembolso del pago anticipado, los requerimientos realizados al contratista para el cumplimiento del objeto y los informes de supervisión que los motivaron y la actuación procedimental relevante, con lo cual se advirtió que la diligencia tendría por objeto, entre otros tópicos, *“Solicitar la devolución del pago anticipado, en la proporción del incumplimiento, es decir, descontando de este valor, los 48 ventiladores que fueron entregados por el contratista. Este valor se deberá devolver indexado”*⁴⁶.

78. A su vez, el representante legal de Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S. presentó una nueva recusación en contra de la secretaria departamental de salud⁴⁷. Ante dicha situación, la funcionaria se pronunció mediante oficio del 22 del mismo mes y año en el que indicó que no aceptaba los motivos de su recusación; pero, se declaró impedida⁴⁸ para continuar con el trámite sancionatorio *“con cargo al numeral 7 del artículo 11 del CPACA”*⁴⁹.
79. El gobernador (e) del Valle del Cauca, a través del Decreto 1-17-0010 del 6 de enero de 2022⁵⁰, con el fin de dotar de plenas garantías e imparcialidad al contratista, y para evitar la suspensión del trámite sancionatorio debido a las reiteradas recusaciones propuestas contra la secretaria de salud departamental, decidió delegar en el jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura la facultad para adelantar el procedimiento administrativo contractual relacionado con el contrato No. 1.220.02.59.02-3421 de 2020 y hacer efectiva la garantía única de cumplimiento.
80. La jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Infraestructura, a través de Resolución No. 1.310.02.68-004 del 19 de enero de 2022⁵¹, declaró la ocurrencia del siniestro de no devolución del pago anticipado del contrato No. 1.220.02.59.02-3421 de 2020; cuantificó los perjuicios padecidos en la suma de \$7.679'949.963, correspondientes al saldo que no le fue reintegrado; y ordenó a Seguros del Estado y a la Compañía Nacional de Seguros, *“conjunta o solidariamente”*, pagar la suma estimada en favor de la entidad contratante con fundamento en el amparo de la póliza No. 65-44-101183258.
81. Posteriormente, a través de la Resolución 1.310.02.68-033 del 23 de febrero de 2022, se resolvieron los recursos de reposición interpuestos por Seguros del Estado y la Compañía Nacional de Seguros⁵². En ese acto, la entidad contratante adujo que

⁴⁶ Fl. 58 ibid.

⁴⁷ La recusación se fundó en que la funcionaria había conocido del trámite sancionatorio en oportunidad anterior, y que ya había enunciado un concepto sobre el particular según el informe enviado el 2 de diciembre de 2020 a su superior -Gobernadora- en el que consideró que la contratista había incumplido el contrato. Id. Folios 91 a 101.

⁴⁸ Id. Folio 119.

⁴⁹ También se encuentra un borrador de Resolución 1.220.54 -sin fecha exacta- en la que se declara el siniestro -sin especificar- según la Póliza No. 65-44-10183258, el cual, a pesar de tener la identificación de la Secretaria de Salud, no se encuentra firmado.

Archivo “54_760012333000202300038003ALLEGAMEMORIAL20231102140135” índice 37 de Samai. Folios 127 a 137.

⁵⁰ Archivo “24_CONTESTACIONDEDEMANDA_ANEXOS”, fls. 26-28.

⁵¹ Anexos de la demanda, índice 3 de Samai.

⁵² En el acto administrativo se indicó: *“Artículo Primero. Reponer parcialmente la Resolución No. 1.310.02.68-004 de fecha 19 de enero de 2022 (...). Segundo. Ordenar a Seguros del Estado S.A., en su calidad de garante*



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

garantizó el derecho de defensa y contradicción de las aseguradoras, al comunicarles sobre el trámite sancionatorio y las pruebas en que se fundó el incumplimiento del contratista; además, precisó que aquéllas ejercieron su derecho de defensa a través de sus intervenciones, los descargos planteados y la posibilidad de impugnar la decisión inicial en sede administrativa.

82. La Sala advierte que la entidad contratante podía declarar el incumplimiento, cuantificar sus perjuicios e imponer multas y sanciones, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011⁵³, siempre y cuando se desarrollara la audiencia en la que se presentaran los motivos de hecho y las normas en que soporta el incumplimiento del negocio, se permitiera el ejercicio del derecho de defensa y contradicción del contratista y las aseguradoras y, finalmente, teniendo en cuenta lo acaecido en la diligencia, se adoptara una decisión sobre el particular.
83. Pues bien, en el caso concreto, se encuentra que la actuación adelantada por el departamento del Valle del Cauca, en relación con Seguros del Estado S.A., se ajustó, en su materialidad, al trámite previsto en la disposición normativa referida en precedencia. Al respecto, se constató que la entidad contratante, una vez advirtió el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales, citó al contratista y a la

en un 50% del valor del contrato, pagar la suma indexada de cuatro mil ciento treinta y tres millones quinientos veinte mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos con cincuenta centavos (\$4.133'520.449.50) a favor del Departamento del Valle del Cauca (...). Tercero. Ordenar a Nacional de Seguros S.A., en su calidad de garante en un 50% del valor del contrato, pagar la suma indexada de cuatro mil ciento treinta y tres millones quinientos veinte mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos con cincuenta centavos (\$4.133'520.449.50) a favor del Departamento del Valle del Cauca (...). Anexos de la demanda, índice 3 de Samai de primera instancia.

⁵³ "Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

Procedimientos sancionatorios. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el presente artículo, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía.

La entidad estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la Información generada.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto".



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

mencionada aseguradora para debatir el asunto. En el desarrollo de la diligencia⁵⁴ se comunicaron los cuestionamientos por la falta de entrega de los ventiladores pulmonares adquiridos por la entidad según el objeto del negocio, por lo cual, ante la falta de cumplimiento de la totalidad de las prestaciones pactadas, la entidad reclamó la devolución del pago anticipado no ejecutado; acto seguido, se le otorgó la palabra a los convocados para que presentaran sus descargos, oportunidad en la que la aseguradora alegó la necesidad de convocar a la coaseguradora - Compañía Nacional de Seguros- y de revisar un nuevo informe de la supervisión del contrato.

84. Asimismo, en aras de garantizar el derecho de contradicción, se suspendió el trámite para incorporar el informe de supervisión solicitado por la demandante, en el cual los supervisores corroboraron que el contratista no había cumplido con sus obligaciones en los términos pactados⁵⁵ y luego se resolvieron las recusaciones planteadas en contra de la secretaria de salud departamental.
85. Posterior a ello, las partes del contrato estatal suscribieron el acta de liquidación bilateral, en la que se previeron dos hitos temporales para que Turnkey Logistics Consultants S.A. realizara la restitución del pago anticipado no ejecutado. Sin embargo, según lo concluido por la autoridad, el deudor no realizó la restitución acordada, sin que a este plenario se allegaran pruebas que desestimaran dicho aserto. Al respecto, se encuentra que la etapa de liquidación no mutó la causa de dicho incumplimiento, pues se fundó en la necesidad de retornar el monto adeudado a la entidad contratante por la falta de ejecución de las obligaciones contractuales. Igualmente, se evidencia que, ante la materialización del incumplimiento del objeto contractual y el no reintegro, a la terminación del contrato, de lo desembolsado por pago anticipado, se previó un término adicional que permitiera solventar los efectos negativos del riesgo acaecido; sin embargo, tampoco se acreditó que el contratista haya cumplido ese compromiso. En ese sentido, las obligaciones de entrega de los equipos y la devolución del pago anticipado se encontraban íntima e inseparablemente ligadas, toda vez que, a falta de ejecución de la primera -pese a haberse desembolsado el monto discutido-, la segunda se tornaba exigible al vencimiento del plazo de ejecución, pues al no destinarse el pago anticipado al cumplimiento del objeto contractual, aquél debió ser devuelto. Para ello, no era exigible el agotamiento de un nuevo trámite administrativo bajo el rótulo específico de afectación del amparo de no devolución del pago anticipado, porque, como quedó evidenciado en precedencia, dicha exigencia fue discutida reiteradamente durante el procedimiento adelantado por la entidad contratante.
86. En efecto, con fundamento en la mencionada no restitución del valor correspondiente al pago anticipado que no fue ejecutado por el contratista, la entidad profirió la Resolución No. 1.310.02.68-004 del 19 de enero de 2022 en la que declaró el siniestro por no devolución del rubro indicado, a pesar de que en la

⁵⁴ De conformidad con el texto adicionado al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, según el artículo 2 del Decreto 537 de 2020, durante la vigencia de la emergencia sanitaria con ocasión del virus COVID-19 las diligencias podían desarrollarse de manera virtual.

⁵⁵ Mediante correo electrónico se citó al contratista, a Seguros del Estado y a Nacional de Seguros - coaseguradoras- a la reanudación de la audiencia sancionatoria el 5 de agosto de 2020. Folio 43 del Archivo "CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 4", índice 11 de Samai.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

liquidación bilateral se otorgó un plazo adicional para retornar el dinero al departamento. Frente a esta decisión, Seguros del Estado S.A. y la Compañía Nacional de Seguros S.A. presentaron recursos de reposición, los cuales fueron resueltos a través de la Resolución 1.310.02.68-033 del 23 de febrero de 2022.

87. Según lo descrito, la Sala evidencia que el trámite administrativo sancionatorio llevado a cabo cumplió con las garantías y etapas precisas descritas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Así, existió una actuación previa a la declaratoria del siniestro, que se materializó con el desarrollo de la audiencia, en la cual intervino Seguros del Estado S.A., y en la que fue informada de las circunstancias relacionadas con la falta de ejecución de las prestaciones del contrato y en la realización del pago anticipado al contratista, las cuales se sustentaron en el informe de supervisión del 16 de julio de 2020 en el que se puso de presente que, a pesar de que el pago anticipado por \$14.797'518.945 se desembolsó desde el 14 de mayo de ese año, el contratista no había realizado la entrega de los equipos, inclusive, en desatención de, por lo menos, 5 requerimientos.
88. Lo descrito en precedencia permite evidenciar que, desde la citación a la audiencia, no solo se puso en conocimiento el incumplimiento en la entrega de los equipos, sino que también se destacó el desembolso de los recursos correspondientes al pago anticipado. Así, se observa la advertencia que realizaron los supervisores y que la entidad transmitió a la demandante en la citación a la audiencia sancionatoria, la cual comprendió tanto la presunta deshonra de la prestación material como de la ausencia de devolución de ese rubro.
89. También se encontró que Seguros del Estado S.A. ejerció su derecho de defensa y contradicción durante la audiencia, en la que expresó sus argumentos orientados a la incorporación de un nuevo informe de supervisión, el cual fue rendido el 27 de julio de 2020, en el que se concluyó que, a pesar de la entrega de 48 equipos, dicha circunstancia no permitía subsanar el incumplimiento del contratista que, según lo pactado en el contrato, debió entregar 300 implementos a la entidad contratante.
90. En ese contexto, se constató que el incumplimiento en la entrega de los equipos médicos acaeció el 15 de julio de 2020 al vencimiento del plazo de ejecución, por lo que, al momento en se convocó a Turnkey Logistics Consultants S.A. y su garante a la audiencia sancionatoria -con fundamento en la comunicación de la supervisión del 16 del mismo mes-, ya se había materializado el riesgo y, por tanto, era exigible la restitución del valor no ejecutado por el contratista. Así, ante la finalización del negocio sin que se hubiera satisfecho el objeto contractual, la entidad contratante quedó habilitada para iniciar el procedimiento sancionatorio y declarar el siniestro.
91. En efecto, conforme a la cláusula 16 del negocio, el contratista se obligó a garantizar la devolución del pago anticipado a través de la garantía única de cumplimiento; también se encuentra que Seguros del Estado, de conformidad con el clausulado de la póliza 65-44-10183258⁵⁶, adquirió la obligación de cubrir a la entidad asegurada frente a incumplimientos del contratista y, entre los amparos, se

⁵⁶ Anexos de la demanda, índice 3 de Samai. Se constata que la póliza de seguro fue aprobada por la entidad contratante según instrumento que se encuentra en el folio 215 del archivo "CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 2".



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

contempló la devolución del pago anticipado “*cuando a ello hubiere lugar*”⁵⁷; lo cual, según el procedimiento adelantado por el departamento del Valle del Cauca, aconteció cuando el contratista faltó a la ejecución total del objeto contractual y, como consecuencia de ello, había lugar al retorno en favor de la entidad contratante de los recursos económicos no ejecutados. Así, el riesgo declarado se encontró debidamente cubierto. Bajo ese escenario, se reitera, la demandante conoció que el amparo aquí discutido (la plurimencionada devolución del pago anticipado) fue contemplado en la garantía citada, además que dicho rubro cubría a la entidad estatal por no recuperar, ante el contratista, los recursos económicos públicos entregados a éste con ocasión del acuerdo de voluntades protegido por las aseguradoras. Riesgo que se consumó, ante la falta de entrega del objeto contractual y, con ello, por la renuencia del tomador del seguro a reintegrar los dineros al Estado. Todo ello fue advertido desde la primera citación a la audiencia de declaratoria del siniestro -sustentada en el informe de supervisión del 16 de julio de 2020-, de manera que no resultó en un evento sorpresivo para las garantes, sin que los hitos temporales referidos en el acta de liquidación para satisfacer la devolución de dicho rubro hubiesen suprimido la circunstancia fáctica de incumplimiento que se presentaba desde el día siguiente al vencimiento del plazo negocial, sin la entrega del objeto contractual y sin el retorno de los recursos económicos.

92. Así las cosas, no se advierte motivo que liberara a la contratista de la responsabilidad por el incumplimiento y que, por el contrario, de acuerdo con los conceptos de la supervisión del proyecto, se estableció que la no ejecución del contrato tenía como causa que Turnkey Logistics Consultans S.A., según se adujo, no consumó la entrega total de los equipos médicos ofrecidos al Departamento. Asimismo, conforme a las condiciones generales del contrato de seguro, la compañía aseguradora ostentaba la facultad de vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista⁵⁸ y, en el mismo sentido, en la póliza No. 65-44-101183258⁵⁹ se reservó el derecho de revisar y acompañar el riesgo asumido. Sin embargo, en el caso *sub examine* no hay prueba de que Seguros del Estado S.A. haya actuado de conformidad con esa prerrogativa, que le hubiese permitido hacer seguimiento al cumplimiento del objeto negocial y, especialmente, a la consecuente devolución del pago anticipado, incluso, en los términos establecidos en el acta de liquidación bilateral.
93. De conformidad con lo expuesto, dado que se realizó la audiencia para sustentar los descargos y se atendieron los puntos de defensa planteados por la aseguradora, no se atisba violación alguna del debido proceso de dicha compañía. Además, ésta impugnó la decisión inicial y se decidieron los recursos interpuestos por los intervinientes en la actuación adelantada por la entidad contratante, lo que permite

⁵⁷ Id. “1.3. Amparo de devolución de pago anticipado. El amparo de devolución de pago anticipado cubre a la entidad estatal asegurada, de los perjuicios que se le causen por la no devolución total o parcial, del dinero entregado al contratista garantizado a título de pago anticipado, cuando a ello hubiere lugar”.

⁵⁸ Id. “10. SEGURESTADO (sic) TENDRÁ LA FACULTAD DE EJERCER LA VIGILANCIA DEL CONTRATO, PARA LO CUAL LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA LE PRESTARÁ LA COLABORACIÓN NECESARIA PARA ELLO (...)”.

⁵⁹ Id. “Nota: SEGUROS DE ESTADO S.A. SE RESERVA EL DERECHO DE REVISAR Y HACER ACOMPAÑAMIENTO AL RIESGO ASUMIDO DURANTE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE PÓLIZA, POR LO TANTO EL ASEGURADOR COMO EL TOMADOR, PRESTARAN (sic) SU COLABORACIÓN”.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

concluir que el departamento garantizó el debido proceso de Seguros del Estado S.A. y que se cumplieron materialmente los presupuestos de citación y contradicción para la aseguradora.

94. Así, ante la verificación del cumplimiento de los presupuestos previstos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para proceder a la declaratoria del siniestro, la Sala queda relevada de examinar si era necesario el agotamiento de un trámite distinto al de la referida normativa, como podía serlo el previsto de manera residual en la parte primera del CPACA, conforme a lo alegado en el recurso de apelación. En efecto, se encontró que la entidad sí surtió el trámite propio de la citada norma, no era del caso acudir a una actuación separada para hacer efectiva la póliza por la no devolución del pago anticipado, dado que ya se habían adelantado las etapas necesarias para garantizar los derechos de audiencia y defensa de la aseguradora. Según lo narrado, Seguros del Estado se encontraba enterada de la situación de presunto incumplimiento de Turnkey Logistics desde los primeros requerimientos que se le efectuaron, además del desembolso del primer contado pactado en el negocio (amparado por la póliza).
95. En esos términos, se resuelven los primeros tres problemas jurídicos, en el sentido de concluir que: (i) el Tribunal de primera instancia no erró al considerar que en el trámite adelantado por la entidad no se configuró la alegada vulneración al debido proceso administrativo de Seguros del Estado S.A.; (ii) como el departamento cumplió con las etapas fijadas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el *a quo* no desacertó al concluir que estas exigencias sí se surtieron, pese a que estimó que no era aplicable esa norma; de manera que (iii) ante la acreditación del agotamiento material de las etapas previstas para la declaratoria del siniestro, no es necesario constatar la realización de un trámite distinto al de la referida disposición normativa, como el común y principal consagrado en la Ley 1437 de 2011.
96. Ahora, si -en gracia de discusión- se considerara que el Departamento del Valle del Cauca no agotó el trámite previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, dicha circunstancia no variaría la conclusión de la Sala. Dadas las particularidades de este caso, es posible sostener que, para el único propósito de hacer efectiva la garantía, no era necesario que se surtiera un procedimiento administrativo sancionatorio respecto de la aseguradora, en la medida que no es el sujeto sancionable. La razón por la que la ley impone que, cuando se surta el procedimiento sancionatorio en contra del contratista, se la vincule es porque tiene interés en ello, en la medida que el asunto concluirá con un acto administrativo que determinará si hubo o no incumplimiento, lo que es el riesgo cubierto. Esto, sin embargo, no desdice de que la entidad asegurada pueda hacer efectiva la garantía de conformidad con las normas del derecho común, lo que no supone que se determine de manera previa mediante una decisión unilateral vinculante de su parte la responsabilidad de aquél⁶⁰.

⁶⁰ Este entendimiento no afecta los derechos del contratista ni de la aseguradora, puesto que, en caso de que aquella realizara el pago, se subrogaría en los derechos de la entidad pública frente a él y, por tanto, el proceso judicial será el escenario para que se discuta frente a él acerca del incumplimiento.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

97. Lo anterior es concordante con las condiciones generales estipuladas en la póliza, la cual en su numeral 5. ° determinó el procedimiento que debía seguirse para hacer efectivos los diferentes amparos. Señaló que para cualquiera de ellos era necesario agotar el procedimiento establecido en el art. 86 de la Ley 1474 de 2011, pero a la vez fijó que, en el caso de los que no correspondieran a caducidad y multas, se haría mediante *acto administrativo* que surtiría las veces de una *reclamación*⁶¹, es decir, que en este caso aplicaría lo dispuesto en el art. 1077 del Código de Comercio y, por tanto, dicha reclamación podía ser objetada por la aseguradora en los términos del art. 1053 de esa misma normativa, oportunidad dispuesta en ese código para que exponga lo que estime procedente de cara a la exigibilidad de su obligación de pago; a diferencia de lo que ocurre con un verdadero acto administrativo, que en virtud de la presunción de legalidad que los cubre, se predicen vinculantes para su destinatario a partir de su firmeza, lo que explica que en sede administrativa se deba surtir un debido proceso en la fase previa a su expedición.
98. A través de comunicación del 19 de octubre de 2021, la demandada se remitió a la aseguradora para que realizara las gestiones tendientes a la afectación de la póliza e informara en el menor tiempo posible su determinación al respecto. La compañía de seguros pidió que se desarrollara el procedimiento del art. 86 de la Ley 1474 de 2011, según lo estipulado en el numeral 5. ° de las condiciones generales. Si se entendiera que en realidad la entidad no desarrolló ese procedimiento, esto, en todo caso, resultaría insubstancial, puesto que lo que hizo la demandada fue expedir las resoluciones aquí impugnadas, con lo cual cumplió con las condiciones exigidas en la póliza que determinaron que para hacer efectiva la garantía se debía expedir un *acto administrativo* que haría las veces de reclamación, la cual, sin embargo, no fue objetada por la demandante.
99. El camino que decidió seguir la aseguradora consistió en demandar tales resoluciones sobre la base de que no se garantizó su debido proceso, argumento que también en este segundo escenario tendría que descartarse porque al tratarse de una reclamación no se impone desarrollar ese procedimiento, puesto que la oportunidad para que la aseguradora se pronuncie frente a la exigibilidad de su obligación es la que disponen las normas del Código de Comercio para objetar la reclamación, a lo que se añade que lo acreditado en este proceso no determina que la demandante estuviese exonerada de su obligación de pago.

La supuesta falsa motivación de las decisiones adoptadas por el Departamento

100. Según lo aducido por Seguros del Estado S.A. en su escrito de apelación, el Tribunal de primera instancia desconoció que las resoluciones demandadas declararon el siniestro por la no devolución del pago anticipado, sin haberse pronunciado previamente sobre el incumplimiento del contratista, lo que denotaría la falta de motivación de dichos actos. También cuestionó el contenido de las decisiones por declarar el siniestro con fundamento en una obligación contenida en

⁶¹ Esto es concordante con lo dispuesto en el art. 2.2.1.2.3.1.19 del Dcto. 1082 de 2015, sobre la forma de hacer efectiva la garantía.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

el acta de liquidación bilateral y ajena al contrato, por lo que no se encontraba amparada por la póliza de cumplimiento.

101. Ante los cuestionamientos planteados por el recurrente, la Sala estima pertinente examinar las razones esbozadas por el departamento en el contenido de los actos administrativos que declararon el siniestro por no devolución del pago anticipado. Así, se tiene que la Resolución No. 1.310.02.68-004 del 19 de enero de 2022 se fundó en los siguientes argumentos, relacionados con la existencia de la póliza, el pago anticipado, la suscripción del acta de liquidación y la falta de desembolso de los contados consagrados en ésta:

“El contrato objeto de esta Resolución cuenta con Póliza No. 65-44-101183258 expedida por Seguros del Estado S.A., en su calidad de garante del 50% del valor del contrato, la cual fue aprobada mediante acta de fecha del 20 de 2020 (...).

(...)

En ese sentido, se resalta que el día 20 de mayo de 2020 la Gobernación del Valle del Cauca realizó el pago anticipado, correspondiente al 50% del valor inicial del contrato, correspondiente a la suma de \$14.797'518.900.

(...) Valga exponer entonces que, el acta de liquidación celebrada el día 19 de octubre de 2020, entre el Departamento del Valle del Cauca y el contratista Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S., contenía la obligación para el contratista de hacer efectiva la devolución del valor pendiente del anticipo pagado, hecho futuro e incierto que constituye una condición que de cumplirse en los términos pactados, el acta de liquidación cobraría sus efectos naturales de culminar el contrato, pero de no cumplirse, este debe continuar su vigencia.

(...) El día 30 de noviembre del 2020, el contratista envía comunicado proponiendo que el día 1 de diciembre no se reciba el valor pactado en el acta de liquidación de \$2.022'094.250, sino que se reciba un pago de \$404'418.850 y el saldo de \$1.617'675.400 se reciba dentro de los 60 días siguientes. No obstante, el 2 de diciembre de 2020 la Gobernación emite el oficio 554339 mediante el cual sostiene el presunto incumplimiento de la obligación del acta de liquidación y pone en conocimiento de los hechos a la Subdirección de Defensa y Representación Judicial del Departamento Administrativo de Jurídica, a fin de salvaguardar los intereses del Departamento a través del correspondiente trámite judicial o administrativo.

Cabe resaltar que el contratista Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S., solo realizó un pago parcial de la devolución del anticipo pago, por un valor de \$404'418.850 el día 1 de diciembre de 2020, incumpliendo el valor restante a \$7.679'949.963”⁶².

102. Posteriormente, la entidad desestimó los recursos de reposición presentados por Seguros del Estado y Compañía Nacional de Seguros, a través de la Resolución 1.310.02.68-033 del 23 de febrero de 2022, que sustentó así:

“La liquidación entonces es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldo a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo.

(...) Lo anterior no significa que las obligaciones contractuales se extingan en virtud de la sola declaración contenida en la liquidación respecto del cumplimiento de las obligaciones. En síntesis, en cuanto atañe a la función declarativa, desde una perspectiva general, la liquidación es el instrumento en el que se declara o se hace constar cual es el punto final de la relación contractual en torno a las obligaciones contraídas, relacionadas con el objeto y la contraprestación.

(...) El texto mismo del acta de liquidación bilateral del 19 de octubre de 2020, nos indica que ratifica el negocio jurídico inicial, el cual claramente contiene una obligación de reintegrar el

⁶² Anexos de la demanda, índice 3 de Samai de primera instancia.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

pago anticipado, motivo por el cual el acta de liquidación no contiene la constitución de nuevas obligaciones, conciliaciones o transacciones que merecieran un nuevo amparo o la extensión de los ya existentes para el reintegro del valor que por anticipado había entregado la Gobernación al contratista”⁶³.

103. De lo anterior se constata que el departamento fundó el procedimiento en el incumplimiento del contratista, quien, a pesar de haber recibido \$14.797’518.900 por concepto de pago anticipado, únicamente logró justificar la inversión de \$4.833’856.189⁶⁴, por lo que no cumplió con el objeto y tampoco restituyó la totalidad de los recursos no ejecutados. Por ese motivo, se ordenó el reintegro a la entidad del monto no ejecutado para la entrega de los respiradores pulmonares⁶⁵.
104. Adicionalmente, no se puede desconocer que en el acta de liquidación bilateral las partes reconocieron que solo se realizó una entrega de 49 ventiladores, debidamente recibidos por la entidad contratante. Asimismo, se consignó que únicamente se ejecutó el 16,33% del objeto contractual, lo cual correspondía a \$4.833’856.189. Con sustento en lo descrito, los contrayentes realizaron el cruce de cuentas en el que se relacionó el pago anticipado en favor del contratista por \$14.797’518.900, suma a la que se le descontó el valor de las retenciones legales y el monto ejecutado en el plazo contractual, de lo cual se fijó un saldo a favor del departamento por \$8.084’377.810 por concepto del valor que había sido pagado anticipadamente y que no fue ejecutado por el contratista. Se pactó, igualmente, que la devolución se haría en dos pagos que debían realizarse el 1.º de diciembre de 2020 por \$2.022’094.250 y el 23 de febrero de 2021 por \$6.062’283.560.
105. No obstante, llegado el momento en que el contratista debía desembolsar el primer pago, únicamente reintegró la suma de \$404’418.850, motivo por el cual la entidad decidió proseguir con la declaratoria del siniestro por la falta de devolución del pago anticipado no ejecutado, riesgo que se encontraba amparado por la póliza expedida por las coaseguradoras aquí intervinientes. Dado que éste es uno de los puntos debatidos por Seguros del Estado en su apelación, importa descender en él para verificar la corrección del fallo de primer grado a ese respecto.
106. En relación con la cobertura de la devolución del pago anticipado, la Sala considera necesario precisar que la liquidación de los contratos estatales tiene como finalidad realizar los ajustes, revisiones y reconocimientos entre los partes relacionados con lo acontecido durante la ejecución contractual, y expresar sus reparos o salvedades respecto de futuros reclamos que no se hayan podido superar⁶⁶. Asimismo, según lo previsto en el artículo 1602 del Código Civil, lo allí consignado tiene un carácter vinculante para quienes concurrieron a su celebración y, de conformidad con la buena fe, no es posible desconocer con posterioridad el

⁶³ Idem.

⁶⁴ Según el contenido del acta de liquidación del contrato que el mismo suscribió. Archivo “CONTRATO No 3421 TURNKEY CARPETA 4” índice 11 de Samai (folios 286 a 314).

⁶⁵ En la Resolución 1.310.02.68-033 del 23 de febrero de 2022 se expuso que: “el acta de liquidación (...) contenía la obligación para el contratista de hacer efectiva la devolución del valor pendiente del anticipo pagado, hecho futuro e incierto que constituye una condición que de cumplirse en los términos pactados (...) cobraría sus efectos naturales de culminar el contrato, pero de no cumplirse, este debe continuar su vigencia”. Ese criterio no fue objeto de cuestionamiento por el demandante, ni debatido en el *sub lite*.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de julio de 2005, exp. 14.113. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Criterio reiterado por esta Sala de decisión en providencia del 8 de mayo de 2020, exp. 64.701 C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

balance final de cuentas, por lo que las partes se encuentran obligadas a respetar lo allí acordado.

107. Bajo ese supuesto, el acta de liquidación bilateral recapituló los derechos y obligaciones derivados de la relación contractual, y, según lo acontecido en el desarrollo de ésta, las partes acordaron la devolución del pago anticipado no ejecutado, con el fin de poder declararse a paz y salvo. Así, tal como lo estimó el *a quo*, lo pactado en dicho instrumento no incorporó prestaciones ajenas a las derivadas de la relación negocial, debido a que la devolución del pago anticipado no ejecutado tuvo asidero en el incumplimiento previo del contratista sobre los compromisos asumidos en el contrato No. 1.220.02.59.2-3421 de 2020.
108. De lo acontecido se destaca que, con la liquidación bilateral, las partes pretendieron contener las consecuencias negativas -perjuicios- ante el acaecimiento del riesgo por la falta de ejecución del pago anticipado que se había entregado al contratista, de forma que, si el contratista hubiera restituido el dinero en los plazos acordados, no hubiera existido la necesidad de afectar la póliza de seguro 65-44-101183258. Sin embargo, ante esa omisión, la entidad quedó habilitada para proseguir con la declaratoria del siniestro y ordenar a la aseguradora asumir el monto adeudado por el contratista con el fin de mitigar los perjuicios patrimoniales causados a la entidad.
109. Así, la Sala pone de presente que la liquidación del contrato No. 1.220.02.59.2-3421 de 2020, realizada de común acuerdo entre los contrayentes, se refirió expresamente a la falta de satisfacción del objeto contractual y, en consecuencia, a la necesidad de retornar a la entidad contratante los recursos no ejecutados y que habían sido transferidos al contratista por concepto de pago anticipado.
110. De ese modo, es claro que el balance final de cuentas no contiene un negocio jurídico independiente y ajeno al contrato celebrado entre el departamento del Valle del Cauca y Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S.; está coligado a él y guarda su causa, justamente, a raíz de lo allí pactado. No es cierto que, con ese instrumento, se hubiese configurado una novación de los compromisos originales del contrato. Lo anterior es así teniendo en cuenta que tales débitos no sufrieron una extinción a partir de lo consignado en el acta, sino que ésta tuvo por finalidad establecer, con ocasión de lo que efectivamente ocurrió en el desarrollo contractual (y una vez vencidos los plazos para cada prestación), quién debía a quién y en qué monto, además de condicionar la declaratoria de paz y salvo a que se cumpliera con las restituciones acordadas.
111. Así las cosas, la Subsección considera que, aun cuando las resoluciones demandadas no hayan declarado expresamente en su parte resolutive el incumplimiento de Turnkey Logistics Colombia Consultants S.A.S., en el presente asunto se demostró que el siniestro por la no devolución del pago anticipado no ejecutado sí estuvo soportado en la no satisfacción de las obligaciones contractuales a su cargo. A pesar de haber recibido el dinero, no ejecutó el monto equivalente al valor recibido según lo pactado en el contrato No. 1.220.02.59.02-3421, por lo que le asistía la obligación de restituir el monto restante a la entidad contratante (lo cual fue amparado con la póliza emitida por Seguros del Estado y



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

Nacional de Seguros⁶⁷), y Turnkey Logistics no procedió en ese sentido. Según se indicó, al plenario no se aportaron medios de mostrativos que desvirtúen dicha conclusión.

112. Las obligaciones asumidas en el acta se corresponden con aquellas consignadas en el negocio jurídico a cargo del contratista, balance que -además- era necesario para definir el monto de la ejecución alcanzada durante la relación comercial y el valor que se adeudaba al Departamento. Dicho de otro modo, las obligaciones que fueron amparadas con la póliza no sufrieron ninguna mutación, pues -se insiste- no es viable concluir que se haya configurado una novación de dichas prestaciones con la suscripción del acta, ni con la devolución parcial del pago anticipado, contrario a lo alegado por la aquí apelante. Ligado a lo anterior, la aseguradora cubrió, de manera especial, la no devolución del pago anticipado (riesgo separado del denominado, en estricto sentido, “cumplimiento del contrato”), y fue sobre aquel amparo que versaron los actos aquí acusados, de manera que se evidencia la concordancia entre uno y otro instrumento, a diferencia de lo expuesto por la libelista.
113. Así, el cargo de apelación por falsa motivación de las resoluciones proferidas por el Departamento debe ser desestimado y, en ese sentido se resolverán los últimos tres problemas jurídicos planteados. En concreto, se constata que el tribunal no erró al realizar la valoración de ese cargo de nulidad, en tanto la entidad contratante sí tuvo en cuenta la no satisfacción de las obligaciones contractuales a cargo de Turnkey Logistics Consultants S.A.S. como fundamento para declarar el siniestro por la no devolución del pago anticipado, aunado a que dicha situación sí estaba cubierta por la póliza No. 65-44-101183258, debido a que se trató de prestaciones propias (y riesgos derivados) del contrato 1.220.02.59.02-3421 del 24 de abril de 2020. Así, dado que no se advierte que el tribunal haya desacertado al apreciar lo anterior, el cargo de apelación no está llamado a prosperar. Bajo esas consideraciones el Tribunal acertó al negar la totalidad de las pretensiones, incluidas las subsidiarias (relativas a la ineficacia e inexistencia de los actos administrativos cuestionados), debido a que tuvieron un fundamento idéntico - violación del debido proceso, falsa motivación y desviación de poder-, que no fue demostrado.

Remisión de la presente sentencia al proceso judicial promovido por el litisconsorte cuasinecesario

114. La Compañía Nacional de Seguros S.A, en su condición de litisconsorte cuasinecesario, puso de presente que, por su propia cuenta, promovió un proceso judicial con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 1.310.02.68-004 del 19 de enero de 2022 y No. 1.310.02.68-033 del 23 de febrero del mismo

⁶⁷ El amparo definido como “devolución del pago anticipado” se desarrolló en las condiciones generales de la póliza así: “el amparo de devolución de pago anticipado cubre a la entidad estatal asegurada, de los perjuicios que se le causen por la no devolución total o parcial, del dinero entregado al contratista garantizado a título de pago anticipado, cuando a ello hubiere lugar”.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

año, el cual se encuentra en el trámite de la primera instancia en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca bajo el radicado 76001233300020220087700⁶⁸.

115. De ese modo, la Sala advierte que el objeto del presente litigio -legalidad de las decisiones adoptadas por la entidad contratante- guarda relación con lo debatido en el proceso promovido por el litisconsorte cuasinecesario, en el que se discute ese mismo asunto. En esas circunstancias, se dispondrá que por Secretaría de la Sección se remita copia de la presente decisión, una vez ejecutoriada, al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca con destino al proceso con radicado 76001233300020220087700.

Conclusiones

116. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección resolverá desfavorablemente el recurso de apelación presentado por Seguros del Estado S.A., recapitulando que:
117. A la parte demandante no le es dable modificar, con posterioridad a que se haya trabado la *litis*, las razones de sus pretensiones, ni fundar una imputación distinta a la realizada en el escrito de demanda (en el caso concreto, al pretender incorporar el cargo de nulidad por falta de competencia), so pena de incurrir en una vulneración del debido proceso y del derecho de defensa de su contraparte.
118. El recurso de apelación no tiene por objeto que las partes adicionen o modifiquen sus demandas, sino sentar los reproches concretos frente al razonamiento de la sentencia que se impugna. En el presente asunto, Seguros del Estado S.A. pretendió, con su alzada, incorporar argumentos que no fueron incluidos en su libelo y que, por tanto, son ajenos a los fundamentos de hecho y de derecho en los que se sustentó la pretensión de nulidad de los actos administrativos que declararon el siniestro. Dado que, con esa conducta, se sorprende a su contraparte con cargos nuevos frente a los cuales no tuvo la oportunidad de defenderse, éstos fueron excluidos del debate en esta instancia.
119. Quedó acreditado que Seguros del Estado S.A. -en su calidad de cogarante- fue citado al procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por el departamento del Valle del Cauca, y en él se le permitió presentar sus descargos, solicitar pruebas y contradecir las imputaciones por la insatisfacción del objeto contractual y, con ello, por la no devolución del pago anticipado a cargo del contratista, así como interponer los recursos procedentes en sede administrativa contra la declaratoria del siniestro. Con ello, la Sala evidenció que la entidad contratante garantizó el debido proceso y derecho de defensa de la demandante.
120. En todo caso, en gracia de discusión, se precisó que aun si se admitiera que el Departamento del Valle del Cauca no agotó el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, ello no afecta las conclusiones a las que se arriba en la providencia, en tanto bastaba con la citación

⁶⁸ Consultado en la plataforma Samai, se advierte que el expediente se encuentra pendiente de realización de la audiencia inicial, la cual está programada para el 17 de marzo de 2026 (Índice 37).



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

al trámite y la comunicación de la ocurrencia del siniestro en los términos del artículo 1077 del Código de Comercio, la entidad surtió la reclamación requerida en la póliza y, en definitiva, la aseguradora no acreditó estar exonerada de su obligación de pago.

121. La actuación administrativa surtida por el departamento estuvo motivada en que el contratista no cumplió el contrato y, con ocasión de lo anterior, no restituyó a la entidad contratante la totalidad de la suma que le fue desembolsada por concepto de pago anticipado, tras -se itera- no cumplir con el objeto contractual, sin que al plenario se hubiesen allegado pruebas que desvirtuasen esas circunstancias. Por ende, aunque no se consignara en la parte resolutive la mención al incumplimiento, la declaratoria del siniestro estuvo sustentada en la no satisfacción de las obligaciones contractuales.
122. La liquidación de los contratos estatales tiene como finalidad que las partes del negocio realicen el balance de cuentas sobre lo acontecido durante su ejecución. De ese modo, el recuento sobre el desarrollo de las prestaciones y los saldos reconocidos en favor de una de las partes que se hagan en esta etapa se corresponde con las obligaciones del negocio jurídico a cargo del contratista, lo cual -además- resulta necesario para que las partes pudieran declararse a paz y salvo por las prestaciones ejecutadas, debido a la necesidad de restituir el monto pagado y no ejecutado durante la vigencia del negocio. Dicho ejercicio no tiene la naturaleza de una novación, comoquiera que, en su esencia, no implica la sustitución de las obligaciones pactadas. Por ende, en el presente asunto, se concluyó que los compromisos pactados en el balance final de cuentas estuvieron cubiertos por la garantía otorgada por Seguros del Estado S.A., que abarcó la no devolución del pago anticipado realizado al contratista.
123. La Sala constató que el riesgo de la no devolución del pago anticipado se materializó ante la falta de ejecución de las prestaciones pactadas y la negativa del contratista de restituir los saldos correspondientes a la entidad contratante. Dicha situación acaeció durante el *iter* contractual, sin que el plazo otorgado en el acta de liquidación bilateral del negocio hubiera configurado una alteración de este fenómeno, sino que, por el contrario, correspondió a una actuación con la que se pretendió contener los efectos negativos de dicho evento.

La condena en costas

124. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, modificado con el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021⁶⁹, y según lo establecido en el numeral 3 del artículo 365 del CGP⁷⁰, en aplicación de un criterio objetivo, se condenará en costas a la parte

⁶⁹ Artículo 188. “*Condena en costas*: Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

⁷⁰ 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: (...).

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda. (...).



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

demandante⁷¹, comoquiera que, en el presente asunto, no prosperará la impugnación presentada por la parte demandante que pretendió la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 1.310.02.68-004 y 1.310.02.68-033 proferidas por el Departamento -demandado-. La liquidación de las costas la hará el Tribunal *a quo* de forma concentrada, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

125. Las costas procesales se componen, entre otros, de las agencias en derecho (artículo 361 del CGP). En la medida en que la entidad demandada, en segunda instancia, mantuvo la designación de su apoderado judicial, y debió realizar la vigilancia de los acontecimientos del proceso, la Sala estima que dicha circunstancia es suficiente para que se disponga ese concepto en su favor.
126. En cuanto al monto, el Acuerdo PSAA16-10554 expedido el 5 de agosto de 2016 por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda⁷², establece que para la fijación de agencias en derecho debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes. También señala que, en los “*procesos declarativos en general*”, en segunda instancia deben establecerse entre 1 y 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
127. En ese sentido, las agencias para esta instancia se establecen a cargo de Seguros del Estado S.A. *-derrotada en esta instancia-*. Dicha suma corresponderá al equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de la presente providencia, en favor del departamento del Valle del Cauca *-parte demandada-*. En cuanto a la Compañía Nacional de Seguros S.A., se aclara que no debe ser beneficiaria ni condenada en costas; lo primero, porque su vinculación al proceso se dio como litisconsorte cuasinecesario por activa *-esto es, del extremo vencido en segunda instancia-* y coadyuvó las pretensiones de la demanda; lo segundo, porque no interpuso el recurso de apelación desestimado en esta providencia.
128. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁷¹ En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

⁷² Acuerdo PSAA16-10554. Artículo 7. “*Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su publicación y se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003, 2222 de 2003 y 9943 de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura*”.



Radicación: 76001-23-33-000-2023-00038-02 (73270)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho, se fija la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor del departamento del Valle del Cauca y a cargo de Seguros del Estado S.A.

TERCERO: REMITIR, por Secretaría, copia de la presente providencia en firme al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca con destino al proceso con radicado 76001233300020220087700.

CUARTO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE	FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ	JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF