



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

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25000-23-36-000-2013-02026-01 (54388)
Demandantes: Hace Ingenieros Ltda. y Ángela Consuelo Sánchez Torres:
integrantes del Consorcio Avenida Comuneros
Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)
Referencia: Controversias Contractuales

Temas: Acto que declara siniestro posterior a la liquidación del contrato. Contrato de consultoría. Amparo del riesgo de mala calidad o insuficiencia de los productos entregados. Debido proceso administrativo. Carga de la prueba. Congruencia con las pretensiones de la demanda.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección decide los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia del 16 de febrero de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A que accedió a algunas pretensiones de la demanda.

I. SINTESIS DEL CASO

El IDU y el consorcio conformado por los demandantes celebraron un contrato de consultoría cuyo objeto era realizar la actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación a los estudios y diseños de la Avenida Comuneros entre la Carrera 10ª y la Avenida Circunvalar, de la ciudad de Bogotá. Luego de culminado el contrato, la entidad inició procedimiento administrativo para declarar el siniestro de mala calidad de los productos entregados. El contratista aduce que hubo falsa motivación y vulneración del debido proceso, dado que entre la decisión inicial y la que resolvió los recursos de reposición hubo cambios sustanciales en la motivación del acto, que le imputaron obligaciones que no eran de su resorte y, protesta, además, que el IDU le impidió controvertir la decisión.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

2.1.1. El veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013), la sociedad HACE Ingenieros Ltda. y la señora Ángela Consuelo Sánchez Torres, integrantes del



Consortio Avenida Comuneros (en adelante, el Consorcio) presentaron demanda¹ en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), con el fin de que se anulen las Resoluciones núm. 579 del 3 de marzo de 2010 (en adelante, Resolución 579) y 3431 del 27 de julio de 2011 (en adelante, Resolución 3431), que declararon la ocurrencia de un siniestro e hicieron efectiva una garantía y, como consecuencia de las cuales, la entidad demandada fue obligada a pagar por los perjuicios que las decisiones ilegales estimaron causados.

2.1.2. El apartado fáctico de la demanda indica que:

2.1.2.1. El Consorcio y el IDU celebraron el contrato de consultoría núm. 146 del 27 de diciembre de 2004 para ejecutar, a precio global fijo, la actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación a los estudios y diseños de la Avenida de los Comuneros entre la Carrera 10ª y la Avenida Circunvalar de Bogotá. El plazo contractual inició el 1 de marzo de 2005.

2.1.2.2. La entidad contratante redujo de manera significativa el presupuesto asignado al proyecto final, por ello, el contrato fue objeto de varias ampliaciones y suspensiones del plazo. Al final de la ejecución, mediante acta del 13 de diciembre de 2007, la entidad manifestó estar satisfecha con el producto contractual.

2.1.2.3. Posteriormente, la entidad suscribió el contrato de obra para la construcción de la Avenida los Comuneros entre las carreras 8ª y la Avenida Circunvalar y, en desarrollo de este, el constructor y la entidad decidieron modificar y ajustar los diseños originales, circunstancia de la que el consultor no fue enterado.

2.1.2.4. Pese a que la propia entidad había expresado previamente su plena satisfacción con el producto final, la Subdirección Técnica de Estudios y Diseños del IDU, manifestó que hubo irregularidades y anomalías, y, pese a que fueron oportuna y adecuadamente contestadas por el Consorcio, la entidad adelantó el procedimiento administrativo para declarar el siniestro y hacer efectiva la garantía de calidad de los productos entregados, que concluyó con la Resolución 579, con la que declaró el siniestro e hizo efectiva la referida garantía.

2.1.2.4. En la Resolución 3431 que resolvió los recursos interpuestos contra el acto administrativo, la entidad, pese a que *“acepta los aspectos técnicos manifestados en el recurso”*, reprochó que el consultor no entregara recomendaciones técnicas para garantizar la estabilidad de la tubería existente, siendo este un aspecto extraño a la decisión y que no fue mencionado en la Resolución 579. Por lo tanto, no fue controvertido oportunamente por el consultor.

2.1.3. Sobre estas bases, acusó los actos de violar los artículos 6, 29, 83, 90 y 209 de la Constitución Política; los artículos 40, 42, 49 núm. 2 y 141 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA”); los artículos 26 núm. 2, 50 y 59 de la Ley 80 de 1993; el artículo 1077 del Código de Comercio, los términos de referencia y las cláusulas del contrato.

¹ F. 2-20, c. 1.



2.1.4. Para el extremo demandante, los actos adolecieron de falsa motivación, violación de normas superiores, violación del debido proceso, y contradicción de los actos propios.

Indica que la “sanción”, basada en la no presentación de recomendaciones técnicas, es un aspecto carente de sustento en la realidad y únicamente fundamentado en el criterio personal del ingeniero de redes del IDU. Aparte, esta acción nunca estuvo plasmada en una obligación contractual. En cambio, en virtud del negocio, el IDU sí debía solicitar al Consultor las asesorías que fuesen necesarias, y no lo hizo, lo que impidió mitigar las posibles afectaciones de la red matriz de acueducto, así como los sobrecostos en la obra. Además, no fue demostrada la responsabilidad del constructor sobre la ocurrencia del siniestro declarado.

2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia

2.2.1. El treinta y uno (31) de marzo de dos mil catorce (2014) el Tribunal **admitió**² la demanda y ordenó notificar al IDU, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y al agente del Ministerio Público.

2.2.2. El IDU **contestó** la demanda³ y se opuso por completo a las pretensiones formuladas por la demandante.

2.2.3. En la **audiencia inicial**⁴ del dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015), el litigio fue fijado en torno a los siguientes temas:

“[...] i) Si era una obligación del contratista entregar las recomendaciones técnicas; ii) Si el contratista entregó a satisfacción los productos; iii) Si la motivación del acto se fundamenta en un criterio personal; y, iv) Si el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición se soporta en un hecho nuevo, impidiendo el derecho de contradicción”.

En la misma ocasión, las partes expusieron **alegatos de conclusión en primera instancia**. El entonces Procurador I Judicial II Administrativo⁵, quien asistió a la diligencia, rindió concepto.

2.3. La sentencia recurrida

2.3.1. En la audiencia mencionada, el Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, decisión que fue plasmada en estos términos:

“PRIMERO: Se **DECLARA** la **NULIDAD** de las Resolución [sic] No 579 de 3 de marzo de 2010 y la Resolución 3431 de 27 de julio de 2011, de acuerdo con la parte considerativa de esta providencia. **SEGUNDO:** Se **condena** al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, a **pagar** –a título de daño emergente- a: HACE INGENIEROS S.A.S. y ÁNGELA CONSUELO SÁNCHEZ TORRES la suma de **CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MIL TRESCIENTOS VEINTIÚN PESOS MCTE (\$59.241.321.00)** **TERCERO:** se **ORDENA**

² F. 29-30, c. 1.

³ F. 62-77, c. 1.

⁴ F. 93-99, c. ppal.

⁵ José Pablo Durán Gómez



a la CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, que si no lo ha hecho, elimine la inscripción de las Resoluciones que han sido declarado nulo [sic] en esta providencia.

CUARTO: Se fijan como agencias en derecho a favor de HACE INGENIEROS S.A.S. y ÁNGELA CONSUELO SÁNCHEZ TORRES la suma de **CINCO MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS MCTE (\$5.924.132.00)**. **QUINTO:** Se **NIEGAN** las demás pretensiones de la demanda. (...)"

2.3.2. El Tribunal encontró configurada la falsa motivación de los actos, porque estos no tuvieron fundamento jurídico en una obligación contractual y, en cambio, fue tergiversado el alcance de las obligaciones a cargo del contratista.

En efecto, el Tribunal puso de presente que la Resolución 3431 revocó la motivación de la Resolución 579, porque consideró que el siniestro por mala calidad no obedecía a los diseños del contratista, sino al hecho de que el Consorcio nunca entregó recomendaciones a tener en cuenta dentro del proceso constructivo para garantizar la estabilidad de la obra, algo que el IDU consideró exigible al contratista según las "buenas prácticas de la ingeniería".

A juicio del Tribunal, revisadas las cláusulas del contrato y los términos de referencia, la entrega de dichas recomendaciones no era una obligación contractual a cargo del Consorcio consultor. En tal medida, el deber emanado del documento precontractual obligaba a entregar "un diseño definitivo de alternativas de traslado de tuberías", realizado de acuerdo con las exigencias de la contratante y de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Siendo claro dicho precepto, no le era dable a la administración interpretarlo a su acomodo, para imponer la medida declarativa del siniestro.

2.3.3. De otra parte, el Tribunal halló probada la violación al debido proceso, porque la administración soportó la decisión definitiva en un hecho nuevo, la entrega de recomendaciones, impidiendo al contratista el ejercicio del derecho de contradicción.

2.3.4. En cuanto a las decisiones condenatorias, la primera instancia ordenó a título de daño emergente el pago de la suma determinada por los actos a la parte demandante, porque encontró que fueron los consorciados quienes pagaron el siniestro y no la aseguradora. En cambio, negó la pretensión por lucro cesante, que consistía en no haber podido ser adjudataria en otros procedimientos de selección, por la inscripción de las decisiones en el registro de la Cámara de Comercio, porque la simple participación en el concurso de méritos genera apenas meras expectativas.

De todos modos, el Tribunal ordenó a la Cámara de Comercio de Bogotá eliminar la inscripción de los actos anulados.

2.3.5. Por último, la sentencia condenó en costas al IDU, en un monto equivalente al 10% del valor de la condena a favor de la parte demandante.

2.4. Los recursos de apelación

2.4.1. El dos (2) de marzo de dos mil quince (2015), la **entidad demandada** interpuso **recurso de apelación**⁶ en contra de la sentencia de primer grado. Los motivos de inconformidad con la decisión fueron los siguientes:

⁶ F. 100-105, c. ppal.



2.4.1.1. Frente a la **falsa motivación**, contrario a lo que sostuvo la providencia recurrida, en el capítulo 4, numeral 4.4., y en el capítulo 5, numeral 5.1 de los términos de referencia, sí consta la obligación del consultor de entregar recomendaciones para garantizar la estabilidad de la tubería existente de 60 pulgadas. En ese sentido, expresa que la sentencia apelada hizo una interpretación restrictiva y limitada de la expresión “*estudios y diseños*”, que comprende la totalidad de los documentos necesarios para entender adecuadamente ejecutado el contrato y, por ende, las recomendaciones echadas de menos hacían parte de los productos cuya mala calidad está demostrada.

2.4.1.2. En relación con el cargo de **violación del debido proceso**, la entidad estima que fue establecido de manera previa e informada, durante todo el trámite administrativo, que las falencias obedecían al conjunto de documentos que hacían parte del objeto contractual, lo que incluye las mencionadas recomendaciones. Esto está demostrado no solo en la Resolución 579, sino en los descargos presentados por el contratista, en los que consta la alusión a la red de tuberías, abordando específicamente la documentación relativa a ese preciso aspecto. Por lo tanto, sí fue respetado el derecho de contradicción y de defensa.

2.4.2. En la misma fecha de su contraparte, los **actores** interpusieron **recurso de alzada** contra la decisión de primera instancia⁷ alegando estos motivos de disenso:

2.4.2.1. Para esta apelante, al estar demostrada la nulidad de los actos demandados, que “*sancionaron*” al consultor por la mala calidad de los diseños y estudios, y la consecuencia que aquellos tuvieron, al generar una mala calificación de las contratistas, está probado:

*“[...] el hecho de que como **empresa contratista**, la adjudicación de contratos, ha sido y es su principal fuente de ingresos económicos, le han y le irán a generar como es lógico unos daños y perjuicios económicos, que han lesionado de manera grave e importante su patrimonio”. (Negrilla original del recurso).*

A juicio de la demandante, estos perjuicios encuentran asidero en un cuadro suscrito por dos contadoras públicas, que dieron fe de “*las incidencias en las facturaciones de la empresa, a partir de la imposición de la sanción*” con el IDU que era “*uno de sus principales clientes en la adjudicación de contratos*”.

Aduce entonces que los actos supusieron una merma en los ingresos de los consorciados, dado que las:

*«[...] empresas que adjudican contratos de obra o de consultoría, **no permiten el que [sic] empresas o firmas de construcción, que hayan sido sancionadas, puedan participar en los procesos licitatorios**, o que si se les permite su participación, el hecho de tener una inscripción como “profesional, empresa o firma sancionada”, lo irá a dejar en condiciones desmejoradas y de desigualdad, frente a la opción de que le sean adjudicados contratos y de triunfar en procesos licitatorios, en relación con los demás profesionales o empresas contratistas, que no presentan sanciones.*

*[...] Así las cosas, se considera que en las consideraciones [sic] del a quo, **no se debió discurrir en el solo hecho de que mis representados, al no haber tenido***

⁷ F. 103-115, c. ppal.



oportunidad de participar o al haberse disminuido su capacidad para concursar en los procesos licitatorios, y que se llegue a considerar como una “simple expectativa” sin haberse decretado o establecido por el “a quo”, un dictamen pericial que estableciera los perjuicios económicos, ya que la sanción impuesta y su inscripción en los registros mercantiles y en la certificación de la cámara de comercio, le desmejoraron su capacidad y oportunidad de acceder a la adjudicación de procesos licitatorios, debido a que como es bien sabido el hecho de que un proponente tenga alguna sanción por incumplimiento o mala calidad de sus productos, le disminuye en la calificación, frente a los demás proponentes, lo que, de entrada ya lo deja en desventaja con los demás proponentes y disminuye de manera ostensible, su oportunidad de ser seleccionado, lo que a la postre se configura en una lesión a su capacidad de participación y de adjudicación, desmejorando sus ingresos y los recursos que se dejarán de percibir». (Negritas y subrayas originales del recurso).

2.4.2.2. Además, considera que los actos generaron una afectación a su buen nombre o “good will” que hace parte del patrimonio de las demandantes; pretensión esta que se “había esgrimido dentro del numeral 4º de las pretensiones, expuestas en el libelo de la demanda interpuesta, como violación a derechos fundamentales”⁸.

2.5. Trámite relevante en segunda instancia

2.5.1. A través del auto del doce (12) de agosto de dos mil quince (2015), el Despacho instructor **admitió** los recursos de apelación⁹.

2.5.2. En la oportunidad destinada a la presentación de **alegatos de conclusión en segunda instancia**¹⁰, las partes presentaron sus respectivos argumentos¹¹. El agente del Ministerio Público ante esta Corporación guardó silencio.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. Vistos los argumentos de la decisión (aptdos. 2.3.2 y 2.3.3) y los reproches formulados por la apelante (aptdos. 2.4.2 y 2.4.3), la Sala deberá dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

⁸ La pretensión a la que alude el apelante fue redactada en estos términos: “4. Que se condene al Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, a pagar por concepto de indemnización por todos los daños y perjuicios que fueron generados a los miembros que conformaron el CONSORCIO AVENIDA LOS COMUNEROS, la suma de \$ 488.061.854,00, lo anterior toda vez que, ese Instituto era uno de los principales clientes de la firma HACE INGENIEROS, y de la Ingeniera ÁNGELA CONSUELO SÁNCHEZ TORRES, miembros del CONSORCIO AVENIDA LOS COMUNEROS, y que como consecuencia de las actuaciones administrativas que produjeron las sanciones y sus posteriores consecuencias generadas, han visto vulnerados seriamente sus derechos fundamentales, al Buen Nombre y su Derecho al Trabajo, lo anterior toda vez que la anotación que se produjo en el Registro Único de Proponentes de la Cámara de Comercio de Bogotá a causa de la expedición de las resoluciones 579 de 2010 y Resolución No. 3431 de 2011, y que declararon la ocurrencia del siniestro, produciendo efectos a partir de su fecha de ejecutoria del 06 de septiembre de 2011 y fueron reportadas ante la mencionada entidad, es decir la Cámara de Comercio de Bogotá, con lo cual ésta entidad realiza el correspondiente reporte y la respectiva anotación en los registros produciendo con ello el que, su participación dentro la contratación estatal se viera gravemente afectada. Por lo anteriormente señalado y debido a las irregularidades en la actuación contractual administrativa y que sirvieron como fundamento a la sanción impuesta, que se resuelva y se declare que la entidad requerida deberá pagar las sumas de dinero anteriormente señaladas con su respectiva indexación, más los intereses legales y las indemnizaciones por los daños y perjuicios generados, que correspondan de conformidad con la Ley y la Jurisprudencia”.

⁹ F. 142, c. ppal.

¹⁰ F. 196, c. ppal.

¹¹ F. 197-200 (Consortio); f. 202-205 (IDU), c. ppal.



3.1.1. ¿Hubo falsa motivación en las decisiones administrativas impugnadas, porque la administración declaró el siniestro de mala calidad de los productos entregados en virtud del contrato 146 de 2004, basado en que el consultor no entregó recomendaciones para que en la confección de la obra fuera garantizada la estabilidad de la tubería de 60" mencionada en el acto?

3.1.2. ¿El IDU violó el debido proceso del Consorcio al incluir, en la resolución que resolvió el recurso por aquel interpuesto, un hecho nuevo, relacionado con la entrega de recomendaciones dentro de la documentación exigida al consultor por las obligaciones del contrato?

3.1.3. Como consecuencia de la nulidad de las Resoluciones 579 y 3431, ¿deben resarcirse los perjuicios reclamados por el demandante a su "capacidad de participación y adjudicación" y a su buen nombre (*good will*)?

3.2. Estos problemas jurídicos deberán ser analizados bajo el régimen sustantivo del contrato, el del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007), en tanto el IDU es un establecimiento público¹², al que le son aplicables las disposiciones contenidas en dicha normativa¹³.

IV. HECHOS PROBADOS, RELEVANTES PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS ENUNCIADOS

4.1. En noviembre de 2004, el IDU emitió los Términos de Referencia¹⁴ (en adelante, los Términos) de la convocatoria No. IDU-CP-DTC-071-2004, cuyo objeto era la "ACTUALIZACIÓN, VERIFICACIÓN, REVISIÓN, AJUSTES Y COMPLEMENTACIÓN A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA AVENIDA DE LOS COMUNEROS ENTRE LA CARRERA 10ª Y LA AVENIDA CIRCUNVALAR, EN BOGOTÁ D.C."

4.1.1. En la descripción general de la consultoría a contratar, se mencionó que el proyecto había tenido estudios y diseños previamente contratados con otros dos contratistas, en dos tramos de la Avenida Comuneros, y que databan de hace más de cinco años. Por ende, era necesario actualizarlos conforme a la normatividad técnica vigente de las empresas de servicios públicos, a las normas de diseño y construcción, y al Plan de Ordenamiento Territorial. En ese sentido, este documento advirtió que:

"[...] el consultor debe realizar todo el objeto de la presente convocatoria (actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación), de acuerdo a su propia verificación y validación en todo el terreno de la información que le sirva de base para desarrollar esta consultoría. Cualquier perjuicio que pueda generarse al IDU, por la falta de

¹² Conforme al Acuerdo Distrital 19 de 1972 del Concejo de Bogotá, el IDU es un "establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente".

¹³ LEY 80 DE 1993. "Artículo 2o. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. 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". (Se subraya).

¹⁴ F. 2-178, c. 4.



verificación y validación en el terreno, de la información existente en este instituto será plena responsabilidad del consultor. **Así mismo, es responsabilidad del Consultor la verificación durante el proceso licitatorio de la información correspondiente a los Estudios y Diseños existentes, los cuales serán el punto de partida para la realización del futuro contrato.** En caso de que alguna de la información mencionada con anterioridad sea completamente obsoleta o por algún motivo no esté disponible, es deber del consultor su reconstrucción o en su defecto deberá realizarla nuevamente, con el fin de lograr su objetivo final, el cual es contar con los estudios finales y actualizados para licitar su construcción". (Negrilla original).

4.1.2. En el acápite 4.4, titulado "ALCANCE DE LOS TRABAJOS", los Términos indicaron que consistía en:

"Efectuar la actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación de los estudios y diseños de [la] Avenida de Los Comuneros entre la carrera 10a y la avenida Circunvalar, de acuerdo con los límites descritos en el numeral anterior, en el ancho establecido por el POT, la paramentación [sic] aprobada por el DAPD, los paramentos definidos y suministrados en los presentes términos y efectuando los respectivos empalmes con las diferentes vías y elementos viales existentes. Adicionalmente, el consultor durante el primer mes del proyecto, debe estudiar la factibilidad técnica de implementar el sistema Transmilenio por esta Avenida, con el fin de conformar un circuito con las Troncales de la Caracas y Avenida Centenario (Calle 13), así como con las futuras Troncales de la avenida Fernando Mazuera (Carrera 1C) y Jorge Eliécer Gaitán Cortés (Calle 26).

En caso de ser viable la implementación del sistema Transmilenio por la avenida De Los Comuneros entre la Carrera 10a y la avenida Circunvalar, el consultor deberá efectuar las recomendaciones del caso para una eventual ampliación que se pueda requerir en una etapa posterior y tenerlas en cuenta en sus diseños (geométrico, espacio público, pavimentos, señalización y demarcación, semaforización y redes), de tal forma que permitan una inversión gradual de los recursos.

También vale la pena mencionar, que debido a los problemas de estabilidad que se han presentado en algunos inmuebles aledaños a los que fueron adquiridos por el IDU para la ejecución del proyecto, el consultor debe estudiar la posibilidad de modificar la zona de reserva vial, para poderlos adquirir, y en tal caso deberá tener en cuenta el uso que se le pueda dar a estas áreas (y de las que ya han sido incluidas en la reserva Vial) y hacer los respectivos diseños en caso de incorporarlas al espacio público.

Los trabajos que comprenden la actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación de los estudios y diseños de la avenida de Los Comuneros deben efectuarse de acuerdo con lo indicado en detalle en los Capítulos siguientes (5 al 11) y lo demás que se considere técnicamente necesarios, hasta obtener los planos de diseño definitivos de cada una de las áreas, aprobados por las entidades competentes (D A.P.D., STT y Servicios Públicos), y las cantidades de obra requeridas para poder licitar la construcción. [...]"

4.1.2.1. En el mismo apartado de los Términos se indicó que el seleccionado debería entregar las cantidades de obra y presupuesto de acuerdo con los precios unitarios topes indicados por la entidad, para el proyecto que contemplaba dos etapas: (i) la construcción del proyecto; y (ii) las labores de mantenimiento.

4.1.2.2. Además, fueron enlistados los aspectos que debían ser actualizados por el adjudicatario:



- “Estudios Topográficos.
- Diseño Geométrico debidamente aprobado por parte del D.A.P.D
- Estudio de Tráfico debidamente aprobado por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte.
- Plan de Manejo de Tráfico, Señalización y Desvíos debidamente aprobado por parte de la STT. Estudios y Diseños de Señalización y Demarcación debidamente aprobados por parte de la STT.
- Estudios y Diseños de Semaforización debidamente aprobados por la STT.
- Estudios y Diseños de la ciclorruta, de ser el caso, debidamente aprobados por parte del IDU y del D.A.P.D.
- Estudios y Diseños del espacio público (urbanismo y paisajismo) debidamente aprobados por parte del D.A.P.D
- Dos (2) Estudios y Diseños Fotométricos aprobados por CODENSA.
- Estudios y Diseños Eléctricos aprobados por CODENSA.
- Estudios Estructurales de las estructuras que puedan ser afectadas por el trazado de las vías y/o estructuras en el caso de ser requeridas.
- Estudios de Suelos y Diseño de Pavimentos. Se incluye el estudio geotécnico que sirva para analizar la estabilidad de las estructuras adyacentes.
- Estudios y Diseños de Redes de acueducto, alcantarillado y drenajes debidamente aprobado por parte de la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ D C, a través del Convenio Interinstitucional No 051 de 1999. Incluye la solución de interferencias con otras redes existentes y con modificaciones al diseño geométrico.
- Estudios y Diseños para incorporación de canalizaciones existentes, y proyectadas para redes de teléfonos (ETB, EPM, EMTELCO, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A.) debidamente aprobadas por cada empresa. Incluye la solución de interferencias con otras redes existentes y con modificaciones al diseño geométrico.
- Estudios y Diseños para incorporación de Redes de Gas Natural existentes y proyectadas, debidamente aprobados por la empresa. Incluye la solución de interferencias con otras redes existentes y con modificaciones al diseño geométrico.
- Actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación del PMA que fueron revisados por el DAMA, de acuerdo a las modificaciones que se realicen en esta consultoría incluyendo la ciclorruta según el caso.
- Elaboración del Informe de Cantidades de Obra, Especificaciones Particulares y Presupuesto para la construcción del proyecto, de acuerdo con la normatividad vigente del IDIJ, debidamente aprobado por parte de la Interventoría y de la Dirección Técnica de Planeación del IDU.

El Proponente deberá consultar con las entidades competentes (DAPD, GAS NATURAL, CODENSA, EPM BOGOTÁ, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, ETB, EMTELCO, EAAB, STT, EPM, entre otras empresas prestadoras de servicios públicos, etc.), los documentos que permitan el correcto desarrollo del objeto del contrato (normas, especificaciones técnicas y demás). Con la presentación de la propuesta se da por aceptado que los Proponentes conocen los requerimientos de las diferentes empresas de servicios públicos que operan en el Distrito Capital”. (Subraya la Sala).

4.1.2.3. Adicionalmente, los Términos indicaron que el consultor seleccionado debía entregar la estructuración de los pliegos de condiciones, incluyendo la entrega de esta documentación:

- “Parte Técnica del Pliego de Condiciones, según modelo suministrado por el IDU.
- Especificaciones de Construcción:
 Apéndice A. Especificaciones particulares de construcción.



Apéndice B. Especificaciones generales de construcción.
Apéndice C. Especificaciones para redes de servicios públicos.
Apéndice D. Especificaciones particulares de mantenimiento
Apéndice E. Especificaciones del plan de manejo ambiental y de gestión social.
Apéndice F. Plan de manejo de tráfico.
Apéndice G. Cronograma de obra.
Apéndice I. Especificaciones de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional.

- *Presupuesto para la construcción del proyecto*
Obras de Construcción (Estructura del pavimento, Espacio Público).
Obras para redes (Acueducto y Alcantarillado, Telecomunicaciones, Energía Eléctrica, Gas Natural, Semaforización)
Presupuesto para la implementación del Plan de Manejo de Tráfico.
Presupuesto adecuación de desvíos.
Presupuesto para la implementación del Plan de Manejo Ambiental y de Gestión Social. Presupuesto de Mantenimiento". (Subraya la Sala).

4.1.2.4. De acuerdo con el numeral 4.5 de los Términos, para precaver posibles inconsistencias que pudieran tener lugar durante la ejecución de la obra, el consultor se comprometería a *"prestar la asesoría que sea necesaria durante la construcción de la obra a solicitud del IDU, con el fin de aclarar las dudas que se presenten a la Interventoría de la obra y al contratista de la misma"*.

4.1.3. En el numeral 5.1 del capítulo 5 de los Términos, atinente a los *"ESTUDIOS Y DISEÑOS"*, se enlistaron los estudios que integrarían las actividades de actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación de los insumos ya existentes:

- *"Estudios Topográficos.*
- *Estudios de tránsito, capacidad y niveles de servicio*
- *Estudios y diseños geométricos*
- *Estudios y diseños de espacio público*
- *Estudios y diseños urbanístico, paisajístico y de amoblamiento [sic] urbano del corredor*
- *Estudios y diseños del drenaje y sub-drenaje*
- *Estudios y diseños de redes de servicios públicos*
- *Estudios y diseños geotécnicos viales y diseño del pavimento*
- *Estudios y diseños geotécnicos para fundaciones de puentes y otras estructuras*
Estudios y diseños estructurales
- *Estudios y diseños de dispositivos de control, señalización y seguridad de tráfico e iluminación*
- *Plan de manejo del tráfico para la etapa de construcción*

Especificaciones técnicas de las obras, análisis de precios unitarios, presupuesto y otra Información técnica que se requiere para el inicio de la construcción.



- *Esquema de localización de fuente de materiales y de las escombreras (autorizadas por la autoridad ambiental competente) más viables, así como el análisis respectivo de rutas de transporte y de costos*
- *Elaboración de Registros Topográficos y estudios de título. Adicionales a los que el IDU tiene para adelantar el proceso de adquisición y/o reasentamiento en este sector de la ciudad.*
- *Estudio de Impacto Ambiental, Planes de manejo". (Subraya la Sala).*

4.2. El IDU adjudicó la convocatoria al Consorcio¹⁵, decisión comunicada mediante oficio¹⁶ IDU-227570 STLC-6300 del 17 de diciembre de 2004.

4.3. Posteriormente, el 31 de mayo de 2005, las partes suscribieron el contrato de consultoría¹⁷ núm. 146 de 2004, con un precio estimado de \$156'942.667,00, y un plazo de tres (3) meses contados a partir del acta de inicio. Al tenor de la cláusula primera, el negocio jurídico tenía este objeto:

*"El **CONSULTOR** se compromete con el **IDU** por el sistema de precio global fijo a realizar la **ACTUALIZACIÓN, VERIFICACIÓN, REVISIÓN, AJUSTES Y COMPLEMENTACIÓN A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA AVENIDA DE LOS COMUNEROS ENTRE LA CARRERA 10ª Y LA AVENIDA CIRCUNVALAR, EN BOGOTÁ D.C.**, de acuerdo con la descripción, especificaciones, y demás condiciones estipuladas en los Términos de Referencia, en especial con lo previsto en el Capítulo 4º y la propuesta presentada el 30 de noviembre de 2004, documentos que hacen parte integral del presente contrato".*

4.3.1. Según la cláusula tercera del contrato, la forma de pago se dividía así:

"[...] 1) Un sesenta por ciento (60%) del valor total del contrato en dos (2) pagos mensuales del treinta por ciento (30%) cada uno, los cuales se realizarán con la entrega de un informe de las actividades desarrolladas, previamente aprobado por el IDU. 2) El veinte por ciento (20%) del valor total del contrato previa entrega de la totalidad de los estudios y suscripción del acta de terminación del contrato de consultoría. 3) El veinte (20%) restante del valor total del contrato, previo cumplimiento de las siguientes actividades: aprobación definitiva de la totalidad de los estudios y diseños ejecutados, aprobación de los estudios y diseños objeto del contrato por parte de las empresas de servicios públicos y las entidades distritales, suscripción del acta de liquidación del contrato y su correspondiente aprobación por parte del Director Técnico de Construcciones". (Subraya la Sala).

4.3.2. La cláusula cuarta, que detalla las obligaciones del contratista, obligó al Consorcio, entre otras actividades, a "1) *Ejecutar el contrato de conformidad con lo previsto en los Términos de Referencia, la propuesta y el presente contrato*", y a:

"8) Entregar, como producto de los estudios y diseños que incluyen entre otros: diseño geométrico, diseños estructurales, diseños de redes de servicios públicos y diseños de espacio público y urbanismo. También deberá entregarlos [sic] anexos técnicos para la estructuración del pliego de condiciones tales como: presupuesto detallado, el cronograma de hitos, apéndices que incluyen especificaciones generales, particulares de construcción, ambientales, sociales, de mantenimiento, plan de manejo de tráfico,

¹⁵ El acto de adjudicación no fue allegado al expediente.

¹⁶ F. 123, c. 2.

¹⁷ F. 131-139, c. 2.



señalización y desvíos, y la aprobación de los diseños por parte de las empresas de servicios públicos para la contratación de la obra”.

4.3.3. Según la cláusula décima del contrato, referida a la garantía única, uno de los amparos que cubría era el de “Calidad del servicio” por una cuantía equivalente “al treinta por ciento (30%) del valor del contrato que cubrirá cinco (5) años contados a partir de la fecha de terminación de los estudios y diseños”.

4.3.4. La cláusula décima octava determinó la liquidación del contrato, en estos términos:

*“El presente contrato se liquidará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a partir de la expedición de los paz [sic] y salvos emitidos por las empresas de servicios públicos de ser necesarios, de conformidad con lo estipulado en el artículo 60 de la ley 80 de 1993. Si el **CONSULTOR** no se presenta para efectos de la liquidación del contrato o las partes no llegan a ningún acuerdo, el **IDU** procederá a su liquidación unilateral de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la citada ley, para lo cual proferirá Resolución motivada susceptible del recurso de reposición”.*

4.4. El 1º de junio de 2005, las partes suscribieron adición al contrato¹⁸ por un valor de cuarenta y cinco millones de pesos (\$45'000.000), y prórroga por un plazo de 45 días calendario “contados a partir del 2º [sic] de junio de 2005, para un vencimiento el día 16 de julio de 2005”.

4.5. Mediante la Resolución núm. 579 del 3 de marzo de 2010 (en adelante, Resolución 579), la Dirección Técnica de Diseño de Proyectos del IDU declaró la ocurrencia del siniestro de calidad del servicio sobre el contrato IDU-146 de 2004 e hizo efectiva la garantía que lo amparaba¹⁹, decisión que, en lo pertinente, fue plasmada en estos términos:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la ocurrencia del siniestro del contrato IDU-146 de 2004 celebrado con el **CONSORCIO AVENIDA COMUNEROS**, por la mala calidad y deficiencia de los estudios y diseños entregados, de conformidad con lo consignado en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, ordenar el pago del siniestro en cuantía de **CIENTO CINCUENTA MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$150.279.248 m/cte)** a favor del IDU.

ARTÍCULO TERCERO: Declarar que la ocurrencia del siniestro será cubierto [sic] por la Garantía Única de Cumplimiento No. [...] expedida por la compañía aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** con sus correspondientes certificados de modificación, en su amparo de calidad, por un monto igual a **SESENTA MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE (\$60.582.800)** equivalentes a 117,6365 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de Daños y Perjuicios”.

¹⁸ F. 140-141, c. 2.

¹⁹ F. 166-174, c. 2.



4.5.1. En los considerandos del acto, fueron reflejadas varias circunstancias que rodearon la ejecución del contrato, pero que no fueron respaldadas documentalmente en el expediente. Estas son: (i) el contrato inició su plazo de ejecución el 1 de marzo de 2005; (ii) el contrato fue suspendido en varias ocasiones durante el año 2005; (iii) mediante acta n° 23 del 13 de diciembre de 2007, se hizo el recibo final y liquidación del contrato.

4.5.2. Igualmente reseña que, con base en los estudios y diseños de la obra, fue licitado, adjudicado y celebrado el contrato de obra IDU-163 de 2006. La interventoría de ese contrato hizo, en julio de 2008, una evaluación de los productos del contrato de consultoría, presentando *“una serie de cuestionamientos sobre su calidad”*.

4.5.3. Con fundamento en esos informes de la interventoría, el IDU indicó que a través del oficio²⁰ núm. 067808 del 28 de julio de 2009, le comunicó al Consorcio que:

“[...] se evidencia la deficiencia en el diseño de la Avenida Comuneros en dos de los componentes del proyecto, primero en relación con las redes de servicios públicos que se diseñaron de forma independiente y sin conciliarlas para evitar interferencias, y segundo, con el diseño de la rasante la cual no fue conciliada con las cotas de los predios y ocasionando la necesidad de modificar el diseño. Del mismo modo en el mencionado oficio, se informa la decisión de iniciar el procedimiento administrativo orientado a hacer efectivo el amparo de calidad de la garantía única de cumplimiento”.

4.5.4. Según la Resolución, el Consorcio respondió al oficio en comunicación²¹ CAC-146-2004-514 indicando que:

“[...] las presuntas deficiencias en los diseños deben ser demostradas y comprobadas puntualmente sobre los productos de la consultoría, que los estudios y diseños contaron con la aprobación de la interventoría y las respectivas empresas de servicios públicos, que aunque por efecto de las escalas de impresión no se permite ver la ubicación e interferencias de las redes de las diferentes empresas de servicios públicos la ubicación de las cámaras y cajas sí se mostraron en los planos de espacio público, que las interferencias de redes de servicios públicos están previstas en toda obra de este tipo que solo se pueden detectar al momento de hacer las excavaciones, que el nivel de las cotas de las bocacalles adyacentes a la Av. Comuneros sí hacían parte de diseño [sic] geométrico original y que no aceptan que solo ahora se pretenda el establecimiento de alguna responsabilidad frente a la consultoría”.

4.5.5. La Resolución 579 expresa que la obligación de consultor era de hacer, y de resultado, cuyo contenido era la:

“[...] entrega de un producto que incluye entre otros: diseño geométrico, diseños estructurales, diseños de redes de servicios públicos y diseños de espacio público y urbanismo, los cuales deben cumplir con los requisitos técnicos propios y de calidad que permitan un uso normal y adecuado de éste, como quiera que son el fundamento para la contratación de una obra a realizarse basada en los mismos.

[...] Así, se entiende que el consultor se comprometió a realizar la actualización, verificación, revisión, ajustes y complementación a los estudios de la Avenida de Los Comuneros, para lo cual debía, por un lado, entregar un producto terminado conforme

²⁰ No fue aportado al expediente.

²¹ No fue aportado al expediente.



a los requerimientos establecidos en los documentos contractuales y, por el otro, de conformidad con la cláusula décima numeral 3 del contrato 146 de 2004, responder en un lapso de cinco (5) años por la mala calidad o insuficiencia de los productos entregados que le sean imputables a partir de la fecha de terminación de los estudios y diseños, que para el caso ocurrió mediante acta 18 del 21 de noviembre de 2005”.

4.5.6. La parte motiva de la Resolución 579 invocó extensamente el memorando²² núm. STESV-336-002317 del 2 de febrero de 2010, en el que la Dirección Técnica de Construcciones del IDU precisa que las falencias de calidad detectadas en los estudios y diseños suministrados por el Consorcio fueron precisadas en la ejecución del contrato de obra, tanto por el constructor como por el interventor de obra, en estos términos:

“En el otrosí No. 2 al contrato de obra IDU 163 de 2006 [...] el Numeral 12 del mismo hace las siguientes consideraciones:

12) Que durante la ejecución del contrato de obra No. 163 de 2006, se evidenció que los estudios y diseños entregados al contratista de obra detentaban falencias en los siguientes diseños:

Movimiento de Tierras:

Con respecto a la excavación a realizarse, los planos de diseño de las secciones transversales únicamente presentaron el volumen de tierras para la construcción de las dos calzadas, sin considerar la magnitud del movimiento de tierra requerido para la conformación de andenes, plazoletas y el retiro del material de demolición encontrado en el corredor. El volumen encontrado en los planos corresponde a 21.231 m³.

En cumplimiento de los pliegos de condiciones, la Interventoría calculó el volumen de excavación correspondiente al andén sur y estimó el volumen contractual de 26.206 m³ y el volumen total de explanación en cerca de 80.000 m³.” [...]

Es preocupante que las excavaciones del proyecto estén en un 307% por encima de lo inicialmente calculado por el Consorcio Avenida de los Comuneros, en igual forma el OTROSÍ No. 2, realiza una serie de observaciones con respecto a:

- Geometría de las intersecciones
- Estudios de Geotecnia
- Estudio de Pavimentos
- Estudio de Tránsito y Transporte
- Diseños de Redes en General
- Diseño de Espacio Público
- Diseño Estructural

Sobre las Redes de Servicios Públicos

Redes Hidrosanitarias: (Red Matriz de Construcción y Distribución de Acueducto 60”)
La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá construyó la Red Matriz de Distribución y Conducción Línea Silencio – Vitelma de 60”, de acuerdo a los Planos de Obra Construida No. 07-14 y 07-15 (fecha Planos Diciembre de 1986).

Como se observa en los planos de construcción mencionados, la localización de la Red Matriz de Distribución de 60”, recorre el costado norte del proyecto geométrico de la

²² No fue aportado al expediente.



Avenida Comuneros entre las abscisas K1+280 y el K1+503.39 (eje Izquierdo) que corresponde aproximadamente a los puntos de la poligonal de la Red Matriz [...]

En los Estudios y Diseños realizados por la firma Consorcio Avenida Comuneros, no se verificaron los datos técnicos de la existencia de la Construcción de la tubería de Acueducto Red Matriz de Distribución de 60" de la Conducción Línea Silencio – Vitelma, localizada en el costado Norte, área de influencia del proyecto.

Por lo anterior y ante los datos técnicos investigados en terreno y que fueron aportados por la firma interventora ETA S.A. Consultores, mediante informe radicado en el IDU con el No. 082411 de fecha 14 de Septiembre de 2008, las cotas de diseño de la geometría de la vía Vs. Cotas de Lomo de la tubería mencionada, son críticas dada la condición de la tubería existente, razón por la cual y por motivos de seguridad y protección de la misma, se hizo necesario cambiar el trazado de la vía hacia el costado sur de la misma, modificando las condiciones iniciales propuestas por el Consorcio Comuneros.

Además fue razón técnica de peso la decisión en el traslado del eje de la vía, al sitio estudiado, siempre evitando un daño mayor a esta infraestructura y un costo adicional no tenido en cuenta en los estudios y diseños, como lo expresa el Informe.

Redes de Acueducto y Alcantarillado:

Al realizar los ajustes correspondientes a las cantidades de obra y ejecutadas las obras en un porcentaje del 92%, el presupuesto de obra excede el 347.12% más del presupuesto presentado en los estudios y diseños del Consorcio Avenida Comuneros.

Redes Eléctricas:

Al realizar los ajustes correspondientes a las cantidades de obra y ejecutadas las obras en un porcentaje del 29%, el presupuesto de obra excede el 241.21% más del presupuesto presentado en los estudios y diseños del Consorcio Avenida Comuneros.

Por lo motivos [sic] expuestos, esta Dirección Técnica considera que los estudios presentados por la firma Consultora Consorcio Avenida Comuneros fueron deficientes y carecen de calidad técnica, dado que no reflejan la realidad de los mismos al momento de construir el proyecto, lo que causó un aumento considerable en las cantidades de obra y por ende un crecimiento presupuestal, que a la fecha representa para la entidad una problemática dado que las obras aún no se han culminado.

Finalmente esta Dirección Técnica, ratifica los diferentes informes presentados por la Interventoría y el Constructor de obra, que están relacionados con el proceso constructivo de la obra, y en el que se hacen apreciaciones de fondo a la falta de calidad de los Estudios y Diseños realizados por el Consorcio Avenida Comuneros, y era obligación del consorcio, pues así lo aceptó al firmar el contrato, realizar la Actualización, Verificación, Revisión, Ajustes y Complementación a los Estudios y Diseños de la Avenida de los Comuneros entre la Carrera 10 y la Avenida Circunvalar, de acuerdo con la experticia demostrada en el proceso de convocatoria pública, era su obligación documentarse técnicamente de las condiciones del sector donde posteriormente se iniciaría la construcción de la obra, pues en eso precisamente consistía su contrato de estudios y diseños". (Cursivas, subrayas y negrillas originales del texto del recurso).



4.6. La aseguradora y el Consorcio interpusieron recursos de reposición²³ contra la Resolución 579, que fueron resueltos por la Dirección Técnica de Diseño de Proyectos del IDU a través de la Resolución²⁴ 3431 del 27 de julio de 2011 (en adelante, Resolución 3431), que confirmó la decisión declarativa del siniestro y activación del amparo de calidad del producto entregado, pero disminuyó la cuantía establecida a manera de perjuicios, a la suma de cincuenta millones ochocientos setenta y seis mil cuatrocientos noventa y tres pesos (\$50.876.493).

Respecto de los contrargumentos formulados por el Consorcio, la motivación de esta decisión indicó lo siguiente:

4.6.1. No es cierto que el acta de recibo final y liquidación del contrato 146 de 2004 haya plasmado el recibo a satisfacción de los productos de la consultoría, sino que en este apenas correspondió al recibo final con aprobación de la interventoría, las empresas de servicios públicos, y las demás entidades distritales competentes. Agrega que la *“calidad de los estudios y diseños es contractual y legalmente responsabilidad exclusiva del consultor e interventor, y en algunos casos de la [sic] Entidades Distritales o empresas de servicios públicos que los aprueban”*.

4.6.2. En relación con la violación al debido proceso, el acto asevera que no contrarió esta garantía del contratista porque en todo momento informó los motivos del procedimiento administrativo, permitió la presentación de descargos y argumentos de disenso, y posibilitó la formulación de recursos. Así mismo, consideró que el Consorcio tuvo conocimiento de los cargos y de su sustento probatorio, por lo que le fue respetado su derecho.

4.6.3. En torno a la cuantificación de los perjuicios, la entidad los consideró plenamente demostrados en el acto recurrido.

4.6.4. En relación con los aspectos técnicos relacionados con el producto de la consultoría el IDU, con fundamento en informes internos de sus dependencias²⁵, absolvió de responsabilidad al consultor de varios aspectos, pero mantuvo el reproche en relación con la no entrega de recomendaciones relacionadas respecto a la construcción sobre el tubo de 60 pulgadas de la Red Matriz de Acueducto. Al ser relevante para la solución del asunto, conviene citar estas motivaciones en toda su extensión:

«Respecto de las imputaciones contra el consorcio expresadas en la resolución 579 de 2010 donde el consultor argumenta que la interferencia de redes obedece principalmente a la implantación de una red de alta tensión que consta de un circuito de 115 KV (circuito no contemplado en los diseños aprobados por CODENSA) lo que ocasionó un cambio radical en el diseño de iluminación tanto en la postería [sic] como en las canalizaciones, lo que a su vez ocasiona numerosas interferencias en todas las otras redes de servicios públicos tanto existentes como nuevas. Es cierto que al implementar la red de alta tensión de 115 KV durante la ejecución de la obra en lugar de 57.5 KV diseñada por el CONSORCIO AVENIDA COMUNEROS, lo mismo que trasladar la iluminación diseñada en el separador central a los andenes laterales por

²³ El texto de los recursos no fue aportado al expediente.

²⁴ F. 142-165, c. 2.

²⁵ El acto refiere informes previos de la Dirección Técnica de Construcciones y de la propia Dirección Técnica de Diseño de Proyectos. Únicamente el informe de esta última dependencia fue anexado al expediente. (Memorando DTD-315-11798 del 4 de mayo de 2010, f. 178-192, c. 2).



solicitud de CODENSA, a pesar de que ya contaba con aprobación de los diseños iniciales por parte de esa Empresa de Servicios Públicos, no corresponde a una deficiencia en los diseños eléctricos y por lo tanto no es responsabilidad del consultor.

Esta modificación al diseño genera mayores interferencias con las otras redes de servicios públicos al tener que compartir una menor área de andén por efecto de canalizaciones nuevas, canalizaciones de mayor tamaño y cajas eléctricas nuevas o de mayor tamaño, lo mismo que mayores costos de obra. Igualmente, como lo expone el recurrente, es previsible que se presenten algunas interferencias entre redes de servicios públicos que no es posible detectar durante la etapa de diseños y que solo se evidencian durante la etapa de construcción al realizar las excavaciones, razón por la cual algunas empresas de servicios públicos dejan consignada en los planos de diseños notas en este sentido.

En relación con lo consignado el diseño de rasante y falta de conciliación con las cotas de los predios y bocacalles adyacentes, donde el consultor argumenta que al construir solamente la Av. Comuneros sin incluir la Av. Circunvalar, esta última diseñada por ellos dentro del mismo contrato 146 de 2004, se requirió ajustar el diseño de la geometría de la rasante por parte del contratista de obra, razón por la cual según ellos, hizo casi imposible que se mantuvieran los empalmes tanto con las vías existentes, como con los predios respecto a lo diseñado por el CONSORCIO AVENIDA COMUNEROS e igualmente manifiesta que no fueron requeridos oportunamente para aclarar o verificar el replanteo topográfico realizado por el contratista de obra.

En cuanto al movimiento de tierras, donde el consultor argumenta que no se les puede imputar responsabilidad por las mayores cantidades de movimiento de tierras teniendo en cuenta que el presupuesto estimado por ellos y que sirvió de base para la licitación y adjudicación del contrato de obra no incluía las plazoletas ni andenes del costado norte, que solo se previó la construcción de la Av. Comuneros entre la Av. Circunvalar y la carrera 8 pero la Obra se ejecutó hasta la Carrera 9 (185 ml más de vía), no se podían establecer las condiciones de nivelación de los lotes en donde se demolieron viviendas y de los predios adicionales a los considerados en el diseño que implicaron excavaciones adicionales y muros de contención no contemplados en el diseño y que adicionalmente el contratista de obra durante el proceso de construcción realizó una excavación general a lo largo de la vía incluyendo el separador y en algunas áreas de andenes y plazoletas, cuando era claro que estas áreas debían ser excavadas a diferente profundidad lo que originó una reclamación que no fue aceptada por la interventoría de obra según consta en el acta de acuerdo del contrato 163 de 2006 del 22 de Julio de 2009. También argumenta el recurrente, que no fueron requeridos en el momento de la excavación para aclarar este tema.

Sobre lo anterior conviene precisar que las mayores cantidades de excavación movimiento de tierras que se generaron al ampliar el alcance físico del contrato de obra a adicionar la longitud de la vía a construir, la inclusión de andenes y plazoletas no previsto en el proceso licitatorio con base en el cual se suscribió el contrato de obra, la situación no prevista de renivelación de los predios demolidos, o de los movimientos de tierra adicionales como consecuencia de los predios que fue necesario demoler por razones de seguridad y que no se contemplaron en el diseño, y además las adelantadas durante el proceso constructivo por parte del contratista de obra, realizando excavaciones innecesarias en andenes y separador central que debían quedar a diferente nivel, al punto que su pago fue objetado por la interventoría de obra, no se pueden considerar como deficiencias del diseño y por lo tanto no se le debe atribuir responsabilidad al consultor por este concepto.

También se hace mención en el escrito del recurrente, sobre Redes de Servicios Públicos" — "Red Matriz de Conducción y Distribución de Acueducto 60 pulgadas",



donde el consultor argumenta que contrario a lo que se afirma en la Resolución 579 de 2010, se cuenta con documentos soporte, anexos al recurso de reposición, que prueban que durante el proyecto se verificaron los datos técnicos de la existencia de la red matriz, que los diseños de acueducto y alcantarillado fueron aprobados por la interventoría y el IDU, que conforme a lo definido con Red Matriz del Acueducto, los costos acarreados por las: alternativas de intervención producto de los problemas geotécnicos de la tubería de pulgadas solo se podrían definir en la etapa de construcción, lo cual los exonera de responsabilidad. También argumenta que los mayores costos de obra obedecen a que se amplió la meta física en relación con lo licitado y adjudicado para el contrato de obra.

En este punto se debe tener en cuenta que, previo concepto emitido mediante electrónico el 22/04/2010 por el coordinador de redes hidrosanitarias del IDU, ingeniero Jorge Humberto Benavides Santamaría, se puede establecer que conforme a las actas de comité y coordinación llevadas a cabo entre consultor, interventor de diseños, EAAB y el IDU, al igual que en el "Informe Apiques Red Matriz Acueducto" anexas al recurso de reposición el Consultor **sí verificó los datos técnicos, identificó y localizó la tubería de red matriz de distribución de 60 pulgadas**; también se verificó que en el Acta No 23 de Recibo Final y Liquidación del contrato 146 de 2004 que los estudios y diseños de redes de acueducto y alcantarillado cuentan con la respectiva aprobación por parte de la Interventoría y del IDU (grupo de redes), estos últimos que revisan todos y cada uno de los aspectos técnicos requeridos por la normatividad de la EAAB para la aprobación de los diseños de redes de acueducto y alcantarillado;

No obstante lo anterior, es de resaltar que el consultor **no entregó dentro de los estudios las recomendaciones a tener en cuenta dentro del proceso constructivo para garantizar la estabilidad de la tubería existente de 60 pulgadas**, por lo que el consultor e interventor son responsables por la no entrega de esta información, como expresamente se ha ratificado por esta Dirección en memorandos DTD 315-1798 del 4 de mayo de 2010, DTD 20113150107403 del 5 de mayo de 2011 y DTD 20113150145053 del 7 de junio del mismo año y que para efectos de la decisión a adoptar, **es el único aspecto que se mantiene objetado al consultor dentro de esta actuación de vía gubernativa.**

En este caso en particular, tampoco compartimos lo argumentado por el consultor en el sentido de que los costos acarreados por las alternativas de intervención producto de los problemas geotécnicos de la tubería de 60 pulgadas, solo se podrían definir en la etapa de construcción en donde se esperaba que la EAAB a través del grupo de red matriz ordenara obras adicionales y de protección a esta tubería, sino que en los diseños elaborados por el CONSORCIO AVENIDA COMUNEROS se debió haber incluido las posibles soluciones geotécnicas a tomar en la etapa de ejecución de obras, lo cual no fue presentado por ellos. En el concepto del coordinador del grupo de redes, ingeniero Jorge Humberto Benavides Santamaría, se indica que:

"Dado que en el acta o ayuda de memoria de la reunión que se realizó el 21 de septiembre de 2006, con presencia del IDU, la EAAB, el consultor y la interventoría, se encuentra consignada una observación que hace referencia a la posibilidad de una problemática relacionada con la estabilidad geotécnica de la red matriz de 60 pulgadas, la interpretación del texto se asumió de forma acomodaticia por parte del consultor, con el beneplácito de la interventoría. Lo anterior basado en que la consultoría omitió presentar las respectivas recomendaciones técnicas para mitigar la posible afectación de la obra a raíz de la desestabilización que se pudiera causar por los problemas geotécnicos presentados en la red matriz. A la luz de las buenas prácticas de la ingeniería, la consultoría no debió haber tomado una posición ligera, al optar por trasladar una problemática claramente detectada e identificada, a la etapa de



construcción. Por ende, no se considera aceptable que se haya omitido incluir dentro de los estudios las posibles soluciones a tomar en la etapa de ejecución de la obra, aspecto muy distinto a que quien ejecute la obra, opte por tomar las recomendaciones o decida presentar una nueva. Expuesto lo anterior, no se puede eximir la responsabilidad que le atañe al consultor e interventoría por la falencia del producto dentro de los estudios".

Así las cosas, se debe concluir sobre el estudio de la Red Matriz de Conducción y Distribución de Acueducto de 60 Pulgadas que el consultor nunca entregó las recomendaciones que debían tenerse en cuenta sobre este punto para el proceso constructivo, como quiera que tuvo la oportunidad de detectar e identificar el problema relacionado con la estabilidad geotécnica de dicha red matriz a la luz de las buenas prácticas de ingeniería.

Ahora bien, tampoco puede exculparse el consultor en el hecho de no haber sido consultado por el contratista de obra, en razón a que lo que se reprocha en esta actuación administrativa es precisamente la NO entrega del producto mas no la indebida conceptualización, inconsistencias o dudas del mismo como lo pretende hacer notar el impugnante, toda vez que no podría consultarse un estudio que jamás existió y sobre el cual tampoco cabría la posibilidad de hacer observaciones o aclaraciones tal como lo señala el numeral 4.5 del Capítulo 4 "Descripción y alcance del Proyecto" de los Términos de Referencia pertenecientes al proceso IDU-CP-DTC-071-2004 que dio lugar a la celebración del Contrato IDU-146 de 2004.

Argumenta el apoderado del Consorcio Avenida Comuneros, el hecho del aumento en las cantidades de obra de redes de acueducto y alcantarillado y redes eléctricas, donde el consultor reitera que no se les puede imputar responsabilidad por las mayores cantidades de obra incluyendo las redes de acueducto y alcantarillado y redes eléctricas, teniendo en cuenta que el presupuesto estimado por ellos y que sirvió de base para la licitación y adjudicación del contrato de obra no incluía las plazoletas ni andenes del costado norte, que solo se previó la construcción de la Av. Comuneros entre la Av. Circunvalar y la Carrera 8 pero la obra se ejecutó hasta la Carrera 9 (185 ml más de vía). Igualmente argumenta que las empresas de servicios públicos requirieron durante la ejecución de las obras modificaciones a los diseños ya aprobados al CONSORCIO AVENIDA COMUNEROS, resaltando la implantación de una red de alta tensión que consta de un circuito de 115 KV (circuito no contemplado en los diseños aprobados por CODENSA) lo que ocasionó un cambio radical en el diseño de iluminación tanto en la postería [sic] como en las canalizaciones, al trasladar la iluminación diseñada en el separador central a los andenes, lo que incrementó la cantidad y tipo de postes (de concreto a metálicos), aumento del tamaño y cantidad de cajas y aumento o generación de nuevas canalizaciones, con los consiguientes incrementos en el costo de la obra, lo cual según el recurrente, no es imputable a ellos.

Sobre este punto, como se había advertido anteriormente, las mayores cantidades de Obra de redes de acueducto, alcantarillado y redes eléctricas que se pudieron generar al ampliar el alcance físico del contrato de obra al adicionar la longitud de la vía a construir, la inclusión de andenes y plazoletas no previstos en el proceso licitatorio, con base en el cual se suscribió el contrato de obra, y lo que corresponde a modificaciones del diseño por requerimiento de las empresas de servicios públicos, como es el caso del traslado de la iluminación del carril central a los andenes laterales, lo mismo que ampliar la red de alta tensión, incrementando la cantidad de redes y su costo, no se pueden considerar como deficiencias del diseño y por lo tanto no se puede considerar que se le deba atribuir responsabilidad al consultor por este concepto.

Por último y en relación con la afirmación del consultor que en cumplimiento de sus obligaciones contractuales si se documentó técnicamente respecto a las condiciones



del sector donde posteriormente se iniciaría la construcción de la obra, requiriendo toda la información acerca de las redes existentes y proyectadas y especificaciones vigentes a las empresas, para lo cual anexa copia de cartas dirigidas a esas empresas, de acuerdo con las copias de los oficios anexos al recurso de reposición, se observa que el consultor sí cumplió con esta obligación contractual, sin embargo lo relevante al ejecutar los diseños es que esta información se incorpore en los planos e informes finales entregados al IDU y que los mismos cumplan con la calidad esperada, aspecto este sobre el cual se ha venido conceptuando reiteradamente.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que no obran soportes técnicos y documentales acompañados de conceptos técnicos de los especialistas, planos, esquemas, localización exacta, fotografías y demás documentos que demostraran las mencionadas interferencias de redes, que el diseño de la rasante no fue conciliado con las cotas de los predios y los bocacalles, las mayores cantidades de excavación y movimientos de tierras en unos cuadros con cantidades totales, el incremento en los costos de las redes de acueducto, alcantarillado y eléctricas no será objeto de reproche para la ocurrencia del siniestro, sin embargo, no sucede lo mismo respecto de la Red Matriz de Conducción y Distribución de Acueducto de 60 Pulgadas por ser el único aspecto que se mantiene objetado al consultor como se ha venido señalando en los memorandos DTD 315-1798 del 4 de mayo de 2010, DTD 20113150107403 del 5 de mayo de 2011 y DTD 20113150145053 del 7 de junio del mismo año de la Dirección Técnica de Diseño de Proyectos.

En consecuencia se confirmará la Resolución No 579 del 3 de marzo de 2010 sobre este punto y en virtud del principio de proporcionalidad se establece como valor del siniestro respecto de este producto la cuantía de \$50'876.493 tal como se sustenta en el memorando DTD 20113150107403 del 5/05/11, correspondiendo este valor al producto no entregado por el consultor, con el siguiente alcance: informe geotécnico conteniendo e plan de contingencia, procedimiento constructivo y las recomendaciones para garantizar la estabilidad de la tubería existente de sesenta pulgadas». (Negritas, subrayas y cursivas originales del texto del recurso).

4.7. Según el comprobante de “consignación en línea”²⁶ núm. 397 del 27 de septiembre de 2011, el Consorcio consignó al IDU la suma de cincuenta millones ochocientos setenta y seis mil cuatrocientos noventa y tres pesos (\$50.876.493) por concepto de “CANCELACIÓN INDEMNIZACIÓN CONTRATO 146-2004 CONSORCIO AV COMUNEROS SEGÚN RESO 3431/11”.

4.8. La sociedad demandante Hace Ingenieros S.A.S. presentó un “CALCULO DE AFECTACIÓN ECONÓMICA POR EFECTIVIDAD DE GARANTÍA”²⁷, suscrito por el representante legal de la sociedad, y las contadoras públicas Isabel Estepa Riaño y Sandra Arévalo Quiñones (revisora fiscal), en donde fueron exhibidas unas cifras que, de acuerdo con la “FACTURACIÓN ANTE EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO” entre los años 2006 y 2010, constituyeron los perjuicios estimados en un valor total de cuatrocientos ochocientos ochenta y ocho millones sesenta y un mil ochocientos cincuenta y cuatro pesos (\$ 488.061.854).

4.9. Según el certificado de inscripción, clasificación y calificación²⁸ de la sociedad HACE Ingenieros Ltda. expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 22 de octubre de 2013 quedó reflejado lo siguiente:

²⁶ F. 43, c. 2.

²⁷ F. 2-3 c. 2

²⁸ F. 45-51, c. 2.



"SANCIONES

ENTIDAD QUE REPORTÓ LA SANCIÓN: Instituto de Desarrollo Urbano – IDU

DOCUMENTO Y NUMERO DEL ACTO ADMINISTRATIVO: 579

FECHA DEL DOCUMENTO: 2010/03/03

FECHA DE EJECUTORIA ACTO ADMINISTRATIVO: 2011/09/06

NÚMERO DEL CONTRATO AFECTADO: IDU-146-2004

DESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN:

MEDIANTE FALLO DE TUTELA 0771 DEL JUZGADO CIVIL MPAL DE BOGOTÁ DISPUSO REVOCA [sic] LA ANOTACIÓN DE SINIESTRO EFECTUADA EN EL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES DE LA CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

FECHA DE INSCRIPCIÓN: 2012/11/01".

4.10. Para demostrar la "DISMINUCIÓN DE PUNTAJE EN CONCURSOS Y LICITACIONES PÚBLICAS POR EFECTIVIDAD DE GARANTÍA EN DIFERENTES ENTIDADES PÚBLICAS", la parte actora allegó los siguientes documentos:

4.10.1. Copia parcial (p. 64 y 65) del pliego de condiciones del concurso de méritos IDU-CMA-SGI-016-2011, que tenía el objeto de contratar la interventoría técnica, administrativa, financiera, legal, ambiental y social a la etapa de mantenimiento de las obras realizadas para la adecuación de la carrera 10 y de la calle 26 al sistema Transmilenio²⁹. La demandante resaltó el numeral 3.5.4.2 del documento, en el que se reseñaba lo siguiente:

"3.5.4.2. POR EFECTIVIDAD DE CUALQUIERA DE LOS AMPAROS DE LA GARANTÍA ÚNICA

*A los Proponentes que afirmen en la Carta de Presentación o respecto de los cuales se encuentre acreditado que se les ha ordenado hacer efectivo, mediante acto administrativo expedido por la entidad pública contratante, que haya quedado ejecutoriado dentro de los TRES (3) últimos años, anteriores a la fecha de cierre de este proceso de selección, cualquiera de los amparos de la garantía única NO SE LES TENDRÁN EN CUENTA DICHOS CONTRATOS dentro del cómputo de la experiencia para el establecimiento de la admisibilidad de la propuesta y además, en caso de haber sido admitida la propuesta, se les restarán como máximo **100** puntos del total de su calificación, de acuerdo con los siguientes rangos:*

<i>De a 1 a 3 efectividades, se les restarán 36 puntos del total de su calificación</i>
<i>De 4 a 7 efectividades, se les restarán 72 puntos del total de su calificación</i>
<i>En más de 7 efectividades, se les restarán 100 puntos del total de su calificación"</i>

Según copia del acta de audiencia pública³⁰, este contrato fue adjudicado al Consorcio MAB-INCON 2011. En este documento no consta que las consorciadas hayan participado de este procedimiento³¹.

4.10.2. Esta misma regla fue incluida por el IDU en los siguientes pliegos de condiciones:

²⁹ F. 54-56, c. 2

³⁰ Sin fecha: f. 57-62, c. 2.

³¹ Según el acta, además del ganador del concurso, formularon propuesta: AFA Consultores y Constructores S.A., Restrepo y Uribe SAS, JOYCO Ltda., Consorcio Metro Oriente, Unión Temporal Intervías 2012, Interdiseños S.A., Consorcio BM 2012, Consorcio CPT - C&H, Consorcio Interventorías Viales 2011, Consorcio Intercon, ETA S.A., Intersa S.A. e ING Ingeniería S.A.



4.10.2.1. El de la licitación pública IDU-LP-SGI-003-2011, cuyo objeto era la construcción de mejoramientos geométricos en varias vías de Bogotá³², que fue adjudicado al proponente CILAS E.U., colectivo del que no consta que los accionantes hayan participado como integrantes³³.

4.10.2.2. En el de la licitación pública IDU-LP-KFW-SGI.005-2011, que buscaba elegir al contratante de estudios, diseños y construcción de vías locales y espacio público en varias localidades de Bogotá³⁴. Según la evaluación, la Unión Temporal IJH 2012, compuesta por otros particulares, entre los que no estaban incluidas las demandantes³⁵, estaba en el primer lugar de elegibilidad.

4.10.2.3. En la licitación pública IDU-LP-SGI-008-2011, con el objeto de construir obras de mantenimiento general en puentes vehiculares de Bogotá³⁶. Conforme al documento de evaluación posterior a las evaluaciones, fueron calificadas propuestas presentadas por varios proponentes dentro de las cuales no se indicó que los actores hayan formulado oferta³⁷.

4.10.3. La actora allegó, igualmente, copia parcial del pliego de condiciones del concurso de méritos abierto VJ-VE-CM-001-2013 de la Agencia Nacional de Infraestructura³⁸ (ANI) en el que consta que fue formulada, de manera análoga, la pauta que reducía puntaje al oferente que hubiera sido objeto de declaratoria de siniestro en otros contratos. Además, adjuntó el acto de adjudicación³⁹ que refleja la no participación de los actores en este procedimiento.

4.10.4. De acuerdo con el fragmento del pliego de condiciones expedido dentro del concurso de méritos CON-20-21-2012, adelantado por la Gobernación de Antioquia, se contemplaba una reducción de 20 puntos para los oferentes que registraran antecedentes negativos, entre ellos, la declaratoria de incumplimiento. También obra en el expediente el acto de adjudicación⁴⁰ en el que no hay muestra de la presentación de una propuesta de contrato por los demandantes en dicho trámite.

³² F. 63-65, c. 2. (copia parcial del pliego, págs. 1, 54 y 55).

³³ Además del adjudicatario, participaron en el procedimiento: Doble A Ingeniería S.A., Consorcio Autopistas Bogotá (conformado por Guillermo Burgos Grillo, Diego Ignacio Arenas y Zigurat Ingeniería SAS), Unión Temporal MR (Marán Ltda. – Reyes y Riveros Ltda.), Bernardo Ancizar Ossa López, Consorcio Autonorte 2011 (Luis Fernando Hoyos Pérez y Víctor Raúl Neira), Consorcio Avenidas Bogotá 2012 (Yamill Antonio Montenegro Calderón y Juan Pablo Zambrano Maldonado), Concretos Asfálticos de Colombia “Concrescol S.A.”, Consorcio Nieto Emitria (Luis Gabriel Nieto y Emitria Ltda.), Consorcio VN03 (VIC Ltda. – NOARCO S.A.), Consorcio Basílicas 2012 (GV García Villa Ingenieros y Cía. Ltda. y Construcciones AP S.A.), Consorcio Gama (Gama Ingenieros y Arquitectos y José Guillermo Galán Gómez), Consorcio J&M 2011 (Jairo Cerón Martínez y Miguel Ávila Reyes).

³⁴ F. 69-70, c. 2 (copia parcial del pliego, págs. 1 y 61)

³⁵ Refiere a JPS Ingeniería S.A., INCITECO S.A.S. y Luis Fernando Hoyos Pérez.

³⁶ F. 73-74, c. 2 (copia parcial del pliego: págs. 1, 51 y 52)

³⁷ En el trámite licitatorio presentaron propuesta: Consorcio Puentes Bogotá 2011 (conformado por ICAGEL Ltda., Juan Camilo Silva y Eduardo Garzón Alarcón), Bernardo Ancizar Ossa López, Consorcio C&G (C&G Ingeniería y Construcciones S.A. y Luis Gabriel Nieto García), Consorcio Estructuras Urbanas (ByR Construcciones Ltda., Prouurbanos Cima y Cía. S. en C. y José Sidney Martínez Aguilar), Consorcio Mantenimiento Estructural Puentes (Yamill Alonso Montenegro, RB de Colombia S.A. y Construcciones Benavides Ingenieros Contratistas), y Consorcio Mantenimiento 2011 (JMV Ingenieros SAS y ESTYMA Estudios y Manejos S.A.).

³⁸ F. 85, c.2.

³⁹ F. 86-91, c. 2.

⁴⁰ F. 96-97, c. 2.



4.10.5. En el Concurso de Méritos CM-SGT-SRN-002-2012, adelantado por el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), cuyo objeto era contratar la interventoría para el mejoramiento y mantenimiento de carreteras, fue adjudicado⁴¹ a la sociedad ETA S.A., luego de ganar un sorteo con balotas a la compañía CIVILTEC Ingenieros Ltda.

En el acta de apertura económica del citado Concurso⁴² del 22 de junio de 2012, consta el análisis de las propuestas que participaron de ese procedimiento de selección, dentro de las cuales estaba la del Consorcio HI 2013. El documento da cuenta de que, en el módulo núm. 1 del Concurso el oferente estaba habilitado para participar, y que en la evaluación técnica había obtenido 1000 puntos, al igual que dos ofrecimientos más: el de la adjudicataria y el de CIVILTEC.

También refleja que fue aplicado un criterio de desempate consistente en preferir las ofertas que tuvieran el menor número de multas o sanciones administrativas ejecutoriadas en los últimos 5 años⁴³.

Según el acta, HACE Ingenieros Ltda. hacía parte del Consorcio HI 2013 junto a la sociedad INPROTEKTO Ltda.

4.10.6. En el marco de la licitación pública especial núm. 24 de 2011, llevada a cabo por la Gobernación de Boyacá para la construcción de obras, y adjudicada mediante Resolución⁴⁴ 2621 del 21 de noviembre de 2011 da cuenta de que el Consorcio Puentes Hace HR, que quedó en segundo orden de elegibilidad bajo el Consorcio Puentes Boyacá quien fue adjudicatario del contrato, como lo refleja este cuadro:

FORMULA 2					
OFERENTE	VALOR DE LA PROPUESTA	Calificaciones formula 2	CALIFICACION TECNICA	CALIFICACION NO MULTAS O SANCIONES	CALIFICACION TOTAL
Consorcio Puentes Boyaca/Rigoberto Reyes Riveros	\$ 928.639.793,42	98,15	20	20	130,15
Consorcio Puentes Hace-Hr	\$ 932.979.373,00	92,92	20	0	112,92
Consorcio GP Vial 24	\$ 920.429.623,89	90,78	20	20	130,78
Hugo Alfredo Posso Prado	\$ 931.298.812,50	94,34	20	20	134,34

En la audiencia pública de adjudicación⁴⁵, fue aplicada una regla que confería 20 puntos a las ofertas que no tenían "multas o sanciones". El Consorcio Puentes Hace-HR fue calificado con un puntaje de 0 en dicho rubro porque, a consideración de la entidad, el Registro Único de Proponentes era plena prueba de lo que allí se indicaba.

V. CONSIDERACIONES

5.1. De acuerdo con la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, "CPACA"), la Sala es **competente** para conocer del

⁴¹ Acta de adjudicación: f. 109-112, c. 2.

⁴² F. 99-108, c. 2.

⁴³ "1. Se preferirá a la propuesta que sus integrantes no hayan sido multados o sancionados en los últimos cinco (5) años o poseen el menor número de multas o sanciones ejecutoriadas"

⁴⁴ F. 114-116, c. 2.

⁴⁵ F. 118-122, c. 2.



presente asunto por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra un fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁴⁶ proferido en el marco del medio de control contencioso administrativo de controversias contractuales⁴⁷, en el que una de las partes es el IDU, un establecimiento público, dentro de un proceso cuya cuantía impone su juzgamiento en doble instancia⁴⁸.

5.2. Sobre la **presentación oportuna de la demanda**, en el *sub judice* la parte actora solicita la nulidad de las resoluciones 579 y 3431, expedidas por el IDU, que declararon el siniestro de mala calidad de los estudios y diseños entregados por el Consultor, e hicieron efectiva la garantía única de cumplimiento que amparaba dicho riesgo.

La decisión administrativa demandada fue posterior a la liquidación del contrato⁴⁹, por lo que, al ser la manifestación de una potestad administrativa, el término para formular la demanda en tiempo debe tener en consideración la notificación, comunicación o publicación del acto administrativo definitivo, según sea el caso. Además, la actuación constituye el supuesto fáctico y jurídico que suscita la reclamación judicial, por lo que, siguiendo el primer inciso del artículo 136.10 del CCA⁵⁰ —aplicable según el artículo 40 de la Ley 153 de 1887⁵¹— es el punto de partida de los dos años a partir de los

⁴⁶ CPACA: "ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia".

⁴⁷ De acuerdo con el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, por regla general, "el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa." Igualmente, el artículo 77 de la misma, en su inciso segundo, señala que "Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo."

⁴⁸ Conforme al artículo 152 numeral 4 del CPACA, los Tribunales conocen en primera instancia de los asuntos "... relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes." Para la fecha de presentación de la demanda, el tope mencionado equivalía a la suma de \$294.750.000. De acuerdo con la demanda, las pretensiones fueron estimadas en \$488.061.854, guarismo que supera el límite fijado por la norma procesal.

⁴⁹ Según indica la resolución 579 de 2010, "... mediante Acta No. 23 de fecha 13 de diciembre de 2007, se realizó el Recibo Final y Liquidación del Contrato de Consultoría No. 146 de 2004". Este hecho no fue objeto de discusión en el proceso.

⁵⁰ CCA. "Artículo 136. [...] 10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento".

⁵¹ LEY 153 DE 1887. "Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación". En el mismo sentido, el artículo 624 del CGP previó: "Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. || Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones. [...]".



motivos que desencadenaron en la demanda para proponer oportunamente el medio de control de controversias contractuales⁵².

En el expediente no hay medio de prueba que refleje la fecha de notificación o comunicación del último acto impugnado, tampoco hay –como tal– una constancia de ejecutoria. Sin embargo, de acuerdo con el certificado de Cámara de Comercio aportado al expediente (aptdo. 4.9.) —que tiene por objeto los datos sobre multas y sanciones de los que fue objeto el contratista, así como la demás información que lo afecte⁵³— la fecha de ejecutoria del acto administrativo tuvo lugar el seis (6) de septiembre de dos mil once (2011).

Como la ejecutoria del acto administrativo supone, además de la presunción de legalidad, que el acto surtió la respectiva notificación o comunicación al afectado, y quedó en firme⁵⁴ en los términos del procedimiento administrativo correspondiente⁵⁵, la Sala estima procedente, para este, caso considerar la fecha de ejecutoria como punto de partida del término bienal, en vista de la ausencia de pruebas que indiquen una fecha anterior.

⁵² En ese sentido, la jurisprudencia ha precisado respecto de la naturaleza de los actos administrativos proferidos con posterioridad a la liquidación del contrato: *"A primera vista se advierte que una vez liquidado el contrato, la única responsabilidad que subsiste para el contratista con la administración como dueña de la obra, es la de acudir al saneamiento de los vicios y defectos de construcción de la obra en los términos del art. 2060 del C.C, cuando se trata de la ejecución de un contrato de obra pública, así como ampararla de las posibles acciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones laborales o de los daños causados a terceros por el contratista, riesgos que en la contratación estatal es obligatorio garantizar (arts. 25, nl.19 y 60 ley 80 de 1993). La administración tiene la potestad de hacer efectiva las garantías correspondientes en el evento que se configure cualquiera de los anteriores riesgos. // Ocurrido el siniestro la administración puede declararlo mediante acto administrativo debidamente motivado, que podrán impugnar judicialmente dentro de los dos años siguientes quienes se sientan afectados con la decisión de la administración, esto es, el contratista de la obra y la compañía de seguros. // En estas condiciones, se trataría de un acto que es necesario expedir como consecuencia de la ejecución de un contrato y el cual tendría igual tratamiento y discusión judicial que los actos dictados durante el desarrollo del contrato."* CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 10 de mayo de 2001. Rad. 07001-23-31-000-1995-0169-01(13347).

⁵³ DECRETO 92 DE 1998. Artículo 6°. *"En los términos del artículo 22 de la Ley 80 de 1993, se adopta el formato de certificación que deberán utilizar las Cámaras de Comercio. En el formato de certificación se incluirán los siguientes datos: [...] 9. Datos sobre multas y sanciones de los dos últimos años. || 10. Datos relativos a información de entidades estatales: Información que afecte al contratista, extractada de la suministrada por las entidades estatales en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22.1 de la Ley 80 de 1993"*.

⁵⁴ *"En esta forma, el acto administrativo tiene carácter ejecutorio, produce sus efectos jurídicos una vez cumplidos los requisitos de publicación o notificación, lo cual faculta a la Administración a cumplirlo o a hacerlo cumplir. // La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos."* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995.

⁵⁵ Los actos demandados fueron proferidos en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), cuyo artículo 62 indicaba: *"Los actos administrativos quedarán en firme: // 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso. // 2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido. // 3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos. // 4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos."*



Tomando ese parámetro, a partir del día siguiente al de la ejecutoria, la caducidad se habría producido el siete (7) de septiembre de dos mil trece (2013).

Empero, conforme a la constancia de no acuerdo conciliatorio⁵⁶, la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial efectuada el once (11) de enero de dos mil doce (2012) suspendió el término de caducidad hasta el once (11) de abril del mismo año en que se efectuó la respectiva audiencia de conciliación. En el momento en que se allegó la petición, hacían falta 1 año, 7 meses y 25 días para culminar los dos años. Luego, sumado este tiempo a la fecha en que se reanudó el término, se tiene que este concluyó el siete (7) de diciembre de dos mil trece (2013). Por ende, la demanda presentada el veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013) fue formulada **oportunamente**.

5.3. Las partes están **legitimadas en la causa** para actuar en este asunto. De una parte, las sociedades demandantes están **legitimadas por activa** dado que conformaron el Consorcio que celebró, bajo esta forma asociativa, el contrato 146 de 2004, y en esa medida fueron destinatarias de la decisión administrativa acusada. El IDU, al ser la entidad contratante que profirió las resoluciones demandadas, está **legitimada por pasiva**.

Análisis del primer problema jurídico: falsa motivación

5.4. Conforme a lo pactado, el objeto del contrato de consultoría núm. 146 de 2004 era definido en los Términos (aptdo. 4.3) e incluía expresamente los diseños de redes de servicios públicos (aptdo. 4.3.2).

De acuerdo con los Términos, la labor del consultor consistía en actualizar, verificar, revisar, ajustar y complementar los estudios existentes (aptados. 4.1 a 4.1.2), lo que implica su revisión. Se especificó, además, que esa labor comprendía los estudios y diseños de redes de acueducto, alcantarillado y drenajes, aprobados por la EAAB, lo que incluía la solución de interferencias de redes existentes y la modificación de su diseño geométrico (aptdo. 4.1.2.2 y 4.1.3). Para ello, el contratista debía consultar a las entidades competentes, así como las normas, especificaciones técnicas y demás documentos que permitieran el desarrollo del objeto contratado (ibidem). Como producto final, el consultor debía entregar los planos de diseño definitivos (aptdo. 4.1.2), así como las especificaciones para el pliego de condiciones de la obra, lo que incluía las de las redes de servicios públicos y su presupuesto (aptdo. 4.1.2.3).

Una labor adicional consistía en estudiar la factibilidad técnica de la implementación del sistema de transporte masivo Transmilenio por la Avenida de los Comuneros y, en caso de que fuera viable, realizar las recomendaciones para su ampliación, con aspectos que comprendían las redes (aptdo. 4.1.2).

5.4.1. Si la problemática fuera abordada de la manera en que fue analizada por el Tribunal (aptdo. 2.3.2) y por la entidad apelante (aptdo. 2.4.1), cabría advertir que las recomendaciones a las que alude el numeral 4.4 de los Términos (aptdo. 4.1.2) dependían de una eventualidad que no está probada, esto es, que haya sido viable la implementación del sistema de transporte masivo Transmilenio por la Avenida de los Comuneros entre la carrera 10 y la Avenida Circunvalar. Al pender así tal obligación

⁵⁶ F. 196-198, c. 2.



de brindar recomendaciones constructivas, de la factibilidad técnica del Transmilenio, no cabe afirmar que brindar estas recomendaciones, como parte de los estudios y diseños contratados, fuera una obligación exigible al Consorcio, por haberse encontrado una tubería de 60”.

Ahora, si lo que fue objeto de reprobación en la Resolución 3431 es observado a partir de los acápites 4 y 5 de los Términos (aptados. 4.1.2.2, 4.1.2.3, y 4.1.3) es cierto que, dentro de los documentos enlistados que hicieron parte del objeto contratado, no se especifica textualmente la confección de unas “recomendaciones” encaminadas a garantizar la estabilidad de la tubería.

5.4.2. Sin embargo, los estudios y diseños contratados eran un conjunto de documentos que conformaban, más no se limitaban, a los señalados en los Términos y en el contrato (aptdo. 4.3.2). En efecto, en tanto el contrato de consultoría se caracteriza, conforme a su definición legal (Ley 80 de 1993, artículo 32, núm. 2) por tener un alto componente técnico y especializado⁵⁷, en el que el consultor aplica sus conocimientos a la realización de los “estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión”, cualquier posible situación que fuera conocida por el Consultor, relativa a una inestabilidad en las redes de servicios públicos, debía ser advertida y consignada en los documentos que integraban los estudios y diseños, como parte del deber de ejecutar el contrato conforme a la buena fe, que no solo obliga a realizar las prestaciones expresamente pactadas sino aquellas que, por naturaleza o por mandato de la ley, pertenecen a la obligación⁵⁸.

De suerte que el Consorcio sí estaba obligado a advertir, de acuerdo con su campo de experticia técnica, la manera adecuada en que debía ser efectuada la construcción de las obras de la red de acueducto, e informar lo que tuviera a su alcance para mantener la estabilidad de obras ya existentes y evitar daños en la infraestructura, como parte de los estudios y diseños pactados, conforme a la información proporcionada la Empresa propietaria de esta red, quien igualmente debía aprobar los estudios y diseños.

5.4.3. Para tomar decisiones en relación con esta circunstancia —que, en estricto rigor, debiera haberse tratado como un incumplimiento del contrato— se debe acreditar que el contratista conocía los problemas de estabilidad geotécnica reseñados en la Resolución 3431 y omitió incluirlos en los estudios y diseños, lo que se probó en este asunto porque: (i) tal como se mencionó en dicho acto, el Consorcio sí verificó,

⁵⁷ “En principio se puede establecer una diferencia sustancial entre estos dos tipos de contratos, pues, el de consultoría consiste, básicamente, en la realización de estudios, diseños y en la asesoría técnica al control y supervisión de proyectos, así como en la interventoría y en la gerencia y dirección de obras o proyectos, lo cual encierra una variedad muy amplia de actividades, todas ellas regidas por un común denominador de índole técnico y cargadas de un matiz especializado en la ejecución de este tipo de contratos. // De este modo, el contrato de consultoría se caracteriza porque sus obligaciones tienen un carácter marcadamente intelectual, como condición para el desarrollo de las actividades que le son propias, aunque también se asocia con la aplicación de esos conocimientos a la ejecución de proyectos u obras”. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 30 de noviembre de 2006. Rad. 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832).

⁵⁸ CÓDIGO CIVIL. Artículo 1603. “Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella.”



identificó y localizó la tubería, y el resultado de tales actividades contó con el aval de la empresa de acueducto, de la interventoría y del grupo de redes de la entidad demandada, como le correspondía conforme a lo pactado (aptados. 4.1.2.2, 4.1.3 y 5.4); y, (ii) sobre todo, en la reunión que se realizó el 21 de septiembre de 2006, con la participación de representantes del IDU, la EAAB, el consultor y la interventoría, se advirtió la posibilidad de que se presentaran problemas de estabilidad geotécnica por la presencia de la red matriz de 60" (aptados. 4.6 y 4.6.4).

5.5. Con base en las circunstancias hasta aquí reseñadas, la Administración optó por hacer efectiva la garantía única de cumplimiento, en el riesgo contractual referente a la calidad del servicio. El artículo 4° numeral 4.2.8. del Decreto Reglamentario 4828 de 2008 señala en qué consistía, para la fecha de las decisiones administrativas impugnadas, esta cobertura:

“Artículo 4°. Riesgos a amparar derivados del incumplimiento de obligaciones. La garantía deberá amparar los perjuicios que se deriven del incumplimiento del ofrecimiento o del incumplimiento del contrato, según sea el caso, y que, de manera enunciativa se señalan en el presente artículo:

[...] 4.2 Riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones contractuales:

La garantía de cumplimiento de las obligaciones cubrirá los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones legales o contractuales del contratista, así:

[...] 4.2.8 Calidad del servicio. *El amparo de calidad del servicio cubre a la entidad estatal contratante de los perjuicios imputables al contratista garantizado que surjan con posterioridad a la terminación del contrato y que se deriven de (i) la mala calidad o insuficiencia de los productos entregados con ocasión de un contrato de consultoría, o (ii) de la mala calidad del servicio prestado, teniendo en cuenta las condiciones pactadas en el contrato”. (Subrayas añadidas).*

5.5.1. Cuando la Administración ejerce la prerrogativa de declarar unilateralmente la ocurrencia de un siniestro, con el propósito de hacer efectiva la garantía que ampara el cumplimiento contractual y proteger así el patrimonio público comprometido en la contratación del bien, obra, producto o servicio contratado, está sometido al principio de legalidad que, en sentido amplio, incluye la reglamentación de las leyes que desarrollan las clases y niveles de amparo de los riesgos contractuales, entre otros aspectos⁵⁹.

En ese sentido, siguiendo la norma citada, la calificación jurídica de los hechos que dan lugar a la declaración unilateral del siniestro de calidad del servicio, cuando este recae en la mala calidad o insuficiencia del producto entregado en virtud de un contrato de consultoría, debe corresponder a perjuicios derivados de (i) vicios que sean imputables al consultor, y (ii) que hayan ocurrido o se hayan descubierto con posterioridad a la terminación del contrato, siendo imposible para la entidad haberse enterado de ellos antes de finiquitar el acuerdo de voluntades⁶⁰.

⁵⁹ LEY 1150 DE 2007. Artículo 7, inciso tercero “El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

⁶⁰ Estos requisitos coinciden con el desarrollo jurisprudencial de esta clase de garantía, al señalar que esta “servicios precave los posibles perjuicios que pueda sufrir la Administración cuando se presenten



5.5.2. En el caso bajo estudio, como se mencionó anteriormente, atendiendo a los Términos del contrato —que definían su objeto— para la verificación, revisión, actualización, ajuste y complementación de los estudios existentes de las redes de servicios públicos, a cargo del consultor, este debía consultar las entidades, especificaciones técnicas y demás documentos pertinentes (aptados. 4.1.2.2, 4.1.3, 4.3, 4.3.2 y 5.4). Como, en la reunión realizó del 21 de septiembre de 2006, con la participación de representantes la EAAB —que debía ser consulta— y el Consorcio, se advirtió la posibilidad de que se presentara problemas de estabilidad geotécnica por la presencia de la red matriz de 60” (aptados. 4.6 y 4.6.4), tal incumplimiento es, en efecto, imputable al Consorcio contratista.

Sin embargo, en lo atinente al segundo presupuesto del siniestro de calidad, en la Resolución 3431 (aptados. 4.6 y 4.6.4), el IDU se limitó a considerar que, si bien había sido detectada oportunamente por el Consorcio la existencia de la tubería de 60”, la omisión de las recomendaciones sobre su estabilidad durante la construcción había sido una ligereza, porque aquel habría podido detectarlas, “a la luz de las buenas prácticas de ingeniería”. El IDU, sin embargo, tuvo tanto conocimiento de los riesgos que se cernían sobre la referida estabilidad, como su consultor (5.4.3), de modo que no puede argüir que la omisión de este último no la haya detectado únicamente tras la entrega y recibo a satisfacción de los estudios y diseños a cargo del consultor. En tales condiciones, debió glosar los estudios y diseños al momento de su entrega, abstenerse de impartir recibo de conformidad y derivar las consecuencias propias de un incumplimiento contractual.

5.5.3. Entonces, el supuesto fáctico de no haber entregado recomendaciones para que en la fase de construcción no fuera afectada la estabilidad geotécnica de la tubería no encaja con el riesgo contractual de mala calidad y/o insuficiencia del producto, porque aquel fue advertido antes de finalizar el contrato de consultoría.

En efecto, de acuerdo con lo expresado por la misma Resolución 3431 y por el concepto allí invocado, la falencia reprochada al contratista fue detectada durante la vigencia del contrato, y respecto de esta, la Administración echó de menos que el consultor hubiera presentado alternativas o soluciones al problema técnico detectado, lo que no daría cuenta de un vicio oculto en la calidad del producto sino de un incumplimiento contractual que, por lo visto, no fue oportunamente prevenido por el interventor, ni tampoco por la empresa de acueducto dueña de la infraestructura afectada, ni por el mismo IDU.

5.5.4. Luego, más allá de si existía la obligación contractual de dar esas recomendaciones, y si esta fue incumplida o no por el Consorcio, lo que evidencia esta Subsección es una apreciación errónea de los hechos por parte de la Administración, que no podían dar lugar al siniestro declarado de acuerdo con las normas superiores vigentes.

Por esta razón, la prosperidad del cargo de falsa motivación se mantiene, aunque por las razones hasta acá presentadas.

vicios en el objeto contratado, que no fue posible detectar al momento de la entrega de los trabajos y que inciden en el cumplimiento de los fines previstos”. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de abril de 2009. Rad. 190012331000199409004-01. Exp. 14667. (Subrayas añadidas).



Análisis del segundo problema jurídico: violación del debido proceso

5.6. Comparando las consideraciones de las Resoluciones 579 y 3431, coincide esta Subsección con el raciocinio del Tribunal (aptdo. 2.3.2) que plantea una modificación abrupta de la parte motiva de la decisión.

5.6.1. Al respecto, observa que, en oficio del 28 de julio de 2009 —citado en la Resolución 579— el IDU reprochó al consorcio la entrega de diseños de servicios públicos sin haberlos conciliado para evitar interferencias, además de haber errado en la cotas de los predios, haciendo necesaria la modificación del diseño (aptdo. 4.5.3). El Consorcio respondió, a su vez, que las interferencias podían detectarse únicamente al hacer excavaciones y que el nivel de las cotas formaba parte del diseño original (aptdo. 4.5.4).

Dentro de las falencias detectadas en el proceso de obra, referidas en el memorando núm. STESV-336-002317 del 2 de febrero de 2010 —que se cita en la motivación de la Resolución 579— se mencionó la falta de verificación de la existencia de una tubería de 60” de la red matriz de distribución del acueducto, entre las abscisas K1+208 y K1+503.39 —lo que fue detectado por la interventoría *en terreno*— siendo, por ello, críticas las cotas diseño y necesario un cambio del trasado, lo que trajo consigo un incremento significativo de los costos de la obra (aptdo. 4.5.6). El reproche al Consorcio contratista se centraba, pues, en la falta de verificación de la existencia de las redes, no en la omisión de recomendaciones sobre la estabilidad del terreno, por la existencia de tales redes.

Al resolver los recursos del Consorcio y la aseguradora, el IDU consideró en la Resolución 3431 (aptados. 4.6 y 4.6.4) que, de acuerdo con las actas del comité de obra y el informe sobre la red matriz, coordinado entre el consultor, el interventor, la EAAB y el IDU —las cuales fueron aportados por el Consorcio como anexo al recurso— sí se había verificado la existencia de la red matriz de 60”, siendo además aprobados por la EAAB los estudios y diseños presentados por el Consorcio. El reproche del IDU al Consorcio consultor pasó, así, de enfocarse en la omisión de la verificación de la existencia de la red, a centrarse en la omisión de la entrega de recomendaciones para garantizar la estabilidad de dicha red en el proceso constructivo (*ibidem*).

En el recurso, el Consorcio agregó que los sobrecostos por problemas geotécnicos en la tubería de 60” podía ser detectado únicamente en la fase de construcción, a lo que el IDU respondió con un concepto del coordinador de redes de la entidad, quien consideró que la omisión de tales recomendaciones había sido una ligereza del Consorcio, porque detectó los problemas de estabilidad en la red matriz y, consecuentemente, debió entregar las recomendaciones al respecto, “*a la luz de las buenas prácticas de ingeniería*” (*ibidem*).

5.6.2. Así, a partir del simple parangón entre ambos actos resulta notorio que en la Resolución 579, al Consorcio contratista no se le imputó la omisión de entregar recomendaciones sobre la estabilidad de la red de 60”. Si bien es cierto que en la motivación técnica de la Resolución 579 se hizo mención a la tubería, ese señalamiento se centró en la omisión de la verificación de su existencia, aspecto que finalmente fue descartado por la Resolución 3431.



En consecuencia, contrario a lo que argumentó la entidad (aptdo. 2.4.3), lo que se pone de presente con la comparación de los motivos de uno y otro acto es que el reproche consistente en no entregar las citadas recomendaciones fue un hecho nuevo que no fue incluido originalmente en etapas previas a desatar el recurso de reposición contra la Resolución 579. Como no fueron aportados los “descargos” del Consorcio durante la etapa de formación del acto y lo mencionado, al respecto, en la Resolución 3431 no da cuenta de un reproche por la omisión de las referidas recomendaciones, no hay prueba que permita darle la razón a la apelante.

Entonces, es necesario analizar lo que la inclusión sorpresiva de la omisión de recomendaciones, como fundamento de la Resolución 3431, trae consigo, de cara al debido proceso administrativo, como parte del análisis del cargo.

5.6.3. La consagración en el ordenamiento positivo colombiano del debido proceso⁶¹ contempla su aplicación y exigencia en todas las actuaciones de las entidades públicas. En el contexto de las decisiones administrativas contractuales, y particularmente aquellas que declaran unilateralmente la ocurrencia de un siniestro la jurisprudencia ha señalado⁶² que las entidades contratantes no pueden sustraerse del deber de motivar adecuadamente la decisión, mediante la indicación precisa de los supuestos fácticos, jurídicos y probatorios que sustentan la decisión; ni de garantizar los derechos de contradicción y de defensa de los destinatarios del acto, que hacen parte del contenido del debido proceso administrativo⁶³.

⁶¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 29, inciso primero: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

⁶² “Lo anterior no significa que la entidad pública pueda, al expedir el acto administrativo correspondiente, sustraerse de las reglas de conducta que le impone el debido procedimiento, para declarar el siniestro y hacer efectiva la garantía, dichas reglas imponen, entre otras, el deber de motivar el acto administrativo indicando en él los supuestos de hecho y probatorios que soportan el acaecimiento del siniestro y por supuesto, la cuantía de la indemnización, como también, garantizar que tanto el contratista como la compañía de seguros, en ejercicio de los derechos de contradicción y legítima defensa, puedan controvertir el acto administrativo. Este es el sentido en que se debe aplicarse el art. 1077 del Código de Comercio, para aquellos casos en los cuales el asegurado y beneficiario de la póliza es una entidad estatal. De otra parte, al asegurador le corresponde la carga de probar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad, tal como lo dispone la norma. // Con esta lógica resulta claro que la Administración está investida de facultad para declarar directamente el siniestro ocurrido en relación con la ejecución del contrato estatal celebrado y hacer efectiva la garantía constituida a su favor, mediante la expedición de un acto administrativo, el cual deberá contener los fundamentos fácticos y probatorios del siniestro y el monto o cuantía de la indemnización; acto que una vez ejecutoriado permitirá exigir a la compañía aseguradora el pago de dicha indemnización, así lo ha dispuesto la ley, decisión que está sujeta al control de legalidad, tanto por vía gubernativa como por vía jurisdiccional”. Sentencia del 22 de abril de 2009, ya citada.

⁶³ “El derecho al debido proceso en el ámbito administrativo guarda estrecha relación con el cumplimiento de otros preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 6° que establece el principio de legalidad o el 209 que enlista las pautas y criterios que deben inspirar la función administrativa, como son la igualdad, la moralidad, la eficacia, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. [...] También ha señalado esta corporación que, en adición a los desarrollos y reglas específicas que en relación con los distintos trámites y materias administrativas establezca el legislador, cuya estricta aplicación constituye para cada caso el cumplimiento del debido proceso, existen varias importantes garantías mínimas asociadas a ese concepto, que por consiguiente deberán ser observadas en toda actuación de este tipo. Entre ellas se destacan el derecho a: (i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; (ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; (iii) ser oído durante toda la actuación; (iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; (v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; (vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; (vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción,



5.6.4. En ese sentido, al introducir elementos sorpresivos en la motivación del acto que resuelve los recursos, y que terminan por soportar enteramente la decisión declarativa del siniestro de mala calidad de los productos entregados, se produce una ostensible violación del debido proceso del Consorcio. En concreto, este fue privado de toda posibilidad de contradicción, porque únicamente se enteró de que el reproche giraba en torno a la omisión de recomendaciones que debieron ser detectadas “a la luz de las buenas prácticas de ingeniería” al momento de ser notificado del acto que resolvió el recurso de apelación. Además, el concepto del ingeniero Benavides Santamaría, coordinador del grupo de redes, no fue descubierto como elemento clave para adoptar la decisión sino hasta la Resolución 3431. No pudo así el Consorcio rebatir la imputación de faltar a las “buenas prácticas de ingeniería”, lo que es, por demás, un concepto genérico e indeterminado que, como tal, carece de la solidez necesaria para fundar la decisión.

En todo caso, para esta Colegiatura, es evidente que nadie puede ejercer eficazmente su defensa frente a lo desconocido o a lo oculto, por lo que resulta palmaria la violación del derecho de contradicción, alegada por los demandantes, en vista de que el solitario soporte de la decisión fue exhibido nada más al concluir el procedimiento administrativo. También resulta evidente que esta irregularidad incide en el sentido de la decisión, a tal punto que es el único argumento que la sostiene.

5.6.5. Por estas razones, al igual que el Tribunal, esta Sala también encuentra configurado el cargo de violación del debido proceso.

5.4. Solución al tercer problema jurídico: el reconocimiento de perjuicios superiores a los concedidos en primera instancia

5.4.1. La parte demandante apeló la liquidación de perjuicios, porque estima que ella probó otras pérdidas patrimoniales distintas al pago de la suma del siniestro, que fue decidida favorablemente en primera instancia. Así, (i) sostuvo que con la nulidad de la “sanción” está probado el daño que identificó como una merma en la “capacidad” para participar en procedimientos de selección, porque el acto que declaró el siniestro, al constar en el Registro Único de Proponentes (RUP), lesionó sus opciones de contratar con el Estado; y (ii) señaló que hubo un daño a su buen nombre o “good will” comercial, debido a la decisión administrativa ilegal publicada en el RUP.

5.4.2. Sobre el primero de los reproches, la Sala evaluará si el extremo actor satisfizo la carga de demostrar⁶⁴ los supuestos de hecho que afirmó para acceder al restablecimiento del derecho perseguido como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos demandados. Con ese objetivo, también deberá analizar si los medios arrimados tienen valor probatorio.

5.4.2.1. En la apelación, los actores indican que el cálculo contable presentado por contadoras públicas (aptdo. 4.8) da cuenta de la afectación patrimonial aducida. La Sala no comparte este criterio, en vista de que ofrece información confusa e impertinente ya que, de una parte, no es claro a qué se refiere con la “FACTURACIÓN”

e (viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle”. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Sexta de Revisión. Sentencia T-167 del 1° de abril de 2013.

⁶⁴ CPC. “Artículo 177. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.



ante el IDU, y qué relación tienen estos guarismos con el perjuicio alegado; y de otro lado, el cuadro toma en consideración cifras por gastos de administración y utilidades de los años de vigencia del contrato, conceptos que no tiene ninguna pertinencia con el objeto del asunto, posterior al negocio. Por estas razones, este elemento carece de valor suasorio.

5.4.2.2. De otra parte, la actora allegó múltiples extractos de documentos precontractuales (aptados. 4.10.1 a 4.10.2.3) del IDU, y uno de la ANI (aptdo. 4.10.3), que muestran la existencia en algunos procesos de selección de contratistas de una regla que disminuía el puntaje de la propuesta en caso de tener actos declarativos de siniestros en su contra. También consta un fragmento de otro pliego de condiciones, en que el puntaje no era disminuido sino adicionado en función de la ausencia completa de actos que hicieran eficaz la garantía única de cumplimiento (aptdo. 4.10.4.).

Empero, más allá de lo que puede ser visto como una práctica administrativa de incluir reglas de participación basadas en la imposición de decisiones administrativas unilaterales declarativas de siniestros de cumplimiento, tales reglas no generaron afectación alguna en el Consorcio o en sus integrantes quienes no fueron partícipes, o no robaron haber sido partícipes en tales convocatorias. Estos elementos tampoco poseen mérito para ser apreciados en este asunto.

5.4.2.3. En lo que refiere al concurso de méritos llevado a cabo por el INVIAS, en el que la sociedad demandante HACE Ingenieros Ltda. hizo parte del allí proponente Consorcio HI 2013 junto con otra empresa (aptdo. 4.10.5), esta Colegiatura observa que si bien la anotación por entonces vigente en el RUP dio paso al criterio de desempate que perjudicó la elegibilidad de dicho oferente, no hay certeza de que sin mediar tal circunstancia el resultado hubiera sido victorioso para la aquí actora, dado que desde antes existía un empate entre tres ofrecimientos, no solo el de la sociedad adjudicataria sino el de otra, y la paridad entre estas últimas fue zanjada a través de sorteo.

Luego, en este contexto hay completa incertidumbre del perjuicio, incluso si lo que se tratara de resarcir fuera el daño autónomo de la pérdida de la oportunidad que, como ha sido reiterado por la jurisprudencia, supone entre otros requisitos, que el damnificado debió encontrarse en una condición que fáctica y jurídicamente fuera apta para obtener la ventaja esperada⁶⁵.

⁶⁵ «[...] puede sostenerse que los requisitos cuya concurrencia se precisa con el propósito de que pueda considerarse existente la pérdida de oportunidad como daño indemnizable en un caso concreto, son los siguientes: // (i) Certeza respecto de la existencia de una oportunidad que se pierde, aunque la misma envuelva un componente aleatorio, lo cual significa que esta modalidad de daño da lugar a un resarcimiento a pesar de que el bien lesionado no tiene la entidad de un derecho subjetivo —pues se trata de un mero interés legítimo, de la frustración de una expectativa, sin que ello suponga que se trata de un daño puramente eventual—, siempre y cuando se acredite inequívocamente la existencia de “una esperanza en grado de probabilidad con certeza suficiente” de que de no haber ocurrido el evento dañoso, la víctima habría mantenido la expectativa de obtener la ganancia o de evitar el detrimento correspondientes ; // (ii) Imposibilidad definitiva de obtener el provecho o de evitar el detrimento, vale decir, la probabilidad de obtener la ventaja debe haberse convertido en inexistente, pues si la consolidación del daño dependiera aún del futuro, se trataría de un perjuicio eventual e hipotético, no susceptible del reconocimiento de una indemnización que el porvenir podría convertir en indebida ; lo expuesto se antoja lógico en la medida en que si el resultado todavía puede ser alcanzado, el “chance” aún no estaría perdido y nada habría por indemnizar; por tanto, si bien se mantiene la incertidumbre respecto de si dicho resultado se iba a producir, o no, la probabilidad de percibir la ganancia o de evitar



5.4.2.4. Con relación a la participación en la licitación adelantada por la Gobernación de Boyacá (aptdo. 4.10.6), la Subsección también considera que refleja la existencia de un perjuicio incierto, porque no hay prueba de que alguna de las demandantes, en particular la sociedad HACE Ingenieros Ltda., formara parte de alguno de los participantes, concretamente del Consorcio Puentes Hace-HR.

Y aunque fuera posible deducir de esta demandante la calidad de consorciada, a partir del cuadro del orden de elegibilidad puede advertirse que, aun sumando los 20 puntos de la calificación por no tener multas o sanciones, no se obtiene certeza sobre si el orden de elegibilidad cambiaría en su favor. Nuevamente, no hay prueba de que el Consorcio Puentes Hace-HR estuviera en una situación idónea para alcanzar la adjudicación del contrato allí licitado.

5.4.3. En relación con el daño al buen nombre o “*Good Will*”, la Sala se abstiene de estudiar el fondo de esta pretensión, porque estima inaceptable el argumento de que esta súplica debía entenderse incluida dentro de la reclamación por violación a derechos fundamentales (aptdo. 2.4.2.2), toda vez que la afectación a dicho activo es un perjuicio de carácter eminentemente material⁶⁶ y, por ende, disponible, que no puede confundirse con la protección de derechos fundamentales caracterizados por ser indisponibles e inalienables. En ese sentido, emitir un pronunciamiento sobre esta pretensión implicaría desconocer el principio de congruencia entre lo pedido y lo fallado.

5.4.4. En suma, la Colegiatura no accederá a las peticiones formuladas en apelación por las demandantes, y en lo que concierne a la reparación de los actos nulos, se limitará a actualizar la suma que fuera objeto de la condena de primera instancia, en estos términos:

el perjuicio sí debe haber desaparecido definitivamente del patrimonio —material o inmaterial— del individuo porque dichos resultados ya no podrán ser alcanzados jamás. // Tal circunstancia es la que permite diferenciar la ‘pérdida de oportunidad’ del ‘lucro cesante’ como rubros diversos del daño, pues mientras que la primera constituye una pérdida de ganancia probable —dado que, según se ha visto, por su virtud habrán de indemnizarse las expectativas legítimas y fundadas de obtener unos beneficios o de evitar una pérdida que por razón del hecho dañoso nunca se sabrá si habrían de conseguirse, o no—, el segundo implica una pérdida de ganancia cierta —se dejan de percibir unos ingresos que ya se tenían —; // (iii) La víctima debe encontrarse en una situación potencialmente apta para pretender la consecución del resultado esperado, es decir que debe analizarse si el afectado realmente se hallaba, para el momento en el cual ocurre el hecho dañino, en una situación tanto fáctica como jurídicamente idónea para alcanzar el provecho por el cual propugnaba, posición jurídica que “no existe cuando quien se pretende damnificado, no llegó a emplazarse en la situación idónea para hacer la ganancia o evitar la pérdida». CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. Rad. 05001-23-26-000-1995-00082-01(18593), reiterada por esta Subsección en sentencias del 9 de abril de 2018. Rad. 47001-23-31-000-2006-00043-01(38147), del 9 de julio de 2018. Rad. 25000-23-26-000-2004-01605-01(40896) y Rad. 520012331000200300352-01 (39902), y del 28 de febrero de 2020. Rad. 78001-23-31-000-00794-01 (48115). (Subrayas añadidas).

⁶⁶ “[...] de manera general los daños al buen nombre o *good will* deben incluirse en el concepto de perjuicios materiales, por cuanto dichos derechos, aunque pertenezcan a la órbita de lo intangible, constituyen parte del acervo patrimonial de la persona jurídica, de ahí que si el daño producido por la entidad demandada generó un detrimento en aquellos bienes inmateriales que constituyen la noción de establecimiento de comercio, la condena deberá resarcir tanto el daño emergente, cuya tasación depende de los gastos en los que haya incurrido la persona jurídica para restablecer su buen nombre o *good will*, como el lucro cesante, enmarcado en lo que la persona jurídica afectada por la actuación de la entidad demandada haya dejado de percibir por el hecho dañino [...]”. (CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 29 de abril de 2015. Rad. 25000-23-26-000-2001-01791-01(28019).



$$Va = Vh \frac{IPC \text{ Final}}{IPC \text{ Inicial}}$$

Va = Valor actualizado de la condena proferida en primera instancia

Vh = Valor histórico por concepto de la utilidad dejada de percibir, es decir, \$59.241.321.00

IPC Inicial = Índice de precios al consumidor que corresponde al mes de la sentencia de primera instancia: febrero de 2015.

IPC Final = Índice de precios al consumidor más próximo al mes en que se profiere esta sentencia: noviembre de 2021.

En este caso:

$$Va = \$59.241.321 \frac{110,60}{83,96}$$

$$Va = \$78.038.233,71$$

VI. CONDENA EN COSTAS

6.1. Según el artículo 188 del CPACA, la sentencia deberá disponer sobre la condena en costas (lo que incluye expensas y agencias en derecho) de acuerdo con lo reglado por el Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, "CGP"):

"Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad".

Conforme a lo considerado y resuelto por esta Corporación en auto de unificación del 25 de junio de 2014⁶⁷, el CGP entró a regir en la jurisdicción de lo contencioso administrativo desde el 1º de enero de 2014, siendo desde esta fecha esa la norma que remisión aplicable, según el artículo 245 del CPACA, si el recurso fue presentado tras su entrada en vigor, pero, si fuera interpuesto antes de dicha fecha, la norma de remisión seguirá siendo el Código de Procedimiento Civil ("CPC").

⁶⁷ Rad. núm. 25000-23-36-000-2012-00395-01(49299).



6.2. En el presente asunto, la apelación de las partes fue interpuesta en fecha posterior a la entrada en vigor del CGP (aptdo. 2.4.1 y 2.4.2), por lo que serán estas reglas las tenidas en cuenta en este aspecto de la decisión.

6.3. Para el efecto, conviene citar el artículo 365 del CGP:

“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:*

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

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.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción”. (Subraya la Sala).

6.3. Como este pronunciamiento, pese a la actualización de la suma de la condena, confirma íntegramente la providencia apelada, el marco de competencia de esta Colegiatura únicamente compromete las costas causadas en segunda instancia. Ahora, en vista de que los dos extremos del proceso apelaron el fallo, y sus argumentos no fueron acogidos por esta Colegiatura, es evidente que a ambos les fue despachado desfavorable el recurso, por lo que no hay lugar a condenar en costas.



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

FALLA

PRIMERO: MODIFÍQUESE el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia del 16 de febrero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, Subsección A, que quedará así:

Se **condena** al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**, a pagar –a título de daño emergente- a: **HACE INGENIEROS S.A.S. y ÁNGELA CONSUELO SÁNCHEZ TORRES** la suma de **SETENTA Y OCHO MILLONES TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y UN CENTAVOS MCTE (\$78.038.233,71)**

SEGUNDA: En lo demás, **CONFÍRMESE** la sentencia apelada.

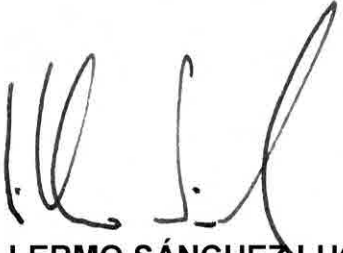
TERCERO: Sin condena en costas por ser improcedente.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen, una vez esta providencia esté en firme.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente


JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado


GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Salvo voto

