



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

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25000-23-26-000-2007-00636-01 (49561)
Demandantes: Planing de Colombia LTDA. y Liberty Seguros S.A.
Demandados: Alcaldía Mayor de Bogotá y otros.
Referencia: Controversias contractuales

Temas: **Tema 1.** Caducidad de pretensiones anulatorias de contratos estatales. **Tema 2.** Legitimación en la causa. **Subtema 2.1.** Representación legal y judicial. **Subtema 2.1.** Legitimación y representación de los fondos de desarrollo local del Distrito Capital. **Tema 3.** Declaratoria de caducidad del contrato. **Subtema 3.1.** Debido proceso administrativo. **Subtema 3.2.** Incidencia en el sentido de la decisión. **Tema 4.** Garantía única de cumplimiento. **Subtema 4.1.** Amparo de calidad del bien o servicio. **Subtema 4.2.** Vicios ocultos o redhibitorios. **Subtema 4.3.** Interpretación del contrato de seguros. **Subtema 4.4.** Obligación de cuantificar el amparo afectado de la póliza de cumplimiento.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por los demandantes en contra de la sentencia del 13 de septiembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión que declaró la caducidad de la acción respecto de la nulidad absoluta parcial del contrato, solicitada por una de las demandantes; y declaró oficiosamente la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Alcaldía Mayor de Bogotá¹.

I. SINTESIS DEL CASO

El Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal y la sociedad Planing de Colombia Ltda. celebraron un contrato cuyo objeto era realizar los levantamientos topográficos para la legalización y regularización urbanística de varios barrios de la localidad de San Cristóbal. Según la interventoría del contrato, la contratista incumplió las obligaciones contractuales, porque no presentó los productos a los que se había comprometido dentro de los términos fijados en el cronograma de actividades, y porque los productos

¹ "PRIMERO: DECLARAR la caducidad de la acción respecto [sic] la pretensión de declarar la nulidad absoluta de la Cláusula Décima Séptima [sic] del Contrato de Consultoría No. SGDC-C-0072-00-05 del 28 de diciembre de 2005, formulada por LIBERTY SEGUROS S.A. bajo el radicado No. 2008-0056. || SEGUNDO: DECLARAR de oficio la falta de legitimación en la causa por pasiva de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ".



que alcanzó a presentar carecieron de las calidades técnicas necesarias para ser utilizadas por la Administración. Los informes de la interventoría sirvieron para que la Secretaría de Gobierno, delegataria de la gestión contractual del Fondo, declarara la caducidad del contrato, y ordenara hacer efectiva la garantía única de cumplimiento.

Tanto la contratista como la compañía aseguradora garante del negocio demandaron los actos de caducidad y liquidación unilateral del contrato, argumentando que estos incurrieron en violación del debido proceso y falsa motivación.

II. ANTECEDENTES

2.1. Las demandas

2.1.1. Proceso 2007-00636

El 8 de junio de 2007, mediante apoderado judicial, la firma **Planing de Colombia Ltda.** (en adelante, **Planing**) demandó², en ejercicio de la acción de controversias contractuales, a la **Alcaldía Mayor de Bogotá** y a la **Secretaría de Gobierno de la Alcaldía**, en representación del Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal, por ser este el "*despacho encargado de los asuntos propios del FONDO DE DESARROLLO LOCAL (UNIDAD EJECUTIVA DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL) conforme lo dispone el Decreto No. 854 de 2001*", para deprecar pronunciamiento judicial favorable a las siguientes **súplicas**:

- (i) Que se declare la nulidad de la resolución n° 808 del 4 de octubre de 2006 que declaró la caducidad del contrato de consultoría SGDC-C-4-0072-00-05, celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal (en adelante, el Fondo) y Planing; y de la resolución n° 1025 del 26 de diciembre de 2006 que resolvió el recurso de reposición formulado contra la resolución n° 808.
- (ii) Que se declare el cumplimiento contractual de Planing y el incumplimiento de la entidad demandada.
- (iii) Que, como consecuencia de lo anterior, se condene al pago de perjuicios materiales (daño emergente, lucro cesante y *good will*) que se logren establecer en el trámite del proceso "*o durante la oportunidad y modos indicados en los artículo (sic) 307 y 308 del Código de Procedimiento Civil, y de conformidad con los artículos 172, 176 y 178 del C.C.A.*", tanto por la decisión de caducidad como por la inhabilidad que esta generó.

En síntesis, esta actora relata los siguientes **hechos** como sustento de sus pretensiones:

- (i) Hubo demoras en la ejecución contractual debido a que la interventoría, a la que debían entregarse los proyectos, y la misma Administración, demoraron la aprobación del producto n° 1 de la consultoría, lo que retrasó la entrega del segundo producto esperado, el cual sólo podía elaborarse una vez fuera aprobado el primero.

² F. 249-285, c. 5.



(ii) Por las malas condiciones climáticas no pudieron adelantarse oportunamente los estudios de topografía en la zona.

(iii) Planing pidió prorrogar el plazo contractual, pero, en cambio, la Administración declaró la caducidad del contrato con fundamento en las informaciones inexactas y tendenciosas de la interventoría, desatendiendo además el derecho de defensa de la contratista.

2.1.2. Proceso 2008-00056

El 12 de febrero de 2008, la sociedad **Liberty Seguros S.A.** (en adelante, Liberty) formuló, acudiendo a la acción de controversias contractuales, demanda³ contra la **Alcaldía Mayor de Bogotá**, a través de la cual **pretende** que “*se declare la nulidad de la Cláusula Décima Séptima del contrato de Consultoría No. SGDC-C-4-0072-00-05 suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal y Plainning (sic) de Colombia Ltda., y por tanto la nulidad de la Resolución No. 808 del 04 de octubre de 2006, y de su confirmatoria No. 1027 del 28 de diciembre de 2006, proferidas por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC*”.

Como **pretensiones subsidiarias**, solicitó: declarar la nulidad de los actos mencionados, además de las resoluciones n° 456 del 26 de julio de 2007 que liquidó unilateralmente el contrato, y n° 616 del 26 de octubre de 2007 que confirmó la decisión. Como consecuencia de lo anterior, Liberty Seguros S.A. pretende que se declare que “*no está obligada a realizar pago alguno en virtud de lo resuelto*”, y que “*se ordene restituir, actualizados, los dineros que haya pagado o llegare a pagar*”.

Como sustento de la petición de nulidad parcial del contrato, este demandante afirmó que, si bien la posibilidad de imponer la caducidad quedó plasmada en el clausulado, la Ley guardó silencio sobre el ejercicio de facultades excepcionales en los contratos de consultoría. Por lo tanto, es improcedente ejercer esta potestad en este tipo de negocios al ser contraria al principio de legalidad.

De otra parte, adujo que, de considerarse válida la cláusula contractual señalada, la entidad no brindó oportunidad al contratista para controvertir los documentos que sirvieron de base para declarar la caducidad del contrato. Además, el acuerdo de voluntades contemplaba un procedimiento previo a tomar esa medida, que fue obviado por la demandada. Aparte, acusó al acto de incurrir en falsa motivación, cuestionando las informaciones y fundamentos que sirvieron de base para adoptar la decisión sancionatoria, y agregó que no hubo incumplimiento del contratista, por lo que no se produjeron las condiciones legales que dan lugar a la obligación de indemnizar, contenida en la garantía de cumplimiento y de calidad del servicio.

2.2. Trámite procesal relevante

2.2.1. La demanda formulada por Planing fue **admitida** por el Tribunal en decisión interlocutoria⁴ del 3 de abril de 2008, mientras que la efectuada por Liberty fue **admitida**⁵ el 15 de mayo de 2008. La Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá

³ F. 5-108, c. 1.

⁴ F. 347-350, c. 5.

⁵ F. 111, c. 1.

