



**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 Bogotá<sup>1</sup>.

### **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

<sup>1</sup> "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**) demandó<sup>2</sup>, 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.

<sup>2</sup> 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, demanda<sup>3</sup> 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 interlocutoria<sup>4</sup> del 3 de abril de 2008, mientras que la efectuada por Liberty fue **admitida**<sup>5</sup> el 15 de mayo de 2008. La Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá

<sup>3</sup> F. 5-108, c. 1.

<sup>4</sup> F. 347-350, c. 5.

<sup>5</sup> F. 111, c. 1.



**contestó** ambas demandas<sup>6</sup> oponiéndose a los fundamentos fácticos y jurídicos de sus pretensiones, porque asegura que (i) no se presentó la violación alegada, al debido proceso en la emisión de los actos demandados y (ii) la demandante incurrió en incumplimientos contractuales que le son imputables. Aparte, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por activa de Liberty Seguros S.A.

2.2.2. Los procesos 2007-00636 y 2008-00056 fueron **acumulados** en el primero por el *a quo* en decisión<sup>7</sup> del 18 de junio de 2009.

2.2.3. En la oportunidad para presentar **alegatos de conclusión en primera instancia**<sup>8</sup>, la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá<sup>9</sup>, y los demandantes Planing<sup>10</sup> y Liberty<sup>11</sup> expusieron sus posturas en esta oportunidad. El agente del Ministerio Público se abstuvo de presentar concepto<sup>12</sup>.

2.2.4. El Tribunal profirió **sentencia de primera instancia** el 13 de septiembre de 2013, en la que resolvió:

**“PRIMERO: DECLARAR** la caducidad de la acción respecto a la pretensión de declarar la nulidad absoluta de la Cláusula Décima Séptima 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. 2008-00056.

**SEGUNDO: DECLARAR** de oficio la falta de legitimación en la causa por pasiva de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. [...]”.

2.2.5. En su oportunidad, Planing y Liberty **apelaron** el fallo de primera instancia<sup>13</sup>. Esta Corporación admitió<sup>14</sup> los recursos en auto del 12 de febrero de 2014.

2.2.6. El 11 de marzo de 2015, el Despacho sustanciador abrió la etapa para presentar **alegatos de conclusión en segunda instancia**. En esta ocasión Planing<sup>15</sup>, Liberty<sup>16</sup> y la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá<sup>17</sup> plantearon sus posturas. El agente del Ministerio Público ante esta Corporación guardó silencio.

### III. CONSIDERACIONES

3.1.1. La Sala es **competente** para conocer de este asunto, en virtud del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo<sup>18</sup> (Decreto ley 01 de 1984, “CCA”), vigente para el momento en que fue presentada la demanda, toda vez que la parte demandada la

<sup>6</sup> Contestación en el expediente 2007-00636: f. 353-358, c. 5; en el expediente 2008-00056: f. 134-139, c. 1.

<sup>7</sup> F. 159-160, c. 1.

<sup>8</sup> F. 473, c. 5.

<sup>9</sup> F. 476-483, c. 5.

<sup>10</sup> F. 484-488, c. 5.

<sup>11</sup> F. 489-584, c. 5.

<sup>12</sup> F. 586, c. 5.

<sup>13</sup> Planing: 633-643, c. ppal.; Liberty: f. 644-652, c. ppal.

<sup>14</sup> F. 674-675, c. ppal.

<sup>15</sup> F. 693-696, c. ppal.

<sup>16</sup> F. 734-834, c. ppal.

<sup>17</sup> F. 697-707, c. ppal.

<sup>18</sup> Modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998: “ARTÍCULO 82. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las Entidades Públicas, y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.”



componen entidades que hacen parte del Distrito Capital de Bogotá, como representantes de un fondo público<sup>19</sup>. A esto se agrega que esta Corporación conoce de la segunda instancia de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos<sup>20</sup>, y el *sub judice* tiene vocación de doble instancia por el factor cuantía<sup>21</sup>.

3.1.2. En relación con la **presentación oportuna de la demanda**, es necesario distinguir, por un lado, entre las pretensiones contra los actos administrativos de caducidad y liquidación unilateral del contrato, e incumplimiento contractual, y por el otro, la que declarativa de la nulidad absoluta de la cláusula décima séptima del contrato, solicitada por uno de los actores.

3.1.2.1. Según el artículo 136 numeral 10 del CCA, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, vigente para la fecha en que inició el trámite de este proceso, la anulación del contrato tiene un supuesto distinto para la contabilización de los dos años que la ley fija para que la acción de controversias contractuales sea incoada en tiempo, desarrollado por el literal e) de la norma. De otra parte, cuando el contrato fue liquidado unilateralmente, como ocurrió en el *sub lite*, el cómputo se somete a lo ordenado por el literal d):

*“ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. [...]*

*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.*

*En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:*

*[...] d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;*

*e) La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. En ejercicio de esta acción se dará estricto cumplimiento al artículo 22 de la Ley 'por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se*

<sup>19</sup> Aptado. 3.1.3.3.

<sup>20</sup> CCA – Artículo 129 (subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998): “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 o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.”

<sup>21</sup> Según el artículo 132 numeral 5 del CCA (subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998), los asuntos “referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.” Para el 2007, ese tope equivalía a \$216'850.000. En este caso, dicho monto fue superado por la cuantía formulada por Planing: \$600'000.000 (f. 275, c. 1.), y por Liberty: \$254'596.800 (f. 93, c. 1.)



*modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia". (Se subraya).*

3.1.2.2. Conforme a este precepto, la aseguradora Liberty, como persona interesada en tanto garante del contrato de consultoría No. SGDC-C-0072-00-05, podía demandar la nulidad total o parcial del mencionado negocio jurídico dentro de los dos años siguientes a su perfeccionamiento, es decir, cuando se hubiere logrado el acuerdo sobre el objeto contractual y la respectiva contraprestación, y dicho acuerdo se hubiere elevado a escrito, según el inciso primero<sup>22</sup> del artículo 41 de la Ley 80 de 1993. En este caso, ello ocurrió el veintiocho (28) de diciembre de dos mil cinco (2005), fecha en que se suscribió el contrato mencionado<sup>23</sup>.

Tomando la anterior fecha como punto de partida, esta Colegiatura encuentra que el término bienal habría culminado el veintinueve (29) de diciembre de dos mil siete (2007), día comprendido en la vacancia judicial<sup>24</sup> del período 2007-2008. Interpretados de manera conjunta<sup>25</sup> los artículos 121 del Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970, "CPC")<sup>26</sup>, y 62 de la Ley 4 de 1913 "sobre régimen político y municipal"<sup>27</sup>, cabe deducir que si el último día de un término judicial es feriado o vacante, este se extenderá hasta el primer día hábil, es decir, el viernes once (11) de enero de dos mil ocho (2008). Así las cosas, para el doce (12) de febrero de ese año, que fue el momento en que la demanda de Liberty fue presentada, **la oportunidad para proponer pretensiones de nulidad del contrato señalado había fenecido**. Por lo tanto, la decisión del Tribunal Administrativo sobre la caducidad de estas reclamaciones se mantendrá en esta instancia.

3.1.2.3. Ahora, es necesario precisar que la ilegalidad de la cláusula contractual atinente a la caducidad del contrato fue sustentada en la causal de infracción de normas superiores, más precisamente en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 que, en criterio del demandante, no soporta la aplicación de cláusulas excepcionales en contratos de consultoría. Este señalamiento solamente se planteó para sustentar la nulidad contractual, no así la de los actos administrativos<sup>28</sup>, por lo que, caducada como

<sup>22</sup> "ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito."

<sup>23</sup> F. 214, c. 5.

<sup>24</sup> Ley 31 de 1971: "Artículo 1o. El artículo 20. del Decreto número 546 de 1971, quedará así: Para todos los efectos legales, los días de vacancia judicial son los siguientes: // a) Los días domingos y festivos, cívicos o religiosos, que determina la ley y los de la Semana Santa. // b) Los días comprendidos entre el 20 de diciembre de cada año y el 10 de enero siguiente, inclusive, lapso en el cual los funcionarios y empleados de la rama civil, contencioso administrativo, laboral y los de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Superior de Aduanas y Salas Penales de los Tribunales de Distrito, así como los respectivos agentes del ministerio público que corresponden a tales despachos, disfrutarán colectivamente de la prestación social de vacaciones anuales." (Se subraya).

<sup>25</sup> En la jurisprudencia de la Corporación ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto unitario del 1º de diciembre de 2011. Rad. 11001-23-25-000-2010-00160-00(1198-10), reiterado por la Sección Tercera – Subsección C en sentencia del 27 de enero de 2016. Rad. 47001-23-31-000-2012-00315-01 (48533).

<sup>26</sup> Modificada por el artículo 1 numeral 65 del Decreto 2282 de 1989: "ARTÍCULO 121. TERMINOS DE DIAS, MESES Y AÑOS. En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquéllos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho. // Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario."

<sup>27</sup> "ARTÍCULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil."

<sup>28</sup> Cabe anotar que Planing alegó la "ilegalidad manifiesta" de los actos administrativos por la misma razón, pero en los alegatos de conclusión en primera instancia (f. 484-488, c. 5) y no en la demanda. Tales señalamientos, planteados de forma extemporánea, no pueden ser tenidos en consideración por esta Judicatura.



se encuentra la acción para demandar la nulidad del contrato y en armonía con el principio de congruencia y del derecho de defensa de la parte demandada, este cargo no será estudiado por la Subsección.

3.1.2.4. Por otra parte, en torno a la formulación de las pretensiones de nulidad de los actos administrativos de caducidad del contrato, planteadas por la demanda de Planing, e incluidas, además de la nulidad de los actos de liquidación unilateral del contrato, como pretensiones subsidiarias de la reclamación judicial enervada por Liberty, el conteo del término de caducidad es el establecido en el literal d) del artículo 136 del CCA, transcrito anteriormente.

La decisión administrativa de liquidación unilateral del contrato SGDC-C-4-0072-00-05 adquirió firmeza a partir del acto que resolvió el recurso de reposición contra la resolución 0456 del 26 de julio de 2007, es decir, a partir de la resolución 0616 del 26 de octubre de 2007. Si bien, en el expediente no obra constancia de ejecutoria o de notificación de este último acto, la Sala estima razonable contar el lapso bienal, para el ejercicio oportuno de la acción de controversias contractuales, desde la fecha de expedición de la última decisión aludida, habida cuenta de que, aun así, dicho plazo fenecería el 27 de octubre de 2009, y para entonces tanto la demanda de Planing como la de Liberty ya habían sido radicadas. Por lo tanto estas súplicas arribaron a la Jurisdicción **en tiempo**.

3.1.3. La **legitimación en la causa**<sup>29</sup> *“se presenta cuando quien acude al proceso tiene relación con los intereses inmiscuidos en el mismo y guarda una conexión con los hechos que motivaron el litigio, en otras palabras, es titular de un interés jurídico susceptible de ser resarcido”*<sup>30</sup>.

Cuando de la acción de controversias contractuales se trata, esta procede contra los actos administrativos que se profieran en el marco de la actividad contractual<sup>31</sup> y, en principio, son las partes del contrato las legitimadas para instaurarla<sup>32</sup>. Sin embargo, cuando el acto administrativo contractual declara el siniestro cubierto por la garantía única de cumplimiento contenida en una póliza de seguro, la compañía aseguradora que ampara los riesgos tiene interés directo en controvertir la legalidad de las decisiones administrativas unilaterales<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> En este aspecto, se mencionan las sentencias invocadas por esta Subsección en sentencia del 29 de noviembre de 2019. Rad. 50001-23-31-000-2009-00435-01(46315)

<sup>30</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 28 de junio de 2019. Rad. 66001-23-31-000-2003-00588-02(44009) y del 26 de agosto de 2019. Rad. 52001-23-31-000-2010-00512-01(45022), entre otras.

<sup>31</sup> LEY 80 DE 1993: “ARTÍCULO 77. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil. // 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.” (Se subraya)

<sup>32</sup> CCA: “ARTÍCULO 87. DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.” (Se subraya)

<sup>33</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 18 de julio de 2007, exp. 33476; y Subsección C, sentencia del 1 de febrero de 2012, exp. 19331, entre otras.



3.1.3.1. En ese sentido, tanto Planing, contratista de la administración, como Liberty que aseguró el cumplimiento del contrato, **están legitimados en la causa por activa**, en tanto ambos actores fueron afectados por los actos administrativos atacados.

3.1.3.2. En cuanto a la **legitimación por pasiva**, el Tribunal declaró la falta de este presupuesto considerando que, de acuerdo a la normatividad que desarrollaba los Fondos de Desarrollo Local —en particular, los artículos 89 y 91 (sic)<sup>34</sup> del Decreto 1421 de 1993, el artículo 35 del Decreto 854 de 2001, y el artículo 25 del Decreto 581 de 2007— estos eran entidades públicas con personería jurídica y patrimonio propio, por lo que debieron ser demandadas directamente y *“comparecer al proceso independientemente de quien tenga su representación legal y procesal”*. Como la demanda fue explícitamente presentada contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, *“que carece de personería jurídica y no (contra) el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal, quien suscribió el contrato”*, encontró que no se hallaba cumplido este requisito. Los apelantes se opusieron a estas consideraciones.

3.1.3.3. Pues bien, las juntas administradoras locales son autoridades que forman parte del sector descentralizado de la administración del Distrito Capital, y ejercen funciones en materia de servicios públicos y construcción de obras públicas, lo que envuelve la asignación de los recursos correspondientes, así como la aprobación del fondo de desarrollo de su localidad, previo concepto favorable del consejo distrital (artículos 5.3, 54, 61, 63.4, 69.4 y 69.5, Decreto ley 1421 de 1993). Estos fondos, cuyos recursos están destinados a la prestación de servicios y a la construcción de obras correspondientes, tienen personería jurídica y patrimonios propios (artículo 87, Decreto ley 1421 de 1993). No obstante, la representación legal y ordenación del gasto de los fondos de desarrollo locales le correspondía al Alcalde Mayor del Distrito Capital, quien, a su vez podía delegar tal función.

Con el Decreto distrital 854 de 2001, el entonces Alcalde Mayor de Bogotá delegó en los Secretarios de Despacho —entre otros— la facultad de contratar, así como de ordenar gastos y pagos de los fondos de desarrollo local (artículo 35). Mientras que, con el Decreto distrital 311 de 2002, el Alcalde Mayor delegó asimismo en las Secretarías de Despacho la representación judicial y extrajudicial del Distrito Capital, *“en los procesos que se adelanten con ocasión de los actos, hechos, omisiones u operaciones que aquellos organismos expidan, realicen o en que incurran o participen y, que sean notificados a partir de la fecha señalada”*, conservando, en todo caso, la facultad de reasumir sus competencias en materia de representación judicial, para asignársela a la oficina de asuntos judiciales de la secretaría general (artículo 15).

3.1.3.4. Esta Sección<sup>35</sup> ha precisado que la legitimación procesal es el presupuesto procesal referido a *“la aptitud de la persona para actuar, válidamente, en el proceso, y esto implica, acudir a él por sí mismo y ejecutar los actos procesales propios de aquél”*; mientras, la legitimación en la causa desarrolla el interés del convocado al asunto para formular o controvertir la pretensión, como se dijo antes; y la representación judicial alude al órgano o sujeto que acude al proceso en nombre de la respectiva persona jurídica de derecho público.

<sup>34</sup> El artículo 91 del Decreto 1421 de 1993 trata de multas por infracciones urbanísticas.

<sup>35</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Sala Plena. Auto del 25 de septiembre de 2013. Rad. 2500023260001997503301 (20420)





Ahora bien, sobre la legitimación en la causa, la jurisprudencia unificada de esta Sección precisó lo siguiente:

*«Un sector de la doctrina sostiene que la legitimación en la causa es la aptitud para ser parte en un proceso concreto<sup>36</sup>, otro sector usa la terminología de la legitimación desde la ley sustancial, así:*

*“Creemos que se precisa mejor la naturaleza de esa condición o calidad o idoneidad; así en los procesos contenciosos, la legitimación en la causa consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, y respecto del demandado en ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante; y en los procesos de jurisdicción voluntaria consiste en estar legitimado por la ley sustancial para pedir que se hagan las declaraciones solicitadas en la demanda.”<sup>37</sup>*

*Asimismo, se advierte la utilidad de señalar las diferencias entre la legitimatio ad processum y la legitimatio ad causam. La legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial vinculado con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso; por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo, en otras palabras, es un requisito para que exista un pronunciamiento de mérito sobre la relación jurídico - sustancial que es materia de juzgamiento. En ese orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera la nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el asunto»<sup>38</sup>.*

Así —aclaró la Sala<sup>39</sup>— cuando, por ejemplo, sea demandada la Nación, pero esta no sea representada por la persona de mayor jerarquía de la entidad que expidió el acto o produjo el hecho —como le corresponde según el artículo 149 del CCA— no se estará ante un problema de falta de legitimación en la causa, sino de representación judicial. Mientras que, *“por el contrario, estamos ante un problema de falta de legitimación en la causa, cuando se demanda a una persona de derecho público en particular, verbigracia la Nación, y quién debió ser demandado era otra persona, entiéndase un Municipio, un Departamento u otra entidad pública con personería jurídica”*.

3.1.3.5. De acuerdo con el artículo 137.1 del CCA, toda demanda contencioso-administrativa debe contener la designación de las partes y de sus representantes legales. En el presente proceso, Planing designó como demandados a la *“ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE GOBIERNO, EN REPRESENTACIÓN DEL FONDO LOCAL DE DESARROLLO (UNIDAD EJECUTIVA DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL) CONFORME LO DISPONE EL DECRETO 854 DE 2001”*<sup>40</sup>. Mientras, de forma independiente, Liberty Seguros S.A. identificó como demandada a la *“Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”*<sup>41</sup>. Luego, fueron acumulados los procesos iniciados

<sup>36</sup> González Pérez. Op. cit. p. 115».

<sup>37</sup> Devis Echandía, Hernando. Teoría General del Proceso, Tomo I. Biblioteca Jurídica Dike, 1994. Medellín-Colombia. p. 270».

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Sala Plena. Auto del 25 de septiembre de 2013. Rad. 2500023260001997503301 (20420).

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> F. 249, c. 5.

<sup>41</sup> F. 6, c. 1.



con las anteriores demandas, mediante auto del 18 de junio de 2009<sup>42</sup>, lo que supone la identidad de demandados, de acuerdo con los artículos 145 del CCA y 157.2 del CPC.

No se presentó, pues, imprecisión alguna en la identificación de la demandada en el escrito introductorio presentado por Planing y, si bien Liberty Seguros S.A. fue imprecisa en la designación de la demandada, se advierte, desde el primer hecho de su demanda, que la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá actuó de acuerdo con las facultades para la contratación y ordenación de gasto que le confería el Decreto 854 de 2001, referido anteriormente. Y, en efecto, como se verá en el acápite correspondiente<sup>43</sup>, los actos administrativos demandados fueron expedidos por el Secretario de Gobierno de la época, como delegatario de la gestión contractual de los fondos de desarrollo local.

Más allá de cualquier imprecisión formal en la redacción de una de las demandas, las actoras enfocaron su reclamación contra la Alcaldía Mayor de Bogotá y/o a la Secretaría de Gobierno de Bogotá en sus respectivos roles de representante legal y de delegatario del Fondo comprometido en el contrato *sub judice*. En otras palabras, no le han imputado procesalmente las pretensiones de la demanda a la Alcaldía o a la Secretaría de Gobierno, como si estas dependencias tuvieran personería jurídica o aptitud para comparecer por sí solas al juicio, sino que acuden en representación legal y judicial de la entidad que sí tiene capacidad procesal, esto es, el Fondo, que es el centro de imputación de las obligaciones y derechos que surjan con ocasión de los contratos celebrados por su vocero y representante legal. Bajo este entendido, fue declarada la acumulación de procesos en este asunto y operó la defensa de la demandada, quien nunca cuestionó su legitimación como parte y se pronunció sobre los fundamentos fácticos y jurídicos de las demandas<sup>44</sup>. Por lo tanto, no era procedente la declaración de la falta de legitimación en la causa del extremo demandado.

3.1.3.6. Así las cosas, el Fondo está **legitimado en la causa por pasiva**, su representación legal y judicial estaba radicada en la Alcaldía Mayor de Bogotá, que en su momento delegó estas funciones en la Secretaría de Gobierno de dicha ciudad, y en consecuencia, la mención de estas dependencias en las demandas de Planing y de Liberty estaba razonablemente justificada.

De esta manera, al encontrarse reunidos todos los presupuestos para fallar el asunto, la Sala revocará la providencia apelada y, en su lugar, tomará la decisión estimativa de las pretensiones de la demanda que en derecho corresponda.

3.1.3.7. No pasa por alto la Sala que los artículos 87, 92 y 94 del Decreto ley 1421 de 1993 —expedido en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 41 transitorio de la Constitución— fueron anulados por inconstitucionalidad conforme a la sentencia del 6 de junio de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación<sup>45</sup>. Empero, como ocurre con la generalidad de las decisiones de inconstitucionalidad de las normas jurídicas con rango legal<sup>46</sup>, dicho fallo tiene efectos hacia el futuro. Por lo tanto, dicha providencia no incide en lo que es objeto de este

<sup>42</sup> F. 159 y 160, c. 1.

<sup>43</sup> Aptados. 3.3.20 y 3.3.14.

<sup>44</sup> Aptado. 2.2.1.

<sup>45</sup> Rad. 11001-03-15-000-2008-01255-00 (AI)

<sup>46</sup> Ver, entre otras: Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-037 del 31 de enero de 2019.



asunto, toda vez que los hechos y el trámite procesal tuvieron lugar antes de la sentencia.

### 3.2. Identificación de los problemas jurídicos

En vista de que esta providencia reemplazará la inhibitoria de primera instancia, y que los recursos de apelación apuntaron primordialmente a la revocatoria del fallo para que, en su lugar, se aprecien las pretensiones de las demandas, es necesario exponer los cargos de nulidad formulados por las sociedades actoras en sus respectivos escritos, junto con las excepciones y argumentos de defensa planteados por la parte demandada. Luego de ese recuento, se determinarán los problemas jurídicos a resolver.

#### 3.2.1. Cargos de nulidad formulados por las actoras

Contra los actos administrativos de caducidad y liquidación unilateral del contrato<sup>47</sup>, las sociedades Planing y Liberty plantearon las siguientes causales de ilegalidad:

##### 3.2.1.1. Vulneración del debido proceso

Las actoras alegan que la entidad demandada obvió el derecho de defensa y contradicción durante el trámite de la decisión de caducidad. Aducen que esa decisión fue proferida sin previa audiencia del contratista y sin que éste hubiera tenido ocasión de controvertir los informes de la interventoría que motivaron la determinación.

Así, Planing afirmó que *“no tuvo la oportunidad de obtener la efectividad de sus derechos”*, pues no se tuvieron en cuenta los argumentos y pruebas solicitadas a la Administración. Por ello, aseveró que los actos adolecen de un vicio de *“expedición irregular”*, al no ser respetados los procedimientos anteriores del acto.

Mientras que Liberty adujo que el debido proceso en esta clase de actuaciones administrativas no sólo implica la oportunidad de presentar recursos gubernativos sino que *“previo a la decisión debe darse la oportunidad al contratista para expresar su punto de vista antes de tomarse la decisión”*, siendo este un escenario distinto al de las observaciones surtidas durante la ejecución contractual. En ese sentido, advirtió que las resoluciones impugnadas —en particular, la que decidió el recurso de reposición— se basaron en:

*“[...] dos pronunciamientos específicos de la interventoría realizadas en actas del 16, 17 de noviembre y un informe radicado bajo el número 1-2006-35625 del 11 de diciembre del mismo año, acta e informe **éste que son posteriores a la declaratoria de caducidad** y de las cuales no tuvo conocimiento directo el contratista para efectos de controvertirlo, pues, sólo tuvo conocimiento del informe del 11 de diciembre de 2006, el 12 de enero de 2007, es decir, cuando la caducidad ya estaba en firme”*. (Subraya y negrilla originales de la demanda).

Del mismo modo, la aseguradora afirmó que en el procedimiento administrativo, la parte demandada se limitó a repetir los argumentos plasmados en la primera de las

<sup>47</sup> Del que la demandante Liberty afirma que al estar sustentados en el presupuesto de la caducidad siguen la suerte de la nulidad de los actos que impusieron la sanción contractual.



resoluciones, sin que hubiera existido ningún análisis o argumentación de las allí recurrentes.

Adicionalmente sostuvo que la cláusula de multas, en tanto era un mecanismo preliminar y menos gravoso que el de la caducidad, debió ser aplicada preferentemente por la Administración. De acuerdo con ello, el hecho de haber impuesto, de entrada, la caducidad, permite inferir la ilegalidad de los actos.

### **3.2.1.2. Violación directa de la ley**

En criterio de Liberty, los actos declarativos de la caducidad violaron el artículo 1077 del Código de Comercio ("CCo"), en la medida en que en ellos no hay prueba de la ocurrencia del siniestro ni de la cuantía de la pérdida para ninguno de los dos amparos afectados (cumplimiento y calidad del servicio).

### **3.2.1.3. Falsa motivación**

Las demandantes acusan a los actos de estar sustentados en información tendenciosa y subjetiva proporcionada por la interventora del contrato, que nunca reflejó la realidad de la ejecución contractual, ni evidenció las dificultades que atravesó el contratista que le impidieron entregar resultados cumplidamente, y pasó por alto los atrasos de la misma interventora en revisar y aprobar los productos, así como su labor deficiente reflejada en la formulación de observaciones vagas, ininteligibles y excesivamente inflexibles.

En lo que a la aseguradora concierne, esta aseveró que los actos incurren en falsa motivación, toda vez que hicieron efectiva la garantía única de cumplimiento por dos amparos diferentes y excluyentes entre sí, a saber: el cumplimiento del contrato y la calidad del bien o servicio prestados. Para Liberty, activar la garantía por calidad del bien o servicio prestado supone el cumplimiento contractual, y dicho amparo es necesariamente posterior a la finalización del negocio jurídico, por lo que hacer efectivas las garantías de cumplimiento y de calidad del bien o servicio de forma coetánea es un contrasentido:

*"El argumento que subyace a la resolución No. 808 de 2006, es un supuesto incumplimiento contractual por parte del contratista, y que la administración lo pretende a la postre hacer extensivo a la calidad del servicio contratado, con el propósito de afectar tal amparo, como si se hubiese recibido, terminado y por tanto liquidado el contrato, desconociéndose además que los amparos de cumplimiento y calidad son excluyentes, toda vez que si se alega el incumplimiento en la entrega debida del objeto contractual, la entidad no puede a su vez alegar mala calidad de lo recibido, por cuanto fue la propia administración la que rechazó los trabajos entregados por el contratista, luego, si los mismos fueron objeto de rechazo y por tanto no utilizados o usados por la administración, en condiciones normales, mal puede alegarse una mala calidad del servicio".*

Adicionalmente, en criterio de Liberty, los actos no determinaron con precisión los componentes de la garantía de cumplimiento que se hicieron efectivos, es decir, si se cobraron multas o la cláusula penal.

### **3.2.2. Defensa del Fondo, representado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá, sobre los actos impugnados**



La Secretaría de Gobierno, mediante apoderado especial, respondió a las pretensiones de las demandas, oponiéndose a su prosperidad. Para tal efecto, señaló que no eran ciertas las afirmaciones realizadas por las actoras sobre los informes de interventoría, y la entrega de los productos que son atribuibles a la contratista. Así, manifiesta que la entrega del primer producto fue retrasada por la consultora, y en dicha tardanza no incidió la evaluación de la interventoría; además el contrato no planteaba una entrega secuencial de productos sino que se debía trabajar en estos de forma simultánea para cumplir con el cronograma. También estimó que la alusión a factores climatológicos no denota una dificultad insuperable para cumplir el contrato, sino la falta de diligencia y prudencia de la contratista ante circunstancias posibles de prever en un plan de contingencia.

Frente a los cargos de violación al debido proceso, la Administración respondió que cumplió con todas las formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico, en particular con la ritualidad propia de la notificación personal, pero que, ante la no respuesta de la contratista, se vio obligada a notificar por edicto. Y, en relación con los cargos por falsa motivación, responde que sí hubo incumplimiento grave de la consultora respaldado en los informes de la interventoría. Afirma que a través de los señalamientos, en su criterio carentes de veracidad, los demandantes sólo buscan excusar la infracción contractual sancionada.

### **3.2.3. Problemas jurídicos**

A partir de lo expuesto, la Sala deberá dilucidar lo siguiente:

**3.2.3.1.** ¿Las resoluciones 808, 1025 y 1027 de 2006, que declararon la caducidad del contrato de consultoría SGDC-C-4-0072-00-05 y, en consecuencia, los actos que liquidaron unilateralmente dicho contrato, son nulos, por violar el debido proceso, ya que la contratista no tuvo la oportunidad de controvertir los informes de interventoría en que se fundaron tales actos, siendo algunos de estos informes posteriores al acto administrativo confirmado en reposición, y no fue impuesta previamente la multa pactada, que era una medida menos gravosa que la caducidad?

**3.2.3.2.** ¿Las resoluciones 808, 1025 y 1027 de 2006 y, en consecuencia, los actos que liquidaron unilateralmente dicho contrato son nulos, porque fueron proferidos con falsa motivación, se basaron en informes de interventoría contrarios a la realidad, e hicieron efectivos los amparos de cumplimiento y calidad del servicio de forma simultánea?

**3.2.3.3.** ¿Las resoluciones 808 y 1025 y 1027 de 2006 y, en consecuencia, los actos que liquidaron unilateralmente dicho contrato son nulos, por trasgredir el artículo 1077 del Código de Comercio ("CCo"), porque la ocurrencia del siniestro y su cuantía carecen de fundamento?

Si la respuesta alguno o algunos de los anteriores problemas fuere afirmativa, la Sala procederá a resolver las pretensiones de restablecimiento del derecho deprecadas como consecuencia de las de declaración de nulidad de los actos administrativos demandados.



### 3.3. Pruebas objeto de valoración

En vista de que hay elementos de prueba documentales aportados en copia simple, la Sala las tendrá en cuenta para decidir conforme lo han establecido, de forma unificada, la Sección Tercera en pleno<sup>48</sup> y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>49</sup> de esta Corporación. Dicho lo anterior, se relacionan los siguientes medios de convicción:

3.3.1. El 11 de noviembre de 2005, mediante **resolución núm. 942**, la Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá, invocando la Ley 80 de 1993 y el Decreto distrital 854 de 2001, **abrió concurso público** para contratar, en nombre del Fondo, la consultoría encargada de realizar *“los levantamientos topográficos para la legalización urbanísticas (sic) y regularización de de (sic) barrios en la localidad de San Cristóbal”*<sup>50</sup>.

3.3.1.1. En el mismo mes se dieron a conocer los **términos de referencia** del concurso<sup>51</sup>, en cuya justificación se indicaba que, de acuerdo con el plan de ordenamiento territorial, se realizarían procesos de legalización de barrios y unidades de vivienda, siendo necesario el levantamiento topográfico y la elaboración de planos de loteo, para iniciar el proceso de legalización de barrios ubicados en la localidad de San Cristóbal.

3.3.1.2. Según lo expuesto en los términos de referencia, el área objeto de estudio estaba compuesta por dos grandes grupos de *“desarrollos”*, unos objeto de legalización y otros de regularización, y se encontraban ubicados en las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) núm. 32, 33, 34, 50 y 51 de la localidad de San Cristóbal, que a su vez contenían 23 barrios.

3.3.2. El 28 de diciembre de 2005, entre el Fondo, representado por el entonces Secretario de Gobierno del Distrito Capital de Bogotá, y la sociedad Planing, suscribieron el **contrato**<sup>52</sup> **“de consultoría” SGCD-C-0072-00-05**, con el siguiente objeto:

**“CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO:** *En virtud del presente contrato, EL CONTRATISTA se obliga para con EL FONDO, a realizar por el sistema de precio global fijo la Consultoría para la consultoría [sic] para realizar los levantamientos topográficos para la legalización urbanísticas [sic] y regularización de de [sic] barrios en la localidad de San Cristóbal, de la ciudad de Bogotá D.C., de acuerdo con los términos de referencia del Concurso Público No. SG-UEL-CP-007 de 2005 y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, de fecha 6 de diciembre de 2005, los cuales hacen parte integral del presente contrato”.*

3.3.2.1. En toda su extensión, las obligaciones específicas del contratista, plasmadas en el texto del acuerdo de voluntades, fueron las siguientes:

**“CLÁUSULA SEGUNDA. OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA:** *En desarrollo del objeto de este contrato, EL CONTRATISTA contrae las siguientes obligaciones específicas: 1) Garantizar la precisión requerida por el DAPD. La precisión mínima debe ser de 1:20.000, para la poligonal de amarre. El Departamento trabaja con escala 1:500 en los planos impresos. 2). Revisar en la cartografía oficial del Departamento, planchas 1:2000 y planos disponibles en el DAPD, la localización y*

<sup>48</sup> Sentencia del 28 de junio de 2013. Exp. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022)

<sup>49</sup> Sentencia del 30 de septiembre de 2014. Exp. 11001-03-15-000-2007-01081-00(REV)

<sup>50</sup> F. 1, c. 4.

<sup>51</sup> F. 3-37, c. 4.

<sup>52</sup> F. 38-49, c. 4.



alrededores de los desarrollos a levantar, para lograr su correcta incorporación en la cartografía del DAPD y, establecer las diferencias que presenten los levantamientos con el mapa digital del Distrito Capital. 3). La localización y el lindero definitivo del área a levantar para cada desarrollo requieren de la aceptación del Departamento. 4) El consultor debe utilizar, para la organización y estructuración de datos cartográficos relacionados: a.) formato CAD o compatible con este, y b.) la estructura de cuatro (4) niveles del mapa digital del Distrito Capital (límite de manzana LMA, perímetro de sardinel MAS, sitios de interés SII y límites prediales LOT). 5). Realizar las siguientes actividades: a) Recopilación de la información existente, con el fin de realizar un diagnóstico sobre la cartografía existente, definición precisa del lindero del desarrollo a levantar y elaboración del cronograma de trabajo.

ACTIVIDAD		PLANO / ANEXOS
1	ELABORACIÓN DE ESQUEMA GRÁFICO CON LA DEFINICIÓN DE LOS LINDEROS Y ÁREAS A LEVANTAR.	Verificación en planchas ESC. 1:2000
		Recopilación y revisión de la cartografía existente de alrededores.
		Definición de linderos de las áreas a levantar.
		Elaboración de un esquema gráfico y digital de las áreas objeto de levantamiento para los Desarrollos que iniciarán el proceso de Legalización Urbanística.
2	PROYECTAR EL CRONOGRAMA DE LAS ACTIVIDADES A REALIZAR	Recopilación del inventario de actividades.
		Definición de tiempos de ejecución.
		Elaboración de propuesta de cronograma de trabajo.

b) Ejecución de levantamientos y revisión cartográfica

ACTIVIDAD		PLANO (DWG) / ANEXOS
3	EJECUCION DE LEVANTAMIENTOS	Identificación y materialización de puntos de control.
		Materialización de polígono base.
		Levantamiento topográfico y altimétrico
		Levantamiento de carteras de campo.
		Levantamiento de accidentes topográficos (Cuerpos de agua, líneas de alta tensión, cercas, postes, pozos, cajas, sumideros, válvulas, entre otros) a 100 metros a la redonda
		Levantamiento de lindero.
		Levantamiento predial y de construcción. Levantamiento de manzana
		Levantamiento de vías
		Levantamiento de zonas verdes y comunales
		Levantamiento de alrededores de 100 metros a la redonda del Desarrollo.
Ajustes topográficos		



4	EDICION GRAFICA PRELIMINAR	Elaboración de plano	Planos de loteo preliminar de los desarrollos a Esc 1:500 o 1:1000	
		Cálculo de áreas		
5	REVISION Y COMPARACIÓN CON CARTOGRAFÍA OFICIAL	Revisar y contrastar la cartografía oficial (en papel) para los desarrollos a levantar en relación con: a) sus similares, b) la cartografía resultante de los levantamientos cartográficos o fotogramétricos y c) el mapa digital del Distrito Capital	Documento	
		comparación entre los resultados del levantamiento y el mapa digital Se determinarán inconsistencias como sobreposiciones, sistemas de coordenadas inadecuados, desplazamientos y demás características que impliquen cambios cartográficos en los planos en el mapa digital.		
<b>ACTIVIDAD</b>			<b>PLANO (DWG) / ANEXOS</b>	
3	EJECUCION DE LEVANTAMIENTOS	Identificación y materialización de puntos de control.	Documento que contiene carteras de campo y cálculos de poligonales de amarre y poligonales auxiliares.  Las coordenadas deberán estar en el sistema de referencia ARENAS y MAGNAS. Y estructurarse en el Geodatabase corporativo del DAPD..	
		Materialización de polígono base.		
		Levantamiento topográfico y elaboración de carteras de campo.		Levantamiento altimétrico
				Levantamiento de accidentes topográficos (Cuerpos de agua, líneas de alta tensión, cercas, postes, pozos, cajas, sumideros, válvulas, entre otros) a 100 metros a la redonda
				Levantamiento de lindero. Levantamiento predial y de construcción. Levantamiento de manzana
				Levantamiento de vías
				Levantamiento de zonas verdes y comunales
	Levantamiento de alrededores de 100 metros a la redonda del Desarrollo.			
	Ajustes topográficos			
4	EDICION GRAFICA PRELIMINAR	Elaboración de plano	Planos de loteo preliminar de los desarrollos a Esc 1:500 o 1:1000	
		Cálculo de áreas		
5	REVISION Y COMPARACIÓN CON CARTOGRAFÍA OFICIAL	Revisar y contrastar la cartografía oficial (en papel) para los desarrollos a levantar en relación con: a) sus similares, b) la cartografía resultante de los levantamientos cartográficos o fotogramétricos y c) el mapa digital del Distrito Capital	Documento	
		comparación entre los resultados del levantamiento y el mapa digital Se determinarán inconsistencias como sobreposiciones, sistemas de coordenadas inadecuados, desplazamientos y demás características que impliquen cambios cartográficos en los planos en el mapa digital.		

c) Cálculo y edición gráfica.





ACTIVIDAD			PLANO (DWG) / ANEXOS
6	CALCULO EDICIÓN	Elaboración de Cuadros de áreas	Planos de loteo de los desarrollos a Esc 1:500 o 1:1000
		Cuadro general de áreas	
		Cuadro de áreas de manzanas y lotes	
		Cuadro de áreas de zonas de uso público	
		Amojonamiento de zonas de uso público	
Incorporación de ajustes en el archivo digital del plano de loteo			

c) Entrega de cartografía definitiva

ACTIVIDAD			PLANO (DWG) / ANEXOS
7	CARTOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN DEFINITIVA	Elaboración de archivos magnéticos en CAD con los niveles de información o "layers", estructura y atributos de conformidad a los requerimientos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y sus estándares	Planos de loteo de los desarrollos a Esc 1:500 o 1:1000 impresos y en archivos digitales. Documentos impresos y en Archivos digitales.
		Elaboración del medio magnético del archivo del Ploteo. PLT.	
		Ejecutar el ploteo de los planos en papel mantequilla de 90 gramos, en los formatos y con las convenciones y datos requeridos por el DAPD	
		Elaboración de carteras de campo y hojas de cálculo	

**6) Entregar los siguientes productos: Producto 1:** Documento escrito y archivo digital que contenga el cronograma de las actividades a realizar y esquema gráfico (Plano de la UPZ donde se localizan ESC 1:10000) con la definición de linderos y áreas a levantar para los Desarrollos que iniciarán el proceso de Legalización Urbanística. Este producto se entregará al finalizar el primer mes de ejecución del contrato. Especificaciones técnicas: A partir de la realización de las actividades 1 y 2 se consolidará el producto: Recopilación y diagnóstico de información existente. Acciones a seguir. **Producto 2:** Documento escrito y planos de loteo a ESC 1:1.000 O 1:500 en archivo digital CAD que contenga el desarrollo de las actividades 3, 4 y 5 relacionadas con el levantamiento, edición y revisión cartográfica, para los desarrollos objeto de levantamiento. Este producto se entregará en los siguientes plazos como mínimo: El 30 % del área a levantar al tercer mes de ejecución, El 40 % del área a levantar al quinto mes de ejecución, El 30 % del área a levantar al séptimo mes de ejecución. Especificaciones técnicas: A partir de la realización de las actividades 3,4 y 5 propuestas se consolidará el producto: Los levantamientos topográficos que contendrán las especificaciones relacionadas en los cuadros anteriores con sus respectivas carteras de campo, cuadros de cálculos, edición gráfica preliminar y la revisión y comparación con cartografía oficial. El plano de loteo preliminar en Autocad, documento con el resumen de la revisión y comparación cartográfica de los planos presentados con los planos colindantes aprobados por el D.A.P.D. a escala 1:500 O 1:1000, planchas a escala 1:2000 1.G.AC. y Mapa Digital. **Producto 3:** Documento escrito y planos de loteo definitivos a ESC 1:1.000 O 1:500 en archivo digital CAD que contenga el desarrollo de las actividades 6 y 7 relacionado con cálculo, cartografía y documentación definitiva de los planos de loteo de los desarrollos a Esc 1: 500 O 1:1000 impresos y en archivos digitales, para los desarrollos objeto de levantamiento. Este producto se entregará en los siguientes plazos como mínimo: El 30 % del área a levantar al quinto mes de ejecución, El 40 % del área a levantar al séptimo mes de ejecución, El 30 % del área a levantar al noveno mes de ejecución. Los levantamientos topográficos que contendrán las especificaciones relacionadas en los cuadros anteriores con sus respectivos cálculos, carteras de campo, edición gráfica y la revisión y comparación con cartografía oficial. El plano de loteo definitivo en Autocad impreso y



en archivo digital, Documento con el resumen de la revisión y comparación cartográfica impreso y en archivo digital. 7) Las demás que en desarrollo del objeto del contrato sean necesarias para cumplir a cabalidad con su ejecución y las establecidas por la Ley 80 de 1 .993 y normas concordantes”.

3.3.2.2. El contrato fue estimado en un valor de \$636'492.000, discriminados entre el valor de la propuesta (\$548'700.000) y el valor del IVA (\$87'792.000).

3.3.2.3. La forma de pago a cargo del Fondo fue pactada así:

No.	PAGO EN %	REQUISITOS PARA EL PAGO
1	20%	Al mes de iniciar ejecución del contrato, previo recibo a satisfacción del interventor del producto No. 1 y certificación expedida por el mismo sobre la ejecución y cumplimiento.
2	15%	Al tercer mes de ejecución del contrato previo recibo a satisfacción del interventor del producto No. 2 para el 30 % del área contratada y certificación expedida por el mismo sobre la ejecución y cumplimiento.
3	20%	Al quinto mes de ejecución del contrato previo recibo a satisfacción del interventor del producto No. 2 para el 40 % del área contratada y del producto No 3 para el 30% del área contratada, con certificación expedida por el mismo sobre la ejecución y cumplimiento
4	20%	Al séptimo mes de ejecución del contrato previo recibo a satisfacción del interventor del producto No. 2 para el 30 % del área contratada y del producto No 3 para el 40% del área contratada, con certificación expedida por el mismo sobre la ejecución y cumplimiento.
5	25%	Al finalizar el noveno mes de ejecución del contrato previo recibo a satisfacción del interventor del producto No. 3 para el 30 % del área contratada certificación expedida por el mismo sobre la ejecución y cumplimiento.

3.3.2.4. Según la cláusula sexta del contrato, el plazo de ejecución era de nueve (9) meses “contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución y de la suscripción del Acta de Iniciación”.

3.3.2.5. La cláusula séptima del contrato detalló la supervisión e interventoría del objeto contratado:

**“CLÁUSULA SÉPTIMA.- SUPERVISIÓN GENERAL E INTERVENTORÍA:** El Alcalde Local de San Cristóbal ejercerá la Gerencia General de los proyectos y la Supervisión General de los contratos que se adelanten con cargo a los recursos del Fondo de Desarrollo Local; de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Decreto Distrital 854 de 2001. **INTERVENTORÍA:** Será ejercida por la persona contratada para tal fin, quien se encargará del control técnico y administrativo del contrato. **EL CONTRATISTA** garantizará el acceso de la interventoría a toda la información sobre el desarrollo y ejecución del contrato, planos, visitas o inspección de los trabajos, a fin de poder cumplir con sus labores de interventoría, quien tendrá las siguientes obligaciones: a) Suscribir el Acta de Iniciación del contrato. b) Verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, c) Emitir conceptos sobre adiciones, solicitudes y reclamaciones presentadas por el contratista y tramitar cuando sea el caso las correspondientes disponibilidades presupuestales cuando quiera que se haga necesario realizar adiciones en valor. d) Colaborar con el contratista suministrándole la información necesaria, e) Expedir las certificaciones correspondientes, f) Las demás que le sean asignadas por El Fondo”.



3.3.2.6. En la cláusula octava del contrato fue convenida la obligación de constituir la garantía única de cumplimiento, en estos términos:

**“CLÁUSULA OCTAVA.- GARANTÍA: EL CONTRATISTA se compromete a constituir, a favor del FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SAN CRISTOBAL, póliza expedida por una compañía de seguros autorizada para funcionar en Colombia, o una garantía bancaria, con los siguientes amparos: a) Cumplimiento general del contrato, para garantizar las obligaciones que se contraen, el pago de multas y demás sanciones que se llegaren a imponer, por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato, con una duración igual al plazo de ejecución y seis (6) meses más a partir de su constitución b) Garantía de salarios y prestaciones sociales, por el cinco por ciento (5%) del valor total del contrato, vigente durante el término del contrato y tres (3) años más. c) Calidad del servicio, por el veinte (20%) del valor del contrato, vigente por el término de su duración y dieciocho meses (18) más”.**

3.3.2.7. La cláusula décima séptima del contrato contemplaba la facultad de declarar la caducidad del contrato, así:

**“CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA. - CADUCIDAD: LOS FONDOS, podrá [sic] declarar la caducidad administrativa de este Contrato, de conformidad con lo previsto en el Artículo 18 de la Ley 80 de 1.993 y el artículo 1° de la Ley 828 de 2003”.**

3.3.3. Liberty expidió la **póliza única de cumplimiento<sup>53</sup> núm. 690307**, con vigencia entre el 28 de diciembre de 2005 al 28 de diciembre de 2009, en la que Planing obraba como tomador, y el Fondo como asegurado y beneficiario. La póliza amparaba el contrato SGCD-C-0072-00-05 por un valor total equivalente a \$286'421.400, con los siguientes amparos: el cumplimiento del contrato (con un monto asegurado de \$127'298.400); salarios y prestaciones sociales (con un monto asegurado de \$31'824.600) y; calidad del servicio (con un monto asegurado de \$127'298.400)

Dentro de las condiciones generales del contrato de seguro, consta el alcance de los amparos de cumplimiento del contrato y de la calidad del bien o servicio:

#### **“1. AMPAROS**

LA ASEGURADORA OTORGA A LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE BENEFICIARIA DE ESTA PÓLIZA, LOS AMPAROS MENCIONADOS EN LA CARÁTULA DE LA MISMA, CON SUJECIÓN, EN SU ALCANCE Y CONTENIDO, A LAS DEFINICIONES QUE A CONTINUACIÓN SE ESTIPULAN:

##### **[...] 1.3. AMPARO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO**

CUBRE A LA ENTIDAD ESTATAL ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE CONTRATANTE CONTRA LOS PERJUICIOS DIRECTOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO IMPUTABLE AL CONTRATISTA DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL CONTRATO GARANTIZADO. ESTE AMPARO COMPRENDE LAS MULTAS Y EL VALOR DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA QUE SE HAGA EFECTIVA.

##### **[...] 1.6. AMPARO DE LA CALIDAD DEL BIEN O SERVICIO**

CUBRE A LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE LOS PERJUICIOS SUFRIDOS CUANDO EN CONDICIONES NORMALES POR USO EL OBJETO CONTRACTUAL

<sup>53</sup> F. 50-57, c. 4.



**PRESENTE DETERIORO DEBIDO A INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS FIJADOS EN EL CONTRATO DEL BIEN O DEL SERVICIO CONTRATADO.**

3.3.4. El 1° de febrero de 2006, Planing y la interventora del contrato, firmaron el **acta de inicio**<sup>54</sup> del contrato de consultoría SGCD-C-0072-00-05.

3.3.5. El **cronograma de actividades**<sup>55</sup> inicialmente planteado por la consultora, y avalado por la interventora, fue —en toda su extensión— el siguiente:

Nombre de tarea	Duración	Comienzo	Fin
<b>1. DESARROLLO JUAN REY</b>	<b>79 días</b>	<b>vie 17/03/06</b>	<b>vie 30/06/06</b>
1.1. Levantamiento topográfico	35 días	vie 17/03/06	mar 02/05/06
1.2. Edición gráfica preliminar	15 días	vie 14/04/06	jue 04/05/06
1.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	7 días	vie 05/05/06	lun 15/05/06
1.4. Control de Calidad	10 días	lun 15/05/06	vie 26/05/06
<b>1.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	<b>1 día</b>	<b>sab 27/05/06</b>	<b>sab 27/05/06</b>
1.6. Cálculo y Edición	18 días	sab 27/05/06	mar 20/06/06
1.7. Cartografía y Documentación definitiva	14 días	lun 26/06/06	jue 29/06/06
<b>1.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	<b>1 día</b>	<b>vie 30/06/06</b>	<b>vie 30/06/06</b>
<b>2. DESARROLLO SAN RAFAEL</b>	<b>49 días</b>	<b>jue 04/05/06</b>	<b>lun 10/07/06</b>
2.1. Levantamiento topográfico	12 días	jue 04/05/06	vie 19/05/06
2.2. Edición gráfica preliminar	10 días	jue 11/05/06	mié 24/05/06
2.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	5 días	jue 25/05/06	mar 30/05/06
2.4. Control de Calidad	7 días	mar 30/05/06	mie 07/06/06
<b>2.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	<b>1 día</b>	<b>jue 08/06/06</b>	<b>jue 08/06/06</b>
2.6. Cálculo y Edición	10 días	jue 08/06/06	mie 21/06/06
2.7. Cartografía y Documentación definitiva	10 días	mar 13/06/06	vie 07/07/06
<b>2.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	<b>1 día</b>	<b>lun 10/07/06</b>	<b>lun 10/07/06</b>
<b>3. DESARROLLO MORALVA</b>	<b>43 días</b>	<b>mar 09/05/06</b>	<b>mié 05/07/06</b>
3.1. Levantamiento topográfico	14 días	mar 09/05/06	vie 26/05/06
3.2. Edición gráfica preliminar	10 días	mar 16/05/06	sáb 27/05/06
3.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	5 días	mar 30/05/06	lun 05/06/06
3.4. Control de Calidad	8 días	jue 01/06/06	lun 12/06/06
<b>3.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	<b>1 día</b>	<b>mar 13/06/06</b>	<b>mar 13/06/06</b>
3.6. Cálculo y Edición	14 días	vie 16/06/06	mié 05/07/06
3.7. Cartografía y Documentación definitiva	12 días	vie 16/06/06	lun 03/07/06
<b>3.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	<b>1 día</b>	<b>mar 04/07/06</b>	<b>mar 04/07/06</b>
<b>4. DESARROLLO ALTAMIRA CHIQUITA</b>	<b>37 días</b>	<b>lun 22/05/06</b>	<b>lun 10/07/06</b>
4.1. Levantamiento topográfico	8 días	lun 22/05/06	mar 30/05/06
4.2. Edición gráfica preliminar	8 días	lun 29/05/06	mié 07/06/06
4.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	5 días	jue 08/06/06	mié 14/06/06
4.4. Control de Calidad	5 días	mié 14/06/06	mar 20/06/06
<b>4.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	<b>1 día</b>	<b>mié 21/06/06</b>	<b>mié 21/06/06</b>
4.6. Cálculo y Edición	10 días	mar 27/06/06	lun 10/07/06
4.7. Cartografía y Documentación definitiva	8 días	mar 27/06/06	jue 06/07/06
<b>4.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	<b>1 día</b>	<b>vie 07/07/06</b>	<b>vie 07/07/06</b>
<b>5. DESARROLLO NUEVA GLORIA II SECTOR</b>	<b>34 días</b>	<b>sáb 27/05/06</b>	<b>mié 12/07/06</b>
5.1. Levantamiento topográfico	5 días	sáb 27/05/06	jue 01/06/06
5.2. Edición gráfica preliminar	7 días	jue 01/06/06	vie 09/06/06
5.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	3 días	lun 12/06/06	mié 14/06/06
5.4. Control de Calidad	5 días	mar 13/06/06	lun 19/06/06
<b>5.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	<b>1 día</b>	<b>mar 20/06/06</b>	<b>mar 20/06/06</b>
5.6. Cálculo y Edición	12 días	mar 27/06/06	mié 12/07/06
5.7. Cartografía y Documentación definitiva	10 días	mié 28/06/06	mar 11/07/06
<b>5.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	<b>1 día</b>	<b>mié 12/07/06</b>	<b>mié 12/07/06</b>
<b>6. DESARROLLO LA GLORIA</b>	<b>65 días</b>	<b>lun 15/05/06</b>	<b>vie 11/08/06</b>
6.1. Levantamiento topográfico	27 días	lun 15/05/06	mar 20/06/06

<sup>54</sup> F. 58, c. 4.

<sup>55</sup> F. 59-64, c. 4.



6.2. Edición gráfica preliminar	15 días	lun 22/05/06	vie 09/06/06
6.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	8 días	lun 12/06/06	mié 21/06/06
6.4. Control de Calidad	10 días	jue 22/06/06	mié 05/07/06
<b>6.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	jue 06/07/06	jue 06/07/06
6.6. Cálculo y Edición	20 días	jue 13/07/06	mié 09/08/06
6.7. Cartografía y Documentación definitiva	20 días	vie 14/07/06	jue 10/08/06
<b>6.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	vie 11/08/06	vie 11/08/06
<b>7. DESARROLLO LA VICTORIA</b>	<b>62 días</b>	<b>mié 31/05/06</b>	<b>jue 24/08/06</b>
7.1. Levantamiento topográfico	20 días	mié 31/05/06	mar 27/06/06
7.2. Edición gráfica preliminar	15 días	jue 08/06/06	mié 28/06/06
7.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	5 días	jue 29/06/06	mié 05/07/06
7.4. Control de Calidad	5 días	jue 06/07/06	mié 12/07/06
<b>7.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	jue 13/07/06	jue 13/07/06
7.6. Cálculo y Edición	20 días	jue 27/07/06	mié 23/08/06
7.7. Cartografía y Documentación definitiva	20 días	jue 27/07/06	mié 23/08/06
<b>7.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	jue 24/08/06	jue 24/08/06
<b>8. DESARROLLO SAN VICENTE</b>	<b>59 días</b>	<b>vie 02/06/06</b>	<b>mié 23/08/06</b>
8.1. Levantamiento topográfico	15 días	vie 02/06/06	jue 22/06/06
8.2. Edición gráfica preliminar	10 días	vie 09/06/06	jue 22/06/06
8.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	6 días	vie 23/06/06	vie 30/06/06
8.4. Control de Calidad	7 días	lun 03/07/06	mar 11/07/06
<b>8.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mié 12/07/06	mié 12/07/06
8.6. Cálculo y Edición	20 días	mié 26/07/06	mar 22/08/06
8.7. Cartografía y Documentación definitiva	20 días	mié 26/07/06	mar 22/08/06
<b>8.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	mié 23/08/06	mié 23/08/06
<b>9. DESARROLLO ATENAS</b>	<b>52 días</b>	<b>mié 21/06/06</b>	<b>jue 31/08/06</b>
9.1. Levantamiento topográfico	10 días	mié 21/06/06	mar 04/07/06
9.2. Edición gráfica preliminar	8 días	mié 28/06/06	vie 07/07/06
9.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	4 días	lun 10/07/06	jue 13/07/06
9.4. Control de Calidad	7 días	vie 14/07/06	lun 24/07/06
<b>9.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mar 25/07/06	mar 25/07/06
9.6. Cálculo y Edición	17 días	mar 08/08/06	mié 30/08/06
9.7. Cartografía y Documentación definitiva	17 días	mar 08/08/06	mié 30/08/06
<b>9.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	jue 31/08/06	jue 31/08/06
<b>10. DESARROLLO EL FUTURO</b>	<b>45 días</b>	<b>vie 23/06/06</b>	<b>jue 24/08/06</b>
10.1. Levantamiento topográfico	7 días	vie 23/06/06	lun 03/07/06
10.2. Edición gráfica preliminar	6 días	vie 30/06/06	vie 07/07/06
10.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	3 días	lun 10/07/06	mié 12/07/06
10.4. Control de Calidad	5 días	jue 13/07/06	mié 19/07/06
<b>10.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	jue 20/07/06	jue 20/07/06
10.6. Cálculo y Edición	15 días	jue 03/08/06	mié 23/08/06
10.7. Cartografía y Documentación definitiva	15 días	jue 03/08/06	mié 23/08/06
<b>10.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	jue 24/08/06	jue 24/08/06
<b>11. DESARROLLO SURAMERICA</b>	<b>48 días</b>	<b>mié 28/06/06</b>	<b>vie 01/09/06</b>
11.1. Levantamiento topográfico	7 días	mié 28/06/06	jue 06/07/06
11.2. Edición gráfica preliminar	6 días	mié 05/07/06	mié 12/07/06
11.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	5 días	jue 13/07/06	mié 19/07/06
11.4. Control de Calidad	6 días	jue 20/07/06	jue 27/07/06
<b>11.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	vie 28/07/06	vie 28/07/06
11.6. Cálculo y Edición	15 días	vie 11/08/06	jue 31/08/06
11.7. Cartografía y Documentación definitiva	15 días	vie 11/08/06	jue 31/08/06
<b>11.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	vie 01/09/06	vie 01/09/06
<b>12. DESARROLLO RAMAJAL – SAN PEDRO</b>	<b>71 días</b>	<b>mar 04/07/06</b>	<b>mar 10/10/06</b>
12.1. Levantamiento topográfico	20 días	mar 04/07/06	lun 31/07/06
12.2. Edición gráfica preliminar	15 días	mar 01/08/06	lun 21/08/06
12.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	6 días	jue 10/08/06	jue 17/08/06
12.4. Control de Calidad	7 días	vie 18/08/06	lun 28/08/06
<b>12.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mar 29/08/06	mar 29/08/06
12.6. Cálculo y Edición	20 días	mar 12/09/06	lun 09/10/06
12.7. Cartografía y Documentación definitiva	20 días	mar 12/09/06	lun 09/10/06
<b>12.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	mar 10/10/06	mar 10/10/06



<b>13. DESARROLLO SAN BLAS</b>	<b>65 días</b>	<b>mié 05/07/06</b>	<b>mar 03/10/06</b>
13.1. Levantamiento topográfico	20 días	mié 05/07/06	mar 01/08/06
13.2. Edición gráfica preliminar	15 días	vie 14/07/06	jue 03/08/06
13.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	5 días	vie 04/08/06	jue 10/08/06
13.4. Control de Calidad	7 días	vie/11/08/06	lun 21/08/06
<b>13.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mar 22/08/06	mar 22/08/06
13.6. Cálculo y Edición	20 días	mar 05/09/06	lun 02/10/06
13.7. Cartografía y Documentación definitiva	20 días	mar 05/09/06	lun 02/10/06
<b>13.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	mar 03/10/06	mar 03/10/06
<b>14. DESARROLLO SAN BLAS II</b>	<b>54 días</b>	<b>vie 07/07/06</b>	<b>mié 20/07/06</b>
14.1. Levantamiento topográfico	15 días	vie 07/07/06	jue 27/07/06
14.2. Edición gráfica preliminar	12 días	mié 19/07/06	jue 03/08/06
14.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	4 días	vie 04/08/06	mié 09/08/06
14.4. Control de Calidad	4 días	jue 10/08/06	mar 15/08/06
<b>14.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mié 16/08/06	mié 16/08/06
14.6. Cálculo y Edición	15 días	mié 30/08/06	mar 19/09/06
14.7. Cartografía y Documentación definitiva	15 días	mié 30/08/06	mar 19/09/06
<b>14.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	mié 20/07/06	mié 20/07/06
<b>15. DESARROLLO LAS MERCEDES</b>	<b>58 días</b>	<b>vie 28/07/06</b>	<b>mar 17/10/06</b>
15.1. Levantamiento topográfico	17 días	vie 28/07/06	lun 21/08/06
15.2. Edición gráfica preliminar	13 días	lun 07/08/06	mié 23/08/06
15.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	4 días	jue 24/08/06	mar 29/08/06
15.4. Control de Calidad	5 días	mar 29/08/06	lun 04/09/06
<b>15.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mar 05/09/06	mar 05/09/06
15.6. Cálculo y Edición	20 días	mar 19/09/06	lun 16/10/06
15.7. Cartografía y Documentación definitiva	20 días	mar 19/09/06	lun 16/10/06
<b>15.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	mar 17/10/06	mar 17/10/06
<b>16. DESARROLLO MONTECARLO</b>	<b>43 días</b>	<b>mar 01/08/06</b>	<b>jue 28/09/06</b>
16.1. Levantamiento topográfico	15 días	mar 01/08/06	lun 21/08/06
16.2. Edición gráfica preliminar	12 días	mar 08/08/06	mié 23/08/06
16.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	3 días	jue 24/08/06	lun 28/08/06
16.4. Control de Calidad	4 días	mar 29/08/06	vie 01/09/06
<b>16.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	lun 04/09/06	lun 04/09/06
16.6. Cálculo y Edición	8 días	lun 18/09/06	mié 27/09/06
16.7. Cartografía y Documentación definitiva	8 días	lun 18/09/06	mié 27/09/06
<b>16.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	jue 28/09/06	jue 28/09/06
<b>17. DESARROLLO VITELMA</b>	<b>34 días</b>	<b>mié 02/08/06</b>	<b>lun 18/09/06</b>
17.1. Levantamiento topográfico	7 días	mié 02/08/06	jue 10/08/06
17.2. Edición gráfica preliminar	5 días	lun 07/08/06	vie 11/08/06
17.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	3 días	lun 14/08/06	mié 16/08/06
17.4. Control de Calidad	4 días	jue 17/08/06	mar 22/08/06
<b>17.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mié 23/08/06	mié 23/08/06
17.6. Cálculo y Edición	8 días	mié 06/09/06	vie 15/09/06
17.7. Cartografía y Documentación definitiva	8 días	mié 06/09/06	vie 15/09/06
<b>17.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	lun 18/09/06	lun 18/09/06
<b>18. DESARROLLO BUENOS AIRES</b>	<b>53 días</b>	<b>vie 11/08/06</b>	<b>mar 24/10/06</b>
18.1. Levantamiento topográfico	15 días	vie 11/08/06	jue 31/08/06
18.2. Edición gráfica preliminar	10 días	lun 21/08/06	vie 01/09/06
18.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	4 días	lun 04/09/06	jue 07/09/06
18.4. Control de Calidad	5 días	vie 08/09/06	jue 14/09/06
<b>18.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	vie 15/09/06	vie 15/09/06
18.6. Cálculo y Edición	12 días	vie 06/10/06	jue 19/10/06
18.7. Cartografía y Documentación definitiva	12 días	vie 06/10/06	jue 19/10/06
<b>18.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	mar 24/10/06	mar 24/10/06
<b>19. DESARROLLO CAMINO VIEJO DE SAN CRISTÓBAL</b>	<b>44 días</b>	<b>mar 22/08/06</b>	<b>vie 20/10/06</b>
19.1. Levantamiento topográfico	15 días	mar 22/08/06	lun 11/09/06
19.2. Edición gráfica preliminar	11 días	mar 29/08/06	mar 12/09/06
19.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	3 días	mié 13/09/06	vie 15/09/06
19.4. Control de Calidad	4 días	lun 18/09/06	jue 21/09/06
<b>19.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	vie 22/09/06	vie 22/09/06
19.6. Cálculo y Edición	10 días	vie 06/10/06	jue 19/10/06
19.7. Cartografía y Documentación definitiva	10 días	vie 06/10/06	jue 19/10/06



<b>19.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	vie 20/10/06	vie 20/10/06
<b>20. DESARROLLO CALVO SUR II</b>	<b>37 días</b>	<b>vie 25/08/06</b>	<b>lun 16/10/06</b>
20.1. Levantamiento topográfico	10 días	vie 25/08/06	jue 07/09/06
20.2. Edición gráfica preliminar	6 días	vie 01/09/06	vie 08/09/06
20.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	3 días	lun 11/09/06	mié 13/09/06
20.4. Control de Calidad	4 días	jue 14/09/06	mar 19/09/06
<b>20.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mié 20/09/06	mié 20/09/06
20.6. Cálculo y Edición	8 días	mié 04/10/06	vie 13/10/06
20.7. Cartografía y Documentación definitiva	8 días	mié 04/10/06	vie 13/10/06
<b>20.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	lun 16/10/06	lun 16/10/06
<b>21. DESARROLLO LAS BRISAS</b>	<b>39 días</b>	<b>vie 08/09/06</b>	<b>mié 01/11/06</b>
21.1. Levantamiento topográfico	10 días	vie 08/09/06	jue 21/09/06
21.2. Edición gráfica preliminar	7 días	vie 15/09/06	lun 25/09/06
21.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	3 días	mar 26/09/06	jue 28/09/06
21.4. Control de Calidad	4 días	lun 02/10/06	jue 05/10/06
<b>21.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	vie 06/10/06	vie 06/10/06
21.6. Cálculo y Edición	8 días	vie 20/10/06	mar 31/10/06
21.7. Cartografía y Documentación definitiva	8 días	vie 20/10/06	mar 31/10/06
<b>21.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	mié 01/11/06	mié 01/11/06
<b>22. DESARROLLO SOSIEGO – 1° DE MAYO II</b>	<b>28 días</b>	<b>vie 01/09/06</b>	<b>mar 10/10/06</b>
22.1. Levantamiento topográfico	3 días	vie 01/09/06	mar 05/09/06
22.2. Edición gráfica preliminar	3 días	mié 06/09/06	vié 08/09/06
22.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	3 días	lun 11/09/06	mié 13/09/06
22.4. Control de Calidad	4 días	jue 14/09/06	mar 19/09/06
<b>22.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mié 20/09/06	mié 20/09/06
22.6. Cálculo y Edición	5 días	mié 04/10/06	mar 10/10/06
22.7. Cartografía y Documentación definitiva	2 días	mié 04/10/06	jue 05/10/06
<b>22.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	vie 06/10/06	vie 06/10/06
<b>23. DESARROLLO SANTA INES</b>	<b>26 días</b>	<b>mar 12/09/06</b>	<b>mar 17/10/06</b>
23.1. Levantamiento topográfico	3 días	mar 12/09/06	jue 14/09/06
23.2. Edición gráfica preliminar	3 días	vie 15/09/06	mar 19/09/06
23.3. Revisión y comparación con cartografía oficial	2 días	mié 20/09/06	jue 21/09/06
23.4. Control de Calidad	3 días	vie 22/09/06	mar 26/09/06
<b>23.5. Entrega a Interventoría – Revisión (Producto 2)</b>	1 día	mié 27/09/06	mié 27/09/06
23.6. Cálculo y Edición	5 días	mié 11/10/06	mar 17/10/06
23.7. Cartografía y Documentación definitiva	3 días	mié 11/10/06	vie 13/10/06
<b>23.8. Entrega a Interventoría (Producto 3)</b>	1 día	lun 16/10/06	lun 16/10/06

3.3.6. El 5 de mayo de 2006, la interventora del proyecto y la firma consultora Planing suscribieron el **acta de recibido<sup>56</sup> del producto núm. 1**. Luego, en documento sin fecha<sup>57</sup>, la interventora certificó el cumplimiento parcial del contrato con la entrega del producto mencionado, en estos términos:

**“Pago a efectuar:**

*El primer contado correspondiente al 20% del valor del contrato, (\$127.298.400), según factura de venta N° 0426, previa entrega del Producto NO 1 (documento escrito y archivo digital que contiene las actividades a realizar y esquema gráfico, planos de las UPZs donde se localizan con la definición de linderos y áreas a levantar).*

**1. Actividades realizadas:**

- Investigación y análisis de la información cartográfica existente en el Distrito capital.

<sup>56</sup> F. 225, c. 4.

<sup>57</sup> F. 226-227, c. 4.



- *Elaboración de un diagnóstico para cada uno de los Desarrollos objeto de levantamiento topográfico.*
- *Elaboración de esquemas gráficos a escalas 1:5000 de la localización de los Desarrollos, con sus respectivos linderos y áreas a levantar.*

*El Producto N° 1 se realizó con el acompañamiento técnico de la Gerencia de Legalización y Gerencia Cartográfica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.*

## **2. Productos recibidos:**

- *Documento escrito y archivo digital que contiene los esquemas gráficos de los Desarrollos objeto del contrato, su localización, linderos Y áreas aproximadas dentro de las UPZs correspondientes.*
- *Cinco (5) planos en papel Bond a escala 1:5000, que contienen la información anteriormente mencionada.*
- *Archivo magnético que contiene la información digital de los esquemas en Autocad.*
- *Cronograma de actividades.*

## **3. Análisis técnico:**

*El producto se ha elaborado de acuerdo con los requerimientos establecidos en el contrato y siguiendo las indicaciones de la Interventoría.*

## **4. Concepto:**

*El contratista ha cumplido a satisfacción el objeto de su trabajo, por lo tanto se recomienda proceder al pago correspondiente.*

*El contratista presentó a la Interventoría, constancia de que a la fecha Mayo 2 de 2006, se encuentra a paz y salvo por concepto de pago de aportes de seguridad social y parafiscales, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y sus Decretos reglamentarios; la Ley 789 de 2002, en su Artículo 50, modificado por la Ley 828 de 2003 y demás normas complementarias.*

*El retraso presentado en la liquidación del Producto N° 1 se debió a:*

- *Las condiciones climáticas.*
- *Retraso en la información cartográfica por parte de las entidades distritales.*
- *Dificultad para dialogar en horas hábiles con cada una de las Juntas de Acción Comunal de los Desarrollos, para la definición de linderos y áreas a levantar.*
- *Cambio del cronograma de actividades por las razones anteriormente mencionadas”.*

3.3.7. El 6 de junio de 2006, la **interventora** del contrato indicó que, luego de una reunión con funcionarios del Distrito, se debía modificar el cronograma “para los levantamientos topográficos de la Localidad de San Cristóbal, por cuanto se consideró prioritario efectuar los levantamientos topográficos para los Desarrollos que serán objeto de Legalización Urbanística”. En tal medida, solicitó que la variación tuviera en cuenta lo siguiente:





*“Los trabajos topográficos para los Desarrollos Juan Rey, San Rafael, Moralba, Atenas y Santa Inés, deberán continuar y las entregas a Interventoría se harán en las fechas: Junio 12, 15, 16, 21 y 25 respectivamente, como se contempló en el cronograma concertado.*

*Una vez consolidado el Producto N° 2, se deberán efectuar los levantamientos topográficos de los Desarrollos: Calvo Sur II, Las Brisas y Sosiego 1° de Mayo.*

*[...] Para los restantes levantamientos topográficos seguirán vigentes la [sic] fechas de entrega a la Interventoría propuestas en el cronograma”.*

3.3.8. El 10 de julio de 2006, la **interventora** del contrato requirió del contratista *“cumplir con las fechas pactadas en el cronograma de trabajo concertado”*<sup>58</sup>. El mismo día, la interventora informó al entonces Director Ejecutivo de Localidades de la Secretaría de Gobierno de Bogotá:

*“Teniendo en cuenta que las entregas por parte de Planing de Colombia Ltda. no se han efectuado en las fechas pactadas, el cronograma de trabajo concertado se está viendo afectado. Dejo en conocimiento suyo que mi labor y cumplimiento como interventora depende entre otros, de las entregas de la información técnica que suministre la firma Planing de Colombia, para realizar los correspondientes chequeos de Interventoría en terreno, oficina y D.A.P.D.”.*

3.3.9. Los días 23 de junio, 5, 11, y 12 de julio de 2006, **Planing** hizo entrega de los resultados de los levantamientos topográficos de los desarrollos Juan Rey<sup>59</sup>, Santa Inés y Moralva<sup>60</sup>; Atenas, Las Brisas y Sosiego 1° de Mayo<sup>61</sup>, y Calvo Sur II<sup>62</sup>. El 7 de septiembre del mismo año entregó el levantamiento topográfico del desarrollo San Vicente<sup>63</sup>.

3.3.10. Pese a las respuestas posteriores de la consultora<sup>64</sup>, entre los meses de junio y septiembre de 2006, la **interventoría** formuló observaciones y conceptos desfavorables a las actividades realizadas por el consultor, por considerarlas técnicamente inadecuadas, desacertadas o carentes de veracidad frente al terreno analizado en los levantamientos topográficos Juan Rey, Calvo Sur, Las Brisas, Moralva, San Rafael Sur<sup>65</sup>.

En particular, el oficio fechado el 29 de agosto de 2006<sup>66</sup> expuso largamente las inconsistencias que, en su criterio, tenían los desarrollos del producto núm. 2, y las falencias que generaban retrasos en el cronograma:

*“Revisado por 5ª vez el plano definitivo del Desarrollo Atenas enviado a interventoría el 25 de Agosto a las 8:00 p.m.; me permito manifestarles quo a pesar de que se arreglaron unas pocas inconsistencias como:*

<sup>58</sup> F. 240, c. 4.

<sup>59</sup> F. 242, c. 4.

<sup>60</sup> F. 243, c. 4.

<sup>61</sup> F. 255, c. 4.

<sup>62</sup> F. 245, c.4.

<sup>63</sup> F. 267, c. 4.

<sup>64</sup> F. 246-266, c. 4.

<sup>65</sup> Comunicaciones de la interventora del contrato con las siguientes fechas: 13 de junio, 8 de julio, 9 de julio, 18 de julio y 12 de septiembre de 2006 (f. 184-201, c. 5 y f. 239, c. 5.).

<sup>66</sup> F. 180-183, c. 5.



*La modificación del separador, algunos detalles de servicios públicos, se diferenciaron antejardines, se corrigieron medidas de predios en la Manzana 28, se le colocó la construcción al predio 2 de la Manzana 7 y se dibujó la construcción de la iglesia; persisten muchas inconsistencias en otras:*

- *Falta levantamiento topográfico de servicios públicos (válvulas, pozos y postes). Persisten diferencias entre las medidas de los predios en las Manzanas 7, 12, 21, 22, 23, 26 y 27 del plano y las tomadas en terreno.*
- *No se definió correctamente el lindero Norte.*
- *Existen diferencias entre el número de predios del plano y las contabilizadas en terreno.*
- *No se verificaron las medidas de peatonales ni anchos de vías.*
- *Error en la definición de predios de la Manzana 19.*
- *No revisaron la nomenclatura.*

*[...] A la fecha no se consolida el producto N° 2 advirtiéndose grandes retrasos en el cronograma.*

*Revisado por cuarta vez el plano definitivo del Desarrollo San Rafael suroriental, enviado a interventoría el día 25 de Agosto, a las 8:00 p.m., advierto con preocupación que no se han efectuado las correcciones indicadas por la interventoría, ya que persisten muchas inconsistencias; entre otras:*

- *Medidas de predios de las Manzanas 2, 3, 5, 7, 10, 14, 16, 18 y 20 descritas en el Plano, no corresponden a las medidas reales del terreno.*

*Revisado por segunda vez el plano del Desarrollo Moralba y un complemento del levantamiento topográfico entregado a Interventoría e la 25 de Julio Interventoría estableció:*

- *El levantamiento no se complementó con gráficos de campo.*
- *En plano se corrigieron unas pocas medidas.*
- *Persisten muchas diferencias en medidas de predios, en especial lo que tiene que ver con fondos y culatas.*
- *La parametización en plano debe contener muelas de predios.*
- *En plano aparecen predios que determinan como lotes, pero en terreno se observan construidos. Y predios que en plano aparecen como construidos pero son lotes.*
- *Faltan accesos a predios.*
- *Deben verificar anchos de vías.*
- *Falta levantamiento de mojones E.A.A.B.*
- *Faltan levantamientos de servicios públicos.*
- *Faltan dibujos de la quebrada en alrededor sureste.*

*Revisado por cuarta vez el plano del Desarrollo enviado a la interventoría el 11 de Agosto y a pesar que [sic] solamente lo constituye una sola Manzana, persisten inconsistencias en mediciones de predios en especial los frentes a la carrera 8E y en algunas culatas de predios.*



[...] Revisado por tercera vez el plano del Desarrollo Sociego [sic] 10 de Mayo enviado a Interventoría y revisado el levantamiento complemento enviado el de Agosto; la Interventoría conceptúa:

- Falta levantamiento de la entrada al velódromo que corresponde al alrededor del costado noreste de la Manzana 02.
- Falta levantamiento de servicios públicos (sumideros, válvulas y postes).
- Falta levantamiento de sardinel al costado suroeste de la Manzana 01.
- Deben verificar linderos suroeste.
- Existen muchas diferencias en mediciones de predios tomadas en terreno y las descritas en el plano.
- Deben verificar en especial las medias del predio B de la Manzana 02.

[...] Revisado por 4ª vez el Plano Definitivo del Desarrollo Calvo Sur entregado a interventoría el 25 de agosto a las 8:00 p m

Se advierte que se efectuaron correcciones mínimas con respuestas a lo indicado por Interventoría, la corrección efectuada fue: corrección de un callejón mediante levantamiento de acuerdo con la reunión de interventoría, en plano presentan medidas de predios incorrectos, no se identifican con las medidas de terreno.

- En la paramentación [sic] debe aparecer las muelas que presentan los predios.
- Los predios que aparecen en el plano, no se identifican con los contabilizados en el terreno.
- Falta levantamiento de un callejón que no aparece en el plano.
- Se debe corregir el lindero sur oeste en la zona verde.

[...] Revisado por interventoría por tercera vez el plano definitivo y el levantamiento topográfico de callejones y alrededores faltantes del Desarrollo Las Brisas entregado a interventoría el 11 de agosto a las 6:00 p.m. elaboro el levantamiento correspondiente, a la prediación [sic] colindante con la fábrica de ladrillos Moore y se corrigieron algunas medidas del predio, pero persisten grades inconsistencias en medidas de predios en especial de los fondos y culatas.

- Deben verificar paramentación (sic) del predio y de la Manzana 01.
- En la Manzana N° 3 se presenta duplicidad en medidas.
- Todos los callejones y vías deben acortarse.
- Deben de terminar a que corresponde el área entre predios 50, 49 y 48 de la Manzana 01.

Revisado por cuarta vez el desarrollo Juan Rey por la Interventoría se conceptuó el 8 de Julio acerca de las grandes inconsistencias técnicas. En la fecha no ha sido suministrada por ustedes la información técnica para efectuar nueva revisión.

La fecha pactada para entrega del producto No 2 en comité de obras efectuado el 26 de Julio en la Alcaldía Local de San Cristóbal se venció el 2 de Agosto.

Asimismo en este comité ustedes se comprometieron a entregar el producto No 2 del Desarrollo San Vicente el 2 de Agosto. En la fecha no cuento con ninguna información para realizar los chequeos correspondientes.

No están cumpliendo con los compromisos adquiridos.

También quiero exigirles el cumplimiento en el cronograma para el producto No 3, ya que a la fecha se encuentran vencidas las entregas de los Desarrollos Ramajal, La



Victoria, Vitelma y La Gloria que debió entregarse el producto N° 2, el 4 Junio, el 15 de Agosto y el 23 de Agosto respectivamente.

A pesar de que se les ha concedido modificar el cronograma de trabajo en tres oportunidades y de acuerdo a su conveniencia, no se están cumpliendo. Por lo anterior le exijo cumplimiento con el cronograma de trabajo”.

3.3.10. El 12 de septiembre de 2006, **Planing** solicitó a la interventora que estudiara la viabilidad “de gestionar ante la secretaría de Gobierno Distrital una prórroga por término de (30) días contados a partir del 31 de octubre de 2006”. La contratista sustenta esta solicitud así:

“La petición anterior se fundamenta en el hecho de haberse pactado un plazo de ejecución de nueve (9) meses contados a partir de la firma del acta de iniciación, lo que en efecto ocurrió el 1° de febrero de 2006, siendo evidente que durante los primeros meses de ejecución del contrato se presentaron condiciones climatológicas adversas, dado que las constantes lluvias y la permanente nubosidad, generó un ostensible rezago en la ejecución del trabajo de campo, puesto que la labor de topografía no puede ejecutarse en debida forma ante tales circunstancias climáticas, las cuales comenzaron a superarse hacia el quinto mes de vigencia del contrato. Esta razón se constituye en un hecho imposible de evadir por parte del contratista y ello ha conllevado cierta dilación en la consolidación del producto final objeto de la consultoría. De hecho el fundamento de la solicitud que elevo, resulta de público conocimiento y por demás constituye una situación verificable”.

3.3.11. La **interventoría** conceptuó, mediante oficio<sup>67</sup> del 19 de septiembre de 2006, que no era viable la prórroga contractual porque suponía la realización de chequeos en campo en fechas que resultaban incoherentes con el término contractual planteado. Para la interventora no era “posible efectuar chequeos en campo y oficina simultáneamente en 4, 5 o hasta 6 barrios”. Para ella, resultaba imposible asumir tales compromisos.

La interventora agregó que la firma consultora “ha venido ejecutando este contrato sin ninguna ética, profesionalismo y sin dar cumplimiento con las obligaciones Técnicas, Administrativas y Financieras”. Seguidamente expuso los que, en su criterio, habían sido los atrasos de la contratista hasta esa fecha, de acuerdo con el cronograma pactado:

Desarrollos	Entrega Producto N° 2 a Interventoría	Retraso Producto N° 2 (Días)	Entrega Producto N° 3 a Interventoría	Retraso Producto. N° 3 (Días)	Total de Días de retrasos
JUAN REY	23-Jun	87	04-Ago	45	132
SAN RAFAEL SUR ORIENTAL	28-Jun	82	08-Ago	41	123
MORALBA	5-Jul	75	08-Ago	41	116
ATENAS	11-Jul	69	11-Ago	38	107
LS BRISAS	11-Jul	69	18-Ago	31	100
CALVO SUR II	12-Jul	68	18-Ago	31	99
SOCIEGO 1° DE MAYO	11-Jul	69	18-Ago	31	100
SANTA INES	5-Jul	75	10-Jul	70	145
LA GLORIA	23-ago	26	8-Sep	10	14
LA VICTORIA	15-ago	34	31-ago	18	52
SAN VICENTE	24-jul	56	10-ago	39	95
VITELMA	15-Ago	34	5-Sep	13	47

<sup>67</sup> F. 270-273, c. 4.



MONTECARLO	1-Sep	17	21-Sep	17
RAMAJAL- SAN PEDRO	4-sep	14	20-Sep	14
SAN BLAS	20-Sep		6-Oct	
SAN BLAS II	27-Sep		13-Oct	
LAS MERCEDES	3-Oct		19-Oct	
BUENOS AIRES	15-Sep	3	2-Oct	3
CAMINO VIEJO DE SAN CRISTOBAL	25-Sep		11-Oct	
ALTAMIRA	5-Oct		23-Oct	

Prosiguió, indicando que la información técnica de 8 de los barrios no tenía “la aceptación cartográfica de Interventoría, porque no cuentan con la calidad del servicio contratado, necesaria para la realización de los chequeos Digitales en la Gerencia de Cartografía y Gerencia de Legalización del D.A.P.D.” Concluyó, señalando que:

*“Han transcurrido 7<sup>1/2</sup> meses con los resultados mencionados anteriormente, lo cual indica a la Interventoría que en 2<sup>1/2</sup> meses no se consolidará el objeto del contrato”.*

3.3.12. A través de un oficio<sup>68</sup> del 29 de septiembre de 2006, **Planing** sugirió que ante el desarrollo experimentado por el contrato, esta firma realizara visitas conjuntas al terreno con la presencia de la interventora. Allí mismo, exhibió un cuadro en el que sostuvo que, hasta la fecha, el contrato tenía un porcentaje total de avance del 78,26%.

Como respuesta a esas apreciaciones, en oficio<sup>69</sup> del 9 de octubre de 2006, la **interventoría** refutó el contenido de lo presentado por la consultora, ya que, en ese momento, no contaba con la información técnica de los 24 barrios analizados, sino solamente de 8 de ellos (Santa Inés, Calvo Sur II, Las Brisas, Sociego 1° de Mayo, Atenas, Moralba y Juan Rey). Y afirmó que por las inconsistencias, retrasos e información pendiente de entrega, “el avance total del contrato no llega ni al 13% estando a 20 días de culminar el contrato”.

3.3.13. El 19 de octubre de 2006, la **consultora** insistió en su solicitud de prorrogar en 60 días el plazo contractual<sup>70</sup>, con las mismas razones expuestas a la interventora, pero esta vez dirigiendo su petición al Director de la Unidad Ejecutiva de Localidades de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, quien le respondió<sup>71</sup> que “quien expide el concepto favorable para dicha adición es la interventoría”, y por lo tanto, respetaba los informes de la interventora que indicaron que la prórroga era inviable.

3.3.14. Mediante la **resolución<sup>72</sup> núm. 808 del 4 de octubre de 2006**, notificada mediante edicto<sup>73</sup> del 4 de octubre de 2006, fijado el día 20 del mismo mes y año, y desfijado el 2 de noviembre de 2006, la Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá declaró la caducidad del contrato SGDC-C-4-0072-00, y en consecuencia hizo efectiva la póliza única de cumplimiento emitida por Liberty, por los **riesgos de cumplimiento y de calidad del servicio**, por el 100% del monto total de cada uno de tales amparos (\$254'596.800); y ordenó la liquidación del contrato en el estado en que se encontraba.

<sup>68</sup> F. 103-105, c. 5.

<sup>69</sup> F. 170-171, c. 5.

<sup>70</sup> F. 291-292, c. 4.

<sup>71</sup> F. 293, c. 4.

<sup>72</sup> F. 304-312, c. 4.

<sup>73</sup> F. 337-338, c. 5.



3.3.14.1. Para sustentar la decisión, la Administración enlistó como circunstancias que rodearon la ejecución del contrato, las siguientes actas y compromisos adquiridos por la consultora, los requerimientos e informes de la interventoría que daban cuenta del incumplimiento en la entrega de los productos:

*«Que de acuerdo con comunicación radicada bajo el número 1-2006-07765 del 24 de marzo de 2006 la interventora informó que la firma Planning [sic] de Colombia Ltda. realizó la entrega del producto No. 1, el cual fue remitido a la Gerencia de Legalización del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con el fin de que se evalúe la información entregada.*

*Que el día 5 de mayo de 2006 se emitió el acta de recibo del producto No. 1, documento suscrito por [...] en calidad de interventora y [...] como director de Proyecto.*

*Que dentro del informe radicado 1-2006-13440 del 12 de mayo de 2006 se anexó certificación de cumplimiento para pago suscrita por la interventora del contrato, donde dejó constancia expresa del cumplimiento a satisfacción por parte de la firma Planning [sic] de Colombia Ltda.*

*Que dentro del mismo documento se evidenció los retrasos presentados para la liquidación del producto No. 1, lo cual conllevó [sic] a realizar ajustes en el cronograma de actividades para los productos 2 y 3.*

*Que mediante comunicación 1-2006-16833 del 14 de junio de 2006 la interventora informó que revisada la documentación presentada está incompleta de conformidad con los términos de referencia los cuales estipulan las obligaciones y requerimientos para que se cumpla con la calidad del servicio contratado.*

*Que a renglón seguido realizó las observaciones de carácter técnico por cada una de las actividades a desarrollar y se adjuntó copia del oficio que contiene la modificación del cronograma de trabajo, el cual fue solicitado al consultor el 6 de junio de 2006, estableciendo fechas precisas de entrega de los trabajos para los desarrollos de Juan Rey, San Rafael, Moralba [sic], Atenas y Santa Inés, Calvo sur, Las Brisas y Sosiego 1° de mayo; las fechas estipuladas, en el cronograma, para los demás desarrollos no sufrirían modificación.*

*Que mediante comunicación 1-2006-19082 del 10 de julio de 2006 la interventoría remite el nuevo cronograma de actividades concertado, así como los oficios remitidos al Contratista dentro de los cuales se solicita dar cumplimiento estricto al cronograma de trabajo planteado, adicionalmente se solicitan las hojas de vida de las personas que en la actualidad están trabajando por cuanto hubo cambio de personal sin concepto previo de la interventoría y por último requiere poner a disposición del contrato los topógrafos que se ofertaron con la propuesta.*

*Que el 10 de julio de 2006 según radicado 1-2006-19083 la interventoría presenta informe de avance y revisión del producto No. 2, encontrando que las fechas reprogramadas no fueron cumplidas por la firma Planning [sic] de Colombia Ltda., entregando la información a la interventoría con 15 días de retraso, tal y como se deduce al cotejar los informes presentados.*

*Que en acta de comité de obra realizado el 11 de julio de 2006 en el cual participaron [...] - interventora, [...] Director de Proyecto y representante legal de Planning (sic) Ltda., [...] - UEL Gobierno, [...] y [...] - Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal se estableció: en el numeral 4.1 Avance del Contrato: "De los 8 desarrollos que deberían ser revisados por 19 interventoría a la fecha se han revisado 4 revisaron 44 manzanas*



de 63 que integran el desarrollo de las 44 revisadas solo una no presenta observaciones".

Que dentro de la misma acta se determinó que debía modificarse el cronograma de actividades sin correr tiempos por parte del contratista, se le reitera al contratista la entrega de las hojas de vida que se encuentra laborando.

Que mediante oficio radicado 1-2006-20356 del 24 de julio de 2006 la interventoría informa que realizada la revisión técnica preliminar para los desarrollos de Atenas, Calvo sur II, Las Brisas y sosiego 1° de mayo, se encontraron muchas inconsistencias, así mismo se recibió nuevamente los planos y archivos magnéticos de los desarrollos de Santa Inés, San Rafael y Moralba a los cuales se realizaron algunas correcciones pero de manera general persisten las inconsistencias.

Que el día 3 de agosto en reunión realizada en las oficinas de la firma Planning de Colombia Ltda., el contratista asumió los siguientes compromisos: "Hacer entrega de los contratos de personal el 8 de agosto de 2006, hacer entrega del producto 2, 5 desarrollos 11 de agosto de 2006".

Que de acuerdo con el oficio calendado el 22 de agosto de 2006 según radicado 1-200623559 la interventora, la firma Planning de Colombia Ltda no ha cumplido con el Cronograma de trabajo, el personal requerido y propuesto no se encuentra trabajando, la calidad técnica del producto no se ajusta a lo solicitado y el contratista no suministra a la interventoría la información requerida.

Que dentro del mismo informe se plasmó: "Es de anotar que la información técnica que me ha suministrado Planning de Colombia Ltda., para los desarrollos: Juan Rey, San Rafael, Moralba, Atenas, Santa Inés, Sosiego 10 de Mayo, Calvo sur y las Brisas y efectuados los chequeos pertinentes en campo y oficina lo único rescatable en un 80% es la Parte topográfica. Pero si se tiene en cuenta que el objetivo del contrato es la elaboración de PLANOS DE LOTEOS que se presentaran para dar inicio a los procesos de legalización y regularización urbanística ante el DAPD, vemos que lo presentado no cumple con el objetivo" [sic ]».

### 3.3.14.2. A partir del soporte documental enunciado, la Administración consideró:

"Que de acuerdo con la información suministrada por la interventoría la firma Planing de Colombia Ltda no ha cumplido con los productos solicitados dentro de los plazos establecidos en el cronograma de actividades, a pesar de los ajustes realizados al mismo.

Que de acuerdo con el balance entregado por la interventoría se puede evidenciar el retraso en la ejecución del contrato, lo cual conlleva [sic] a establecer que durante el plazo faltante para el vencimiento del contrato, para el Consultor es imposible cumplir a satisfacción con el objeto.

Que tomando en consideración que la legalización de barrios, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Desarrollo Distrital [...], apunta a favorecer el entorno más inmediato de las personas, que le permita a la comunidad, la construcción, el uso y el disfrute sostenible del territorio. Se mejorarían las condiciones de servicios públicos con el fin de garantizar el derecho a una vivienda digna y el crecimiento ordenado de la ciudad.

Que el perjuicio causado a la comunidad, por el contratista, por el incumplimiento de los requisitos técnicos de los desarrollos contratados, determina que la población de



*los barrios a la cual estaba dirigido este proyecto no pueda convertirse en la beneficiaria del mismo, por lo tanto el impacto social que se pretendía tener en la localidad de San Cristóbal tendrá que posponerse por cuanto los documentos necesarios para iniciar el proceso de legalización no cuentan con la calidad técnica requerida.*

*Que los perjuicios se encuentran plenamente demostrados con la documentación que soporta el presente acto administrativo, por consiguiente, la Compañía Aseguradora deberá entrar a pagar el valor de los siniestros de cumplimiento y calidad, toda vez que se han dado los presupuestos exigidos por el artículo 1077 del Código de Comercio.*

*Que el perjuicio al que se hace referencia se configura, por cuanto no se cumplió con los fines de la contratación estatal, ni con la eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos que garantizan la seguridad, convivencia, igualdad y justicia.*

*Dado que el incumplimiento por parte de la firma contratista del mínimo de los requisitos técnicos establecidos y su continua negligencia a corregir las observaciones presentadas por la interventoría han generado un perjuicio a la Entidad Contratante razón por la cual es procedente hacer efectiva la Póliza número 690307 expedida por LIBERTY SEGUROS S.A.”.*

3.3.14.3. En torno a la cuantía de los perjuicios, el acto indicó que como consecuencia de lo anterior se hacía:

*“[...] necesario hacer efectiva la garantía única del contrato a que se ha venido haciendo referencia respecto a los amparos de cumplimiento y de calidad del servicio, por un valor equivalente al 100% del valor amparado, suma que asciende a \$127'298.400°° por cada uno de los amparos [...]”.*

3.3.15. El 10 de noviembre de 2006, **Planing**<sup>74</sup> presentó **recurso de reposición** contra la decisión declarativa de caducidad del contrato. Por su parte, **Liberty**<sup>75</sup> presentó recurso un día después.

3.3.16. Luego de que fuera declarada la caducidad del contrato, **el contratista** exigió de la interventoría<sup>76</sup> que *“las inconsistencias, en cuanto a medidas, falta de elementos públicos, englobes y desenglobes y demás que usted considere existan en los levantamientos topográficos, se nos señale de forma puntual e inequívoca para poder hacer los ajustes necesarios si hay lugar a ello”*, insistiendo en la programación de salidas conjuntas a terreno. Así mismo, solicitaron *“la aprobación del producto N° 2 para los desarrollos”* de San Rafael, Moralva, Atenas, Sosiego – 1° de mayo, Calvo Sur, Las Brisas, Juan Rey y La Victoria, *“de tal forma que se pueda proceder a la realización del producto N° 3”*, que solo podía iniciarse con la aprobación del producto anterior.

3.3.17. El 10 de noviembre de 2006, la **contratista** entregó los resultados del levantamiento topográfico de los desarrollos de Camino Viejo de San Cristóbal y San Blas II<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> F. 328-341, c. 4

<sup>75</sup> F. 316-327, c. 4

<sup>76</sup> Oficios del 20 de octubre de 2006, f. 97-98, c. 5, f. 94, c. 5 (sobre el levantamiento topográfico de La Victoria), y f. 99-100, c. 5 (atinente al desarrollo topográfico de Juan Rey).

<sup>77</sup> F. 92-93, c. 5.





3.3.18. El 4 de diciembre de 2006, el ingeniero encargado del seguimiento de la información cartográfica por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la interventora del contrato suscribieron el **acta de seguimiento cartográfico** al contrato SGDC-C-4-0072-05 que daba cuenta de la revisión efectuada sobre los desarrollos Montecarlo, Camino Viejo de San Cristóbal, San Blas y San Blas II. Entre sus conclusiones indicaron que:

*"[...] los planos de estos cuatro desarrollos, presentan muchas inconsistencias de forma y especialmente de fondo que determinan, que lo presentado por Planning de Colombia Ltda. no se encontró cartográficamente aceptable".*

3.3.19. El 6 de diciembre de 2006, la **interventora** presentó **estudio y concepto técnico**<sup>78</sup> de los desarrollos Montecarlo, Camino Viejo de San Cristóbal, San Blas y San Blas II, en el que presentó las deficiencias que, en su criterio, contenían estos productos. Además, en relación con los 19 productos presentados por el consultor, concluyó lo siguiente:

*"Si bien es cierto que la interventoría a la fecha ha realizado revisiones y chequeos a los 19 Desarrollos presentados por el Consultor (los cuales se remitieron a interventoría sin tener en cuenta y sin dar cumplimiento a los 4 cronogramas propuestos por el mismo consultor, que tanto la UEL, la Alcaldía Local de San Cristóbal y la interventoría, generosamente aceptamos con el propósito de que se consolidaran los productos; lo cual no ocurrió). Hasta hoy, ninguno de los 19 Desarrollos cuenta con la calidad del servicio contratada ni se ajustan a las normas técnicas requeridas por la interventoría y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital para que se consolide el producto No. 2. **NO SE APRUEBA EL PRODUCTO No. 2**" (negritas originales del texto).*

3.3.20. La Secretaría de Gobierno **ratificó** su decisión de **declarar la caducidad del contrato** mediante las **resoluciones**<sup>79</sup> **núm. 1025 del 26 de diciembre de 2006 y 1027 del 28 de diciembre de 2006**, que decidieron los recursos de Planing y de Liberty, respectivamente.

3.3.20.1. En esos actos, la administración respaldó la información con la cual adoptó la medida, indicando que cada informe presentado por la interventoría analizó cada actividad y producto contractual con arreglo a lo ocurrido en el desarrollo contractual, y que contó con el acompañamiento de la Gerencia de Cartografía del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. El resultado de dichos estudios fue conocido de antemano por la consultora, por lo que no hubo violación del debido proceso. Agregó que cada producto debía ser aceptado por la interventoría, de acuerdo con lo pactado en el contrato.

3.3.20.2. En lo atinente a la cuantificación del perjuicio, la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital se limitó a afirmar lo siguiente la resolución núm 1027 del 28 de diciembre de 2006:

*«El valor del perjuicio se encuentra perfectamente establecido cuando dentro del acto administrativo recurrido, en el artículo segundo, se estableció: "efectiva [sic] la cláusula única de seguro de cumplimiento que ampara el contrato de Consultoría No. SGDC-C-4-0072-00-05, en cuanto a los riesgos de cumplimiento y calidad del servicio por la*

<sup>78</sup> F. 140-156, c. 5.

<sup>79</sup> F. 359-394, y f. 396-441, c. 4.



*suma total de DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE (\$254'596.800), valor que corresponde a la sumatoria del 100% del valor amparado de los riesgos de cumplimiento y calidad del servicio, con cargo a la póliza número 690307 expedida por Liberty Seguros S.A.", donde se evidencia que la Administración tasó su perjuicio en el 100% de los valores asegurados por concepto de cumplimiento y calidad».*

3.3.21. En **oficios** del 15 y 23 de noviembre, y 11 de diciembre de 2006, y 5 de febrero de 2007, **Planing** presentó su posición sobre los últimos informes de la interventoría, conjuntos con el acompañamiento del Departamento Administrativo de Planeación Distrital<sup>80</sup>.

3.3.22. Mediante la **resolución**<sup>81</sup> n° **0456 del 26 de julio de 2007**, la Secretaría de Gobierno de Bogotá **liquidó unilateralmente el contrato SGDC-C-04-0072-00-05** como consecuencia de lo ordenado en la decisión de caducidad. Liberty formuló recurso de reposición contra este acto<sup>82</sup>. La dependencia distrital confirmó la liquidación recurrida a través de la **resolución**<sup>83</sup> **núm. 0616 del 26 de octubre de 2007**.

### **3.4. Análisis de la Sala**

#### **3.4.1. Generalidades a partir de lo probado: las demandantes no lograron desvirtuar el componente fáctico que sirvió de fundamento a los actos demandados**

3.4.1.1. A partir de lo informado por los elementos de convicción antes enunciados, está demostrado que Planing y el Fondo (a través de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, delegataria de la facultad de contratar, ver *supra*. aptado. 3.1.3.4.1) celebraron un contrato, el SGCD-C-0072-00-05 (aptado. 3.3.2), con el propósito de generar insumos que responderían a fines de remarcada relevancia de la administración distrital, a saber: la mejora en la calidad de vida de los pobladores de San Cristóbal a través de la determinación precisa del terreno en el que viven; y la regularización y legalización de los barrios surgidos de manera irregular, con miras a que estos fueran incluidos e identificados dentro de los cauces jurídicos y técnicos adecuados a la planeación predial y al ordenamiento urbanístico distrital (aptado. 3.3.1.2).

El negocio jurídico que pretendía satisfacer estos propósitos de interés general planteaba la confección de 3 productos respecto de cada uno de los denominados desarrollos para regularizar y legalizar 23 barrios agrupados en 5 UPZ, durante un plazo de ejecución de 9 meses (aptado. 3.3.2.4), contados a partir del 1° de febrero de 2006, fecha en que fue suscrita el acta de inicio (aptado. 3.3.4).

La firma contratista había contraído la obligación de entregar el primer producto, que según puede leerse en los numerales 5 y 6 de la cláusula segunda del contrato, consistía en la elaboración del esquema gráfico que reflejara la definición de linderos y áreas a levantar en la totalidad del terreno objeto del contrato, junto con la

<sup>80</sup> F. 54-74, c. 5.

<sup>81</sup> F. 443-445, c. 4.

<sup>82</sup> F. 449-456, c. 4.

<sup>83</sup> F. 457-461, c. 4.



formulación del cronograma de las actividades a realizar para la consecución de los otros dos productos, al finalizar el primer mes de ejecución del contrato, esto es, a más tardar, el día 28 de febrero de 2006 (aptado. 3.3.2.1). Sin embargo, este primer producto no fue avalado técnicamente por la interventoría sino hasta el 5 de mayo de 2006 (aptado. 3.3.6).

Esta circunstancia trastornó el cronograma de actividades inicialmente planteado, en el que se había proyectado iniciar actividades en cada uno de los 23 desarrollos o barrios, el 17 de marzo de 2006 (aptado. 3.3.5) con las actividades del desarrollo Juan Rey. Cabe advertir que, de por sí, el cronograma original era ajustado y, para su cumplimiento, el contratista debía efectuar actividades en los diferentes desarrollos de forma simultánea. Ello puede verse, por ejemplo, en lapsos coincidentes del mes de mayo, en el que, mientras se adelantaba la revisión con cartografía oficial y el control de calidad del desarrollo Juan Rey, estarían llevándose a cabo el levantamiento topográfico y la edición gráfica preliminar del desarrollo San Rafael, y tendrían que iniciarse las labores del desarrollo La Gloria. Cabe agregar que, de acuerdo con las afirmaciones de la interventora (aptado. 3.3.6, 3.3.7 y 3.3.19), reiteradas en los actos demandados (aptado. 3.3.14.1), el cronograma se modificó, pero no obra ningún elemento en el expediente que indique cuáles fueron los cambios.

Para las etapas posteriores del contrato, las pruebas dan cuenta de constantes discrepancias entre la consultora y la interventora, habiendo esta última denunciado la tardanza y la falta de entrega (aptado. 3.3.8); y glosado, de forma escueta, pero clara y contundente, múltiples deficiencias de las labores de Planing en las diversas informaciones entregadas (aptado. 3.3.10 y 3.3.11). Las afirmaciones y propuestas de la consultora —quien sugería aclarar, buscar formas de superar las imprecisiones, e incluso exigía que la interventora fuera quien precisara sus comentarios (aptado. 3.3.16)— no desvirtuaron las descalificaciones hechas a los trabajos presentados. La Administración contratante motivó los actos que declararon la caducidad contractual, en buena parte, con los informes de la interventoría (aptado. 3.3.14.1 y 3.3.20).

3.4.1.2. Por otra parte, las pruebas arrojadas al plenario son insuficientes para dar certeza de las afirmaciones que cimentaron las reclamaciones judiciales de las actoras. Además de no haber quedado plenamente comprobadas todas las circunstancias que rodearon la ejecución contractual, como las modificaciones posteriores al cronograma de actividades o la totalidad de actas y reuniones anteriores a la decisión impugnada, la Sala echa de menos algún medio de convicción que evalúe cuál fue el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de la consultora Planing, es decir, que al margen de evidenciar la contradicción de apreciaciones entre el contratista y la interventora, el extremo demandante debió demostrar que los productos pactados en el contrato fueron entregados en los tiempos convenidos, y que estos eran técnicamente idóneos para satisfacer las necesidades trazadas, desde un inicio, en los términos de referencia (aptado. 3.3.1).

En relación con la entrega oportuna de los productos del contrato, la consultora demandante hizo énfasis en la demora de la interventora al analizar el producto núm. 1, y en las dificultades ocasionadas por las condiciones climáticas del terreno analizado, para indicar que las demoras no le fueron imputables. Sin embargo, estas afirmaciones no fueron probadas: no hay constancia de que el producto núm. 1 haya sido entregado a la interventoría contractual antes del 5 de mayo de 2006; ni existe prueba alguna —al margen de la referencia que hizo la interventora a la ocurrencia de



"condiciones climáticas", sin cualificación especial (apdo. 3.3.6)— de niveles inusuales de pluviosidad en la zona de ejecución contractual, por la época de los hechos, en términos que justifiquen la alteración del normal desenvolvimiento de las prestaciones contractuales a cargo de la contratista.

Frente a la idoneidad técnica de los productos, en vista de la diferencia de criterios que la contratista sostuvo con la entidad contratante y con la interventoría, era vital la práctica o arrimo de una prueba independiente de los extremos en conflicto que desvirtuara los juicios vertidos en los informes que descalificaron los trabajos de la consultora. Como una probanza con tales características está ausente, la Sala encuentra que las actoras no lograron enervar la presunción de legalidad y de acierto que cobijaron las decisiones tomadas por la autoridad enjuiciada.

3.4.1.3. A partir de estas consideraciones, viene pertinente denotar la forma en que la insatisfacción de la carga probatoria que pesaba sobre la demandante repercute en los cargos analizados.

### **3.4.2. Sobre los cargos de violación del debido proceso**

3.4.2.1. Las garantías del debido proceso, aplicables a todos los procedimientos administrativos conforme al artículo 29 constitucional, cobijan la fase previa o de formación de los actos administrativos sancionatorios contractuales, dado que los administrados tienen derecho a ser oídos antes de que se tome una decisión, con el fin de controvertir y discutir los elementos que reúne la Administración de cara a la decisión que les afecta, como parte de las garantías mínimas previas derivadas de este derecho fundamental<sup>84</sup>.

No obstante, esta Subsección ha considerado que no toda irregularidad procedimental deriva necesariamente en la anulación de la decisión administrativa atacada judicialmente, ya que es necesario que la parte demandante demuestre la incidencia de la anomalía en el sentido del acto administrativo, de suerte que deviene irrelevante el quebranto de las formas propias del respectivo trámite cuando este no influye en su conclusión. De esta forma, la aproximación del juez al acto administrativo con ocasión del control de su legalidad, no puede detenerse únicamente en la falencia procesal denunciada por el actor, sin tener en cuenta el contexto que lo sustenta. Así, por

<sup>84</sup> "De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica. // De esta manera, la posibilidad de control de un acto administrativo, mediante los recursos de la vía gubernativa y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, parte del presupuesto de que al interesado se le ha permitido ejercer su derecho de defensa, al otorgársele la oportunidad de ser oído, aportar pruebas y controvertir las que le resulten adversas. Así pues, la posibilidad de recurrir y/o apelar e incluso de acudir a la jurisdicción, no puede confundirse con las garantías inherentes al debido proceso y al derecho de defensa, sino que dichas oportunidades cumplen, en estos casos, una función de verificación de validez de lo que fundamentó una decisión administrativa." (Corte Constitucional. Sentencia C-1189 del 22 de noviembre de 2005. – Se subraya)



ejemplo, se ha dicho lo siguiente respecto a la obtención de una prueba con violación del debido proceso:

*«[...] la expedición del acto administrativo en forma irregular y con desconocimiento del derecho de audiencia –que forma parte de la garantía constitucional al debido proceso<sup>85</sup>– es una de las causales de nulidad contempladas en el artículo 84 del CCA, que –como lo ha manifestado la Sala se configura– “[...] cuando, de una parte, la expedición irregular se relaciona con trámites substanciales o de fondo que inciden en la formación o en el sentido de la decisión y cuando, de otra parte, el desconocimiento de audiencia elude un paso necesario dirigido a garantizar el debido proceso<sup>86</sup>. Las normas sobre procedimiento tienen un carácter instrumental, ya que se dirigen a la materialización de los derechos sustanciales reconocidos en abstracto<sup>87</sup>. Así, el vicio de forma invalidante del acto administrativo tiene también un carácter instrumental, por lo que adquiere relevancia cuando altera el sentido de la decisión de fondo<sup>88</sup>, lo que se presupone cuando ha sido omitido en su totalidad.*

*Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho. Esta nulidad irradia la providencia en que se funda, cuando esta se sustenta únicamente en el elemento de juicio irregularmente recabado<sup>89</sup>. De igual forma, estima la Sala, el acto administrativo se reputa nulo cuando se hubiera basado únicamente en la prueba inválida o cuando, al menos, esta hubiera tenido una incidencia determinante en el sentido de la decisión adoptada en el acto»<sup>90</sup>.*

3.4.2.2. Traídos estos razonamientos al asunto *sub judice*, si bien se detecta que la parte demandada no dio aviso al contratista o a la aseguradora sobre el adelantamiento de un procedimiento administrativo para declarar la caducidad del contrato con base en los informes de la interventora, lo cierto es que no fue practicada prueba alguna que demuestre que la omisión de citación en la fase de formación del acto hubiese provocado que la Administración desoyera a la contratista o a la aseguradora, e impedido que estas aportaran o controvirtieran la decisión, de forma tal que, al no hacerlo, la demandada hubiera dejado de lado argumentos o elementos de prueba que habrían variado sustancialmente la medida adoptada. En consecuencia, los cargos por violación al debido proceso por ese motivo no están llamados a prosperar.

3.4.2.3. Esta Colegiatura no encuentra probado que las resoluciones que confirmaron la decisión inicial hayan desatendido los argumentos de las actoras, dado que estos, idénticos a los formulados en las respectivas demandas, tampoco fueron soportados en pruebas que dieran certeza de sus afirmaciones.

<sup>85</sup> “Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 26 de septiembre de 2012, rad. núm. 11001-03-25-000-2009-00075-00(1087-09).” (cita n° 184 de la sentencia)

<sup>86</sup> “Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de noviembre de 2003, exp. 14431.” (cita n° 185 de la sentencia)

<sup>87</sup> “Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 1995.” (cita n° 186 de la sentencia)

<sup>88</sup> “GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ T. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 15ª edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011, p. 672.” (cita n° 187 de la sentencia)

<sup>89</sup> “En concordancia con lo anterior, de conformidad con lo previsto en el referido artículo 29 y con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-491 de 1995, conviene aclarar que la prueba obtenida con violación del debido proceso es nula de pleno derecho, irregularidad que no afecta la validez del fallo pertinente, sino solo en los eventos en los que este tiene como único sustento un elemento de juicio irregular”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera-Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019, exp. 47116.” (cita n° 188 de la sentencia)

<sup>90</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 29 de noviembre de 2019. Rad. 68001-23-31-000-2001-00434-01(45068)



3.4.2.4. Por último, la Sala no coincide con la censura de la aseguradora según la cual la existencia de medidas menos gravosas a la caducidad contractual invalida la sanción impuesta. Según la norma vigente, esto es, el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, la caducidad se impone cuando existen hechos constitutivos de incumplimiento grave del contrato, que logren afectar de forma grave y directa su ejecución, y evidencia que puede conducir a su paralización. Quiere ello decir que, pese a ser la facultad unilateral más grave que contempla el ordenamiento, la norma no precisa un criterio de “*ultima ratio*” distinto a la concurrencia de los presupuestos legales de su aplicación.

En este caso, la motivación del acto permite deducir que por las fallas en las entregas y por haber arrojado productos técnicamente deficientes, Planing incumplió gravemente el contrato celebrado, afectando notablemente su ejecución y generando una parálisis en la actividad administrativa que se pretendía satisfacer. Comoquiera que estos fundamentos no fueron eficazmente refutados por los demandantes, la Sala no encuentra procedente declarar la nulidad de las decisiones administrativas por requisitos no contemplados expresamente por la ley.

En conclusión, los cargos analizados de violación del debido proceso no prosperan.

### 3.4.3. Sobre la falsa motivación

3.4.3.1. Liberty deprecia la nulidad de los actos demandados, porque estos hicieron efectivas, simultáneamente, dos garantías incompatibles. Al respecto, esta Corporación ha precisado que 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 aspectos<sup>91</sup>. Ha precisado también que, “[!]a *garantía de calidad de los bienes o servicios precave los posibles perjuicios que pueda sufrir la Administración cuando se presenten 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*”, siendo el correcto funcionamiento de los bienes y servicios un aspecto de transcendental importancia en el derecho público y privado, al punto de ser amparados por el Estatuto del Consumidor<sup>92</sup>, que en sus artículos 9, 11, 12 y 13 prevé la obligación a cargo de los proveedores, expendedores y productores, de garantizar la idoneidad y calidad de los bienes o servicios que ofrecen en el mercado.

Al margen de las obligaciones de información y garantía a proveedores, expendedores y productores, que impone al vendedor el Estatuto del Consumir y del Usuario, de amparar al comprador contra los vicios jurídicos o materiales que puedan privarlo del ejercicio de su posesión o impedirle o disminuirle considerablemente el uso natural del bien, el comprador puede demandar la rescisión del contrato o la rebaja del precio, y aun más, la indemnización de los perjuicios, según los artículos 1914, 1917 y 1918 del CC, y el artículo 943 del CCo., cuando el vendedor haya conocido o haya debido

<sup>91</sup> 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”.

<sup>92</sup> Decreto 3466 de 1982.



conocer los vicios del objeto en razón de su profesión de oficio. En todo caso, conforme al artículo 1915 del CC y la norma referida del estatuto mercantil, los vicios redhibitorios deben haber existido al momento de la venta, tener la entidad suficiente para impedir el uso natural de la cosa o servir imperfectamente, y haber sido desconocidos por el comprador sin negligencia grave de su parte, en la que incurre cuando pudieran ser conocidos con el simple examen de la cosa o pudieran haber sido conocidos fácilmente en razón de la profesión u oficio del comprador<sup>93</sup>.

Por otro lado, el incumplimiento, el cumplimiento imperfecto o el cumplimiento tardío de una obligación, por su parte, genera la obligación de indemnizar el daño emergente y el lucro cesante, de acuerdo con el régimen de culpa del contrato, definido en función de la parte contractual a la que este beneficie, de acuerdo con los artículos 1604, 1613 y 1614 del CC.

La responsabilidad contractual derivada de los vicios ocultos o redhibitorios tiene así unos contornos particulares, que la diferencia de la responsabilidad por incumplimiento. En razón a ello, el amparo de incumplimiento y el de calidad del servicio cubren riesgos diferentes.

3.4.3.2. No puede pasarse por alto, por demás, que, como lo ha considerado esta Subsección en línea con la jurisprudencia civilista, «[...] en el escrito que contiene el contrato [de seguro], el riesgo cubierto es individualizado, circunscribiéndolo a unas circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como a un factor causal u objetivo, además de especificar las exclusiones, que son ciertas circunstancias causales o efectos que, suponiendo realizado el hecho delimitado como amparo, quedan sin embargo excluidos de la protección que se promete por el contrato<sup>94</sup>. Su interpretación, si bien es restringida, debe consultar las razones que dieron lugar al contrato, teniendo en cuenta su justificación técnica, pero sin excluir los riesgos realmente convenidos<sup>95</sup>»<sup>96</sup>.

En este asunto, el contrato de seguro contenido en la póliza única de cumplimiento núm. 690307 (aptado. 3.3.3) amparó de forma independiente el riesgo derivado del incumplimiento del derivado de la mala calidad del bien o servicio, siendo ambos supuestos de responsabilidad contractual con características diferenciadas, como se expuso anteriormente. Del texto del contrato se desprende, además, que el amparo de calidad cubría vicios posteriores a la entrega del bien o servicio, por tratarse de perjuicios derivados de su uso en condiciones normales (*ibidem*); uso que, como es natural, no puede darse hasta el momento en el que este es recibido por el ente contratante.

Aparte, el monto del riesgo asegurado con la póliza núm. 69307 se limitó a \$127'298.400 en relación con cada riesgo. De esta forma, el contrato de seguros comprendió dos obligaciones sujetas al acaecimiento de condiciones distintas — correspondientes a dos riesgos diferenciados<sup>97</sup>— cuya prestación se limitó a un tope

<sup>93</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia del 23 de junio de 1955, Gaceta Judicial, núm. 1254, pp. 448-455; sentencia del 11 de octubre de 1977, M.P. Germán Giraldo Zuluaga; y sentencia del 6 de agosto de 2007, exp. núm. 13001 31 03 001 1999 00157 01.

<sup>94</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencias del 29 de enero de 1997 (exp. 4894) y del 4 de abril de 1997 (exp. 4880).

<sup>95</sup> *Ibid*.

<sup>96</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 5 de agosto de 202, exp. 45183.

<sup>97</sup> CÓDIGO DE COMERCIO. "Artículo 1045. Son elementos esenciales del contrato de seguro: || 1) El interés asegurable; || 2) El riesgo asegurable; || 3) La prima o precio del seguro, y || 4) La obligación condicional del asegurador. || En defecto de cualquiera de estos elementos, el contrato de seguro no producirá efecto alguno".



de \$127'298.400, en cada caso. Eran pues diferentes las obligaciones del asegurador derivadas del incumplimiento del contrato, a las derivadas de la mala calidad del bien o servicio.

3.4.3.3. En este asunto, con las resoluciones núm. 808 del 4 de octubre de 2006, núm. 1025 del 26 de diciembre de 2006 y núm. 1027 del 27 de diciembre de 2006 (aptados. 3.3.14 y 3.3.20), tras declarar la caducidad del del contrato SGDC-C-4-0072-00, hizo efectiva simultáneamente la póliza única de cumplimiento emitida por Liberty, por los riesgos de cumplimiento y de calidad del servicio, por el 100% del monto total de cada uno de tales amparos (\$254'596.800), en razón a: (i) la entrega tardía del producto núm. 1, que trajo consigo ajustes en el cronograma de entrega de los productos núm. 2 y 3; (ii) el incumplimiento en la entrega oportuna del producto núm. 2; (iii) la sustitución del personal a cargo de la ejecución del contrato sin concepto previo de la interventoría; (iv) el incumplimiento en la entrega de los planos de loteo contratados, siendo útil únicamente el 80% del levantamiento topográfico realizado; (v) la imposibilidad definitiva de entregar el objeto contratado en tiempo; y (v) los traumatismos en la prestación del servicio que lo anterior conllevaba.

El Contrato SGCD-C-0072-00-05 tenía por objeto la realización de levantamientos topográficos para la legalización urbanística y regularización de los barrios ubicados en la localidad de San Cristóbal del Distrito Capital (aptado. 3.3.2), lo que comprendía las obligaciones del contratista (aptado 3.3.2.1) de entregar: (i) un cronograma con un esquema gráfico de los linderos y áreas que formarían parte del levantamiento topográfico (producto 1); (ii) documentos con las carteras de campo y cálculos de poligonales de amarre y poligonales auxiliares, (ii) los cálculos de detalles por coordenadas, (iii) planos de loteo preliminar de los desarrollos urbanísticos a escala 1:500 o 1:1000 (producto 2); y (iv) los planos de loteo definitivos a escala 1:500 o 1:1000 (producto 3). Todo lo anterior sería entregado de acuerdo con el cronograma elaborado por la misma contratista (*ibidem*).

En este orden de ideas, el riesgo acaecido correspondía al amparo de incumplimiento, no al de calidad del bien o servicio, ya que no fue el resultado de vicios que no hubieran sido percibidos o podido serlo en el momento de la entrega del bien o servicio, y que se hubieran detectado al usarse en condiciones normales, sino justamente respondían a la omisión de entrega de los *productos* que la firma contratista tenía la obligación de entregar en cumplimiento del Contrato SGCD-C-0072-00-05. Era, pues, procedente la declaración del amparo por incumplimiento, pero no lo era la del amparado de calidad del bien y servicio.

En consecuencia, esté cargo está llamado a prosperar parcialmente.

#### **3.4.4. Sobre la violación directa de la ley**

3.4.4.1. La aseguradora estimó violado el artículo 1077 del Código de Comercio porque no hubo prueba de la ocurrencia del siniestro ni de la cuantía de la pérdida. Dicho precepto indica:

*“Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso.*





*El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad.”*

3.4.4.2. La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que esta norma permite dar un entendimiento específico a la exigencia de motivación de los actos que declaran el siniestro, como expresión del debido proceso administrativo. Así, al desarrollar la facultad de declaratoria unilateral del siniestro, señaló que esta:

*“[...] 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 aplicar 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”<sup>98</sup> (subrayas originales de la sentencia citada).*

De acuerdo con ello, esta Subsección ha considerado recientemente<sup>99</sup>, que «es clara la obligación que pesa sobre la administración, de indicar no solo los supuestos de hecho y derecho que soporten la ocurrencia del siniestro y su atribución al contratista, sino también la consistente en demostrar el valor de las reparaciones de las obras que permitan continuar con la prestación normal del servicio, obligación que tiene fundamento en el artículo 1077 del Código de Comercio, que estableció que “corresponde al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso”».

Atendiendo a lo anterior, la Sala juzgó recientemente<sup>100</sup> que la Administración había incurrido en ausencia de motivación, al hacer referencia escueta a un avalúo de las reparaciones en el acto que declaró el siniestro de estabilidad, sin exponer las razones por las que se decantaba por una de las opciones de reparación expuestas, ni especificar la sumatorio ni el monto de los factores de la reparación.

3.4.4.3 La falta total de motivación sobre el monto de los amparos por incumplimiento y calidad del servicio declarados en la resolución núm. 808 de 2006 es mucho más grave, en cuanto la Administración se limitó a afirmar que era necesario hacer efectiva

<sup>98</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de abril de 2009. Rad. 19001233100019940900401 (14667).

<sup>99</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 30 de septiembre de 2019, exp. 46239.

<sup>100</sup> Ibidem.



la póliza por el 100% de cada uno de dichos amparos (aptado. 3.3.14.3), sin explicación alguna, y, más aún, cuando, en respuesta al recurso de apelación interpuesto por la aseguradora, se limitó a transcribir, en las resolución núm. 1027 de 2008, el artículo 2 de la resolución núm. 808 de 2006, en el que especificó la cuantía del amparo afectado (aptado. 3.3.20.1), como si se tratase de una decisión que no requiriera motivación alguna.

Esta es una exigencia que se desprende del artículo 1077 del CCo, cuya violación directa acusa la aseguradora demandante. En estas circunstancias, se impone la declaración de nulidad parcial dicho acto, en lo relativo a la declaración de los siniestros de calidad y buen manejo.

Por lo anterior, este cargo está llamado a prosperar.

3.4.4.4. De acuerdo con lo considerado en este y en el acápite precedente (3.4.3) se impone la declaración de nulidad del artículo 2º de la resolución núm. 808 del 4 de octubre 2006, del artículo 3º de la resolución núm. 1025 del 26 de diciembre de 2006, y del artículo 3º de la resolución núm. 1027 del 28 de diciembre de 2006, en los que se hicieron efectivos los amparos de cumplimiento y de calidad del servicio, cubiertos con la póliza núm. 690307 expedida por Liberty Seguros S.A.; así como la nulidad del artículo 2º de la resolución núm. 0456 del 26 de julio de 2007, que liquidó el contrato SGDC-04-0072-00-05, y su confirmatoria, la resolución núm. 616 del 26 de octubre de 2007, única y exclusivamente en cuanto establecen lo siguiente:

<i>Valor a cancelar a favor de la Secretaría Distrital de Gobierno, Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal por concepto de riesgo de cumplimiento y calidad (póliza 690307)</i>	\$254'596.8000.00
---	-------------------

### 3.4.5. Sobre el restablecimiento del derecho

Como restablecimiento del derecho, 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 en este proceso, la Liberty Seguros S.A. no acreditó que hubiera realizado pago alguno en cumplimiento de los actos demandados, cuya nulidad parcial se declara en esta providencia, se declarará que la firma aseguradora no está obligada a realizar pago alguno en virtud de lo expuesto al punto 3.4.4.3. de esta providencia, por concepto de restablecimiento del derecho.

### IV. Costas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 que modifica el artículo 171 del C.C.A., como no se evidenció temeridad ni mala fe de las partes durante el trámite del proceso, la Subsección se abstendrá de 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

**MODIFÍQUESE** la sentencia del 13 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, para, en su lugar, disponer lo siguiente:

**PRIMERO: DECLÁRESE** la caducidad de la acción respecto de la pretensión de declarar la nulidad absoluta de la cláusula decimoséptima del contrato de consultoría SGDC-C-0072-00-05 suscrito el 28 de diciembre de 2005, formulada por Liberty Seguros S.A.

**SEGUNDO: DECLÁRESE** la nulidad del artículo 2º de la resolución núm. 808 del 4 de octubre 2006, del artículo 3º de la resolución núm. 1025 del 26 de diciembre de 2006, y del artículo 3º de la resolución núm. 1027 del 28 de diciembre de 2006; así como la nulidad parcial del artículo 2º de la resolución núm. 0456 del 26 de julio de 2007 y la nulidad parcial del artículo 1º de la resolución núm. 616 del 26 de octubre de 2007, únicamente en cuanto establecen lo siguiente:


<i>Valor a cancelar a favor de la Secretaría Distrital de Gobierno, Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal por concepto de riesgo de cumplimiento y calidad (póliza 690307)</i>	\$254'596.8000.00
---	-------------------

**TERCERO: DECLÁRESE** que Liberty Seguros S.A. no está obligada a realizar pago alguno en virtud de la declaración de nulidad precedente.

**CUARTO NIÉGUENSE** las demás pretensiones subsidiarias de la demanda presentada por Liberty Seguros S.A. y las pretensiones de la demanda formulada por Planing de Colombia Ltda.

**QUINTO: DEVUÉLVASE** el proceso al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

  
NICOLÁS YEPES CORRALES  
Presidente de Sala

  
GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE  
Magistrado

  
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS  
Magistrado

Salvamento de voto Cfr. Rad. 46.239-19  
y Rad. 48.945-20

