

## **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Actividad contractual – Actos administrativos – Nulidad**

En virtud de lo previsto en el artículo 141 del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas.

## **CADUCIDAD – Carácter -Derecho de acción – Plazo legal – Inactividad procesal – Tiempo concedido**

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción ipso iure que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

Cabe precisar que la caducidad no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001, tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

## **ANULACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTRACTUALES – Legitimación en la causa – Relación negocial – Partes del contrato – Extremos del acuerdo de voluntades – Acción compartida**

De conformidad con lo establecido en el artículo 141 del CPACA, cualquiera de las partes de la relación negocial puede pedir la anulación de actos administrativos contractuales, de ahí que la legitimación en la causa en este tipo de controversia se encuentre, por regla, en cabeza de los extremos del acuerdo de voluntades.

## **APELACIÓN – Finalidad del recurso – Competencia del superior (ad quem) – Reparos concretos del impugnante – Revisión limitada – Argumentos del apelante – Decisión de oficio en casos legales – Artículos 320 y 328 del CGP**

[...] según lo dispuesto en el artículo 320 del CGP, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el impugnante, para que el ad quem revoque o reforme la determinación cuestionada. A su vez, según lo prescrito en el artículo 328 del CGP, el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solo sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

**CONTRATO DE CONCESIÓN – Prestación de servicio público – Construcción o conservación de obra pública – Explotación u operación por el concesionario – Cuenta y riesgo del concesionario – Vigilancia de la entidad concedente – Modalidades de remuneración – Contraprestación acordada**

[...] el contrato de concesión es definido en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos: “Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”.

**CONTRATO DE CONCESIÓN – Características - Celebración – Entidad estatal (concedente) – Persona natural o jurídica (concesionario) – Gestión y riesgo del concesionario – Inspección y vigilancia estatal – Remuneración o contraprestación**

[...] su celebración por parte de una entidad estatal, que actúa con carácter de concedente y por una persona natural o jurídica que toma el nombre de concesionario, ii) es el concesionario quien asume la gestión y riesgo de un servicio que corresponde al Estado sustituyendo a éste en el cumplimiento de dicha carga, iii) la entidad estatal mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario, iv) el concesionario recibe una remuneración o contraprestación, la cual se pacta, de diversas maneras (tasas, tarifas, derechos, participación en la explotación del bien, entre otros) y v) los bienes construidos o adecuados durante la concesión deben revertirse al Estado, aunque ello no se pacte expresamente en el contrato” [...].

**CONTRATO DE CONCESIÓN – Función social y económica – Contratista – Asunción del riesgo – recursos financieros**

Esta Corporación ha resaltado, a su vez, que la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o la explotación de un bien por cuenta y riesgo del contratista constituyen la función social y económica que caracteriza este contrato. La asunción del riesgo, a su vez, supone que el concesionario “[...] deberá disponer de y/o conseguir los recursos financieros requeridos para la ejecución de la obra o la prestación del servicio, razón por la cual ha de tener derecho a las utilidades, en igual sentido, deberá asumir las pérdidas derivadas de la gestión del bien, de la actividad o del servicio concesionado e, igualmente, tiene la responsabilidad de retribuir al Estado la explotación que realiza de un bien de propiedad de éste o de un servicio cuya prestación normativamente ha sido asignada a una entidad estatal, con una contraprestación económica”.

Al asumir los riesgos técnicos y operativos de la gestión comprendida en el contrato de concesión, el contratista queda a cargo de la responsabilidad de realizar el cierre financiero. De esta forma, "el contratista se encuentra obligado a garantizar los recursos de capital necesarios para la ejecución del objeto acordado, y para ello definirá las formas de financiamiento que le permiten establecer la estructura concesional –v.gr., si ésta se basa en el modelo de project finance el financiamiento se respalda con los mismos recursos que genera el proyecto (flujos de caja y activos); también existen modelos de endeudamiento en los que se ofrecen garantías con activos de los inversionistas en orden a obtener dicho cierre–.

### **CONTRATO DE CONCESIÓN – Objeto**

El contrato de concesión es, entonces, un negocio en el que el concesionario obtiene unos recursos económicos, con los costos que ello supone, los cuales son invertidos en la ejecución de la obra o la prestación del servicio que tiene por objeto el contrato, a cambio de una retribución proveniente del cobro de derechos, tarifas, tasas o de la participación que se le otorgue en la explotación del bien.

La consecución de recursos para la ejecución de las obras o servicios que tiene por objeto el contrato de concesión, en el cierre financiero del contrato, no es pues la contraprestación para el cobro de tarifas o la participación en la explotación del bien, sino un paso previo a la inversión en la ejecución de obras o la prestación de servicios que son retribuidos de esa manera, que sí son la contraprestación por la explotación del bien puesto a disposición del concesionario.

### **CONTRATO DE CONCESIÓN – Incumplimiento de su objeto**

[...] el contrato de concesión no es más que "un vehículo de atracción de la inversión privada del cual se sirve el Estado para el cumplimiento de algunos de sus fines ante la escasez de recursos públicos", de manera que de no ejecutarse en debida forma a la Administración le corresponde perseguir los saldos en su favor por cuenta de dicha situación, que es lo que justamente [...] viene haciendo en este caso, para lo cual el cruce de cuentas se basó en las obligaciones desatendidas por el aquí demandante, lo que, una vez más, no fue desvirtuado, por lo que el único camino que le queda a la Sala es ratificar dicho cálculo aritmético.

[...] resulta válido el cobro de valores correspondientes a las obras y servicios de vigilancia que no habrían sido ejecutados por el concesionario en el acto de liquidación unilateral del contrato de concesión [...], pese a que el concesionario hubiera cumplido sus obligaciones atinentes al cierre financiero, dado que esa satisfacción obligacional parcial de ningún modo podía llevar a concluir que el resto de obligaciones se entendieron satisfechas.

### **LIQUIDACIÓN CONTRACTUAL – Trámite – Liquidación directa y unilateral – Entidad estatal – Contratista – Falta de presentación del contratista – Ausencia de acuerdo entre las partes – Acto administrativo – Jurisprudencia**

[...] tanto el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 como el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, al regular el trámite de liquidación contractual, han establecido que esta puede ser realizada directa y unilateralmente por la entidad, cuando i) el contratista no se presenta a la liquidación convocada por la entidad, o ii) las partes no lleguen a un

acuerdo sobre su contenido, lo que ha sido resaltado por la jurisprudencia. Al presentarse alguna de estas circunstancias es, pues, procedente la liquidación unilateral mediante acto administrativo.

**LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Facultad de la entidad – Término de caducidad – 2 años – Contrato público – Bilateral o unilateral – Jurisprudencia – Preocupación por la voluntad de las partes – Medio de control de controversias contractuales**

[...] el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con el cual la entidad tiene la facultad de liquidar el contrato de forma unilateral dentro de los 2 años siguientes al cumplimiento del término previsto para que se efectúe bilateral o unilateralmente “convirtió en ley lo que la jurisprudencia de esta Sección venía expresando de tiempo atrás, en respuesta a la preocupación por dejar el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales a la voluntad de las partes, manifestada en el momento en que estas liquiden el contrato público”. Es pues esa línea jurisprudencial, de acuerdo con la cual, incluso antes de la expedición de la Ley 1150 de 2007, el contrato puede ser liquidado unilateralmente dentro del término de caducidad, la que prevalece en la actualidad.

**DESVIACIÓN DE PODER – Naturaleza – ACTA DE LIQUIDACIÓN – Resultado final del contrato**

[...] la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo, que fue proferido por una autoridad competente con las formalidades debidas, persigue fines distintos a los autorizados por el ordenamiento. Esta circunstancia vicia el acto, porque la autoridad ejerce sus atribuciones con una finalidad diferente a la prevista en la Ley, bien en beneficio personal o de un tercero. La finalidad del acto de liquidación, a su vez, consiste en conocer en qué estado quedó la ejecución de las prestaciones a cargo de las partes, establecer el resultado final del contrato y determinar el balance económico de la relación contractual, definiendo quién le debe a quién y cuánto.



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

**Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** Controversias contractuales  
**Radicación:** 25000-23-36-000-2013-02100-02 (60180)  
**Demandante:** Jaime Hernando Lafaurie Vega  
**Demandada:** Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Movilidad

**Temas:** CONTRATO DE CONCESIÓN – el cierre financiero está a cargo del concesionario – no es admisible la concesión de un servicio del que la Administración no es titular – el concesionario asume el riesgo de la explotación del bien – funge como vehículo de administración de la inversión privada – el concesionario asume riesgos adicionales al de la explotación. INTERPRETACIÓN CONTRACTUAL – busca conocer la voluntad de los contratantes. BUENA FE OBJETIVA - el clausulado debe ser entendido en el sentido de que es imperativo en su totalidad. ACTO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDACIÓN CONTRACTUAL – Se presume su legalidad. LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO - puede ser realizada directa y unilateralmente por la entidad, cuando el contratista no se presenta a la liquidación convocada por la entidad o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido. DESVIACIÓN DE PODER – definición. COSTAS – Se imponen por el hecho de haber resultado vencido en el proceso.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por Jaime Hernando Lafaurie Vega contra la sentencia del 1° de junio de 2017, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

Jaime Hernando Lafaurie Vega, en un extremo, y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá junto con el Fondo de Educación Vial, en el otro extremo, suscribieron el contrato de concesión No. 182 de 2003, mediante el cual estas pondrían a disposición de aquel un terreno en el que prestaría el servicio de parqueadero para vehículos de servicio público inmovilizados por infracciones de tránsito en la ciudad de Bogotá.

La Secretaría Distrital de Movilidad, la cual se subrogó en las obligaciones del ente contratante, liquidó unilateralmente el contrato mediante la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011, que fue confirmada en reposición a través de la Resolución No. 012 de 4 de abril de 2012. De acuerdo con el balance definitivo del contrato



adoptado con dicho acto, el concesionario debía pagarle al ente concedente el precio de varias obras que no ejecutó, del mobiliario que no entregó y de los servicios de vigilancia que no prestó.

El señor Lafaurie Vega demandó en este contencioso la nulidad de dichas resoluciones, argumentando que el contrato no pudo ser ejecutado porque el ente concedente no puso a su disposición el terreno en el que este se ejecutaría, el cual le pertenecía al IDU y estaba afecto a la construcción de la Avenida Longitudinal del Occidente "ALO", por lo que no fue concedida la licencia de construcción. Agregó que, al estar dispuesto a la ejecución de las obras y haber conseguido el cierre financiero de la concesión, honró sus obligaciones contractuales, por lo que no sería válido el cobro de las sumas reflejadas en el balance del contrato adoptado por la demandada. Censuró, por demás, el proceder de la Administración al liquidar el contrato sin tener en cuenta la posición del concesionario, además de haberla iniciado y concluido tardíamente, cuyo fundamento también cuestiona, porque las sumas consignadas no tendrían fundamento alguno.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

1.1. El 2 de diciembre de 2013<sup>1</sup>, Jaime Orlando Lafaurie Vega presentó demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá -en lo sucesivo SDM-, cuyas pretensiones<sup>2</sup> fueron las siguientes (*se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores*):

**"PRINCIPALES:**

- 1) *Que se declare que entre mi representado JAIME ORLANDO LAFAURIE VEGA y LA SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MOVILIDAD existió una relación contractual, teniendo como prueba el contrato 182 de 2003 anexo a la presente demanda.*
- 2) *Que se declare que la Secretaría Distrital de la Movilidad incumplió el contrato 182 de 2003.*
- 3) *Que como consecuencia de las anteriores solicitudes, se declare por su despacho la nulidad de las RESOLUCIONES 139 DE 2011 que liquidó unilateralmente el contrato 182 de 2003, y la RESOLUCIÓN 0015 DE*

<sup>1</sup> Fl. 9 a 74 y 80 a 82, C. 1.

<sup>2</sup> En el acápite 3 de los antecedentes de la presente providencia se mencionará que, al declararse la inepta demanda frente a las pretensiones de incumplimiento, por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación previa, el litigio se limitó a establecer si los actos liquidatorios demandados son nulos, de acuerdo con los cargos de la demanda.



2012, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por mi representado a la resolución de liquidación del contrato 182 de 2003, por las circunstancias, situaciones fácticas y jurídicas que se expondrán en la presente demanda.

### **SUBSIDIARIAS**

Como peticiones subsidiarias, solicito al Honorable Tribunal se decreten las siguientes:

- 1) Que como consecuencia de las decisiones señaladas en las pretensiones principales se restablezca el derecho de mi representado y se decreten las siguientes condenas:

#### **POR LUCRO CESANTE:**

- A) La suma de \$450.000.000,00 (cuatrocientos cincuenta millones de pesos) por concepto de ingresos correspondientes al taller que debió haber funcionado en el patio una vez se realizaran las construcciones que no pudo ser construido por mi cliente por impedírsele la entidad pública demandada.
  - B) La suma de \$152.000.000,00 (ciento cincuenta y dos millones de pesos) por concepto de la explotación del parqueadero para usuarios que debía haber funcionado en el patio y que no se pudo construir ni habilitar por no haber permitido la entidad pública su construcción.
- 2) Que como consecuencia de la nulidad solicitada a las resoluciones indicadas en la petición principal, se declare por parte del Tribunal que mi representado no le adeuda suma alguna de dinero a LA SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MOVILIDAD. Declarándolo a paz y salvo con dicha entidad.
  - 3) Que se condene en costas a la entidad demandada SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MOVILIDAD”.

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

**1.2.1.** Afirmó que, el 3 de diciembre de 2003, Jaime Hernando Lafaurie Vega, por una parte y, por la otra, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. -en lo sucesivo STT- y el Fondo de Educación y Seguridad Vial –en adelante FONDATT- suscribieron el contrato No. 182 de 2003, que tuvo por objeto la concesión del servicio de parqueadero autorizado no oficial para los vehículos de transporte público inmovilizados por infracciones de tránsito en Bogotá D.C.

**1.2.2.** Manifestó que el acta de inicio del contrato de concesión fue suscrita el 24 de diciembre de 2003, con lo cual Lafaurie Vega inició su ejecución.



**1.2.3.** Expuso que la STT fue liquidada y, mediante los Decretos 257 de 30 de noviembre de 2006 y 567 de 29 de diciembre de 2006, se creó y definió la estructura de la SDM, la cual *“asumió todas y cada una de las obligaciones y las consecuencias de las actuaciones de los funcionarios del FONDAT STT”*.

**1.2.4.** Indicó que el predio en el que se ejecutaría el contrato de concesión 182 de 2003 no le pertenecía al ente contratante, sino al Instituto de Desarrollo Urbano -*en lo sucesivo IDU*- y estaba destinado a la construcción de Avenida Longitudinal de Occidente -*en lo sucesivo ALO*-, lo cual impidió la obtención de la licencia de construcción necesaria para la ejecución de las obras comprendidas en este negocio jurídico.

**1.2.5.** Afirmó que las circunstancias anteriormente mencionadas fueron comunicadas a la entidad contratante y, pese a no recibir respuesta, el señor Lafaurie Vega procedió a dar cumplimiento a sus obligaciones, lo cual se evidencia en los múltiples oficios que este le remitió a la STT, en los que mencionó: *i)* los 8 ítems, con un valor de \$608'713.000, en los que pretendía invertir; *ii)* la remisión de los planos y diseños para los muros de encerramiento, cuya modificación fue luego autorizada por el ente contratante; *iii)* la elaboración de los estudios de movilidad del patio, y de demanda y atención al usuario; *iv)* la contratación de un consultor para la elaboración de estudios; y *v)* que el contratista tramitó la licencia de construcción, la cual fue negada porque el IDU, que era el propietario del predio, no remitió la documentación para ello requerida.

**1.2.6.** Señaló que, según el pliego de condiciones que se integró al contrato de concesión, el ente contratante tenía la obligación de permitir la construcción, dotación y operación del parqueadero para vehículos de servicio público inmovilizados en el predio indicado, y de poner a disposición del contratista dicho inmueble, ubicado en la carrera 90 No. 25A-99, para desarrollar el objeto negocial.

**1.2.6.1.** Indicó que, en oficios remitidos al subdirector operativo de la STT entre enero y mayo de 2004 consta que el predio fue entregado 4 meses después de que iniciara la ejecución contractual; empero, en este permanecieron vigilantes que impidieron que el contratista lo ocupara y realizara el estudio de suelos requerido, de lo cual se deriva el incumplimiento de la obligación de entregar el bien.



**1.2.6.2.** Puntualizó que el ente contratante tampoco cumplió la obligación de permitir la construcción y dotación del predio, y faltó al principio de planeación, por no contar con el terreno sobre el que se ejecutaría el contrato, y por desconocer la destinación a la que estaba afectado, lo cual impidió la obtención de la licencia de construcción, de lo que dan cuenta actas del comité de la concesión, además de oficios remitidos por el concesionario, la STT, el IDU y la Universidad Nacional, en su condición de interventora del contrato.

**1.2.6.3.** Sostuvo que el ente contratante incumplió sus obligaciones, puesto que de los 34.970 m<sup>2</sup> del predio solo podrían ser utilizados 15.000 m<sup>2</sup>, ya que: *i)* de acuerdo con el estudio de tráfico contratado, la operación del patio generaría un impacto negativo en la operación de la Avenida Centenario, lo que haría necesaria su adecuación, en razón de lo cual solo podrían utilizarse 27.574,43 m<sup>2</sup> del predio para el proyecto en cuestión; *ii)* la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá elevó querrela contra el ente contratante y tenía un “*patio cementerio*” al fondo del terreno, para cuyo acceso era necesaria la cesión de una franja de 5 metros; y *iv)* fue firmado un convenio entre el patio para vehículos servicio público y un patio para vehículos servicio particular, para impedir que este último colapsara, lo que consta en el oficio SDM 65064-08 del 27 de octubre de 2008.

**1.2.7.** Manifestó que, pese a los incumplimientos de la entidad contratante, el señor Lafaurie Vega cumplió sus obligaciones atinentes al cierre financiero de la concesión, en virtud de las cuales el concesionario debía garantizar un préstamo por \$600'000.000 de la banca empresarial, así como la aprobación de un crédito no condicionado a su favor por \$550'000.000, y consignar \$220'000.000 en una fiducia, los cuales se destinarían únicamente a la inversión en el proyecto.

**1.2.7.1.** Anotó que, con oficios remitidos en enero de 2004, probó el cumplimiento de sus obligaciones relativas al cierre financiero, ya que “*los recursos económicos para la inversión, por la suma de \$220.000.000 y por \$300.000.000 estaban ubicados y aprobados, para ser utilizados en estas obras*” y, de acuerdo con sus cálculos, las obras de infraestructura tendrían un valor de \$608'713.000, por lo que estaba cubierta la disponibilidad requerida.

**1.2.8.** Añadió que acreditó su “*disponibilidad [...] para conseguir la licencia de construcción y poder cumplir con los tiempos dados en el contrato y en el pliego*”



con múltiples oficios, así como con los contratos suscritos para la elaboración de estudios y diseños para el proyecto de parqueaderos, la constancia de inicio y de entrega de los trabajos contratados, cotizaciones para la ejecución de obras, un oficio en el que se le informó a la interventora las inversiones realizadas en equipos y estudios y certificaciones en los que la interventora manifestó que no le impuso multas por incumplimiento, ni se había hecho exigible la garantía del contrato.

**1.2.9.** Refirió que, de acuerdo con el pliego de condiciones, el *“100% del ingreso del parqueadero será para el concesionario”* y *“el ciento por ciento (100%) de los ingresos por concepto de alquiler de los espacios publicitarios y de prestación de otros servicios serán del concesionario”*, así que *“al sumar estos ingresos que no pudo obtener el concesionario nos arrojaría la suma de \$2.060’400.000”*.

**1.2.10.** Añadió que, pese a que el ente concedente tenía un plazo de 4 meses para liquidar el contrato de concesión 182 de 2003, cuya ejecución culminó el 23 de junio de 2009, este inició gestiones para ello el 26 de enero de 2010, cuando remitió un proyecto de acta de liquidación, el cual fue refutado por el concesionario, quien discrepó sobre la forma en que había sido calculada el área a construir y su valor, sin que ello hubiera sido tenido en cuenta por la SDM, la cual, el 5 de octubre de 2011, lo citó a una reunión en la que alcanzaron un acuerdo parcial, sobre puntos diferentes a los que se debaten en esta contienda.

**1.2.11.** Anotó que la SDM dictó el acto de liquidación unilateral, el cual le fue notificado al contratista el 2 de febrero de 2012, es decir, *“dos años un mes y 25 días después de haber culminado el contrato, esto es, fuera de los términos legales establecidos en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y ley 489 de 1998”*.

**1.2.12.** Adujo que el acto de liquidación unilateral fue recurrido en reposición por el señor Lafaurie Vega y confirmado mediante Resolución 015 de 2012, que le fue notificada el 15 de abril de 2012.

**1.3.** Luego de los supuestos fácticos narrados por la parte actora, en la demanda se expusieron los **fundamentos de derecho**, en los siguientes términos:

**1.3.1.** Nulidad por infracción a las normas superiores y violación al debido proceso, dado que, según el demandante, la SDM no permitió que la contratista cumpliera



con su obligación de construir sobre el predio, llevando al contratista a incumplir el contrato pese a estar presto a honrar sus obligaciones, lo cual no fue reconocido en el acto de liquidación que fue expedido extemporáneamente.

**1.3.2. Violación al debido proceso por vía de hecho de la Administración**, puesto que, según la parte actora, el contrato fue liquidado inoportunamente y, al confirmarse el acto liquidatorio con la Resolución 015 de 2012, la SDM contó el término de caducidad, aplicable a la liquidación, a partir del 20 de octubre de 2011, cuando fue suscrita el acta parcial del acuerdo.

**1.3.3. Desviación de poder**, la cual, para el demandante, se produjo con la omisión de: *i)* gestiones que a la SDM le solicitó el concesionario para obtener la licencia de construcción requerida para la ejecución del contrato de concesión, así como *ii)* de las glosas que el señor Lafaurie Vega planteó al proyecto de acta de liquidación remitido por aquella, lo cual “*es un hecho indicador de la forma reticente y mal intencionada del funcionario de turno, que solo buscaba hacer daño a su contratista, más que resguardar la parte legal que envolvía el contrato*”.

**1.3.4. Falsa motivación**, que, según el actor, se produjo al liquidar el contrato pasando por alto las observaciones formuladas por el contratista, así como las cotizaciones sobre las posibles obras a realizar que el concesionario le había remitido a la SDM, y los planos en los que el contratista proyectó las construcciones que se ejecutarían, con los costos correspondientes, por un valor total del \$417'740.874,57. Añadió que el cobro por la vigilancia después de que concluyera el plazo de ejecución del contrato solo procedía ante un incumplimiento del contratista, el cual no tuvo lugar, según las certificaciones en las que la interventora hizo constar que no le fueron impuestas multas al contratista ni se hizo efectiva la garantía de cumplimiento.

**1.3.5. Aplicación de los actos por fuera de los términos legales generando incompetencia del funcionario**, ya que, de acuerdo con el demandante, el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998, establecía un plazo de 4 meses para la liquidación bilateral del contrato, seguido de un término de 2 meses para su liquidación unilateral, que, al cumplirse, da paso al término de caducidad de dos años, dentro del cual el contrato sólo puede ser liquidado por el juez contencioso administrativo.



En este sentido, el actor afirma que, de acuerdo con lo mencionado en la Resolución 139 de 2011, el contrato de concesión 182 de 2003 terminó el 23 de junio de 2009, por lo que el plazo para liquidarlo unilateralmente se cumplió el 25 de noviembre de 2009, fecha en la cual la SDM habría perdido su competencia, siendo así liquidado extemporáneamente dicha relación jurídica mediante la Resolución 139 de 20 de octubre de 2011, que le fue notificada al contratista el 2 de febrero de 2012.

La actora añadió que no era válido aplicar el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, pues este no contiene una norma procedimental que se aplique al contrato luego de su celebración y, en todo caso, si esta disposición fuera invocada, la Administración también habría liquidado el contrato inoportunamente, pues el término definido en esa norma se cumplió el 23 de diciembre de 2011 y, pese a que la Resolución 139 fue fechada el 20 de octubre de 2011, esta fue remitida al contratista el 1 de febrero de 2012, quien se notificó del acto el 2 de febrero siguiente.

**1.3.6. Excepción de contrato no cumplido**, la cual, según lo afirmó el demandante, opera en este caso, dado que existía un contrato bilateral con obligaciones recíprocas, el cual fue incumplido por la SDM, impidiendo así la ejecución de las obras requeridas para el desarrollo del contrato de concesión, pese a que el contratista estuvo dispuesto a cumplirlas. En razón a ello, para la demandante, el ente contratante no podía cobrarle las sumas consignadas en el acto liquidatorio, pues fue este el que generó el incumplimiento en el que se funda tal cobro.

## **2. Admisión de la demanda y su contestación**

A través de auto del 21 de abril de 2014<sup>3</sup>, el Tribunal admitió la demanda, decisión que fue notificada debidamente.

**2.1.** El 7 de julio de 2014 la SDM contestó la demanda<sup>4</sup>, oponiéndose a sus pretensiones, al argumentar que sí hizo entrega del lote *-de más de 3 hectáreas-* para que se ejecutara el contrato de concesión, en el que se estipuló que este sería el aporte que realizaría la entidad concedente, mientras que la concesionaria

<sup>3</sup> Fl. 86, C. 1.

<sup>4</sup> Fl. 178 a 200, C. Ppal.



ejecutaría las obras y adquiriría los equipos necesarios para su funcionamiento, los cuales serían revertidos finalmente a la Administración.

Agregó que en el terreno entregado al concesionario se dispuso la atención del patio para inmovilización de vehículos de servicios públicos; pero “[l]os servicios que enuncia el demandante, corresponden a valores agregados que no hacen parte de la ejecución financiera del contrato, y la liquidación que plantea [de] los mismos corresponden a valores establecidos a su arbitrio y sin ningún fundamento”.

Aparte, afirmó, con base en la tabla 7 de las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, que el monto de la inversión en la construcción del patio fue estimado en \$1.839'641.370; empero, el concesionario al finalizar el contrato revertió únicamente 7 postes con 10 luminarias, 800 baldosas de 40 x 40 cm, 28 sardineles y 1.100 adoquines adquiridos para la adecuación del patio, pero sin soporte contable, por lo que la interventoría no pudo cuantificar su precio y, por ello, determinó que no había sido ejecutado el monto de \$1.839'641.370.

De igual modo, sostuvo que en los numerales 6.5.1.2.1 a 6.5.1.2.9 del pliego de condiciones se especificó el mobiliario requerido para las oficinas y la zona de atención de usuarios, con fundamento en los cuales se obtuvieron cotizaciones a con las que se determinó, al liquidar el contrato, el valor dejado de invertir en dichos bienes, que ascendía a \$12'918.638.

Por otro lado, indicó que, de acuerdo con el contrato de concesión 182 de 2003 y el pliego de condiciones que a este se integra, el concesionario tenía la obligación de vigilar los vehículos inmovilizados, mediante personal suministrado por una agencia autorizada, en unos horarios definidos, de acuerdo con lo cual se obtuvieron tres cotizaciones y, con base en ello, en la liquidación fue calculado el importe de los servicios de vigilancia dejados de prestar, por un total de \$908'378.722.

**2.2.** La SDM propuso las siguientes excepciones de fondo:

**2.2.1.** Ausencia de configuración de las causales de nulidad respecto de las Resoluciones 139 de 2011 y 015 de 2015, porque cumplió sus obligaciones y “*la inconformidad del demandante se funda en atribuir a la entidad una indebida interpretación y aplicación del contrato 182 de 2003 en el acto de liquidación*”



*unilateral, sin que en el capítulo de la violación desarrolle la manera en que las supuestas falencias desatienden la normatividad”.*

**2.2.2. Legalidad de la interpretación de las obligaciones contractuales y el alcance de la cláusula de reversión del contrato de concesión 182 de 2003**, basada en que, la cláusula de reversión, prevista en el artículo 19 de la Ley 80 de 1993, conlleva “*el traslado al contratante de los bienes que estuvieron afectados a la prestación del servicio concesionado, pues en definitiva el contratista durante la ejecución del contrato ha recuperado su costo, lo que significa entonces que fue pagado por la entidad cuando canceló el valor del contrato*”, por lo tanto, como el concesionario no adecuó la infraestructura ni dotó las instalaciones del patio de acuerdo con lo estipulado, este debía revertir a la concedente el valor que esto tendría, *so pena* de un enriquecimiento sin causa.

**2.2.3. Legalidad de las Resoluciones 139 de 2011 y 015 de 2015 porque fueron emitidas oportunamente**, debido a que la ejecución del contrato de concesión 182 de 2003 terminó el 23 de junio de 2009, el 20 de octubre de 2011 fue suscrita el acta de terminación y liquidación parcial bilateral, y su liquidación se efectuó mediante la Resolución 139 del 20 de octubre de 2011.

**2.3.** Finalmente, la SDM propuso la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de agotamiento de requisito de procedibilidad, con sustento en que el actor formuló pretensiones adicionales a las planteadas en la conciliación prejudicial, que se centró únicamente en la falta de competencia temporal de la demandada para emitir el acto de liquidación, como fundamento de su nulidad.

### **3. Trámite de la excepción previa de ineptitud de la demanda**

**3.1.** La parte demandante se opuso a la excepción previa propuesta por la demandada<sup>5</sup>, argumentando que la falta de formulación de la excepción de contrato no cumplido como “*causal de nulidad*” no enerva el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial, ya que las pretensiones de la solicitud de conciliación no fueron modificadas en la demanda y el fundamento de la nulidad deprecada no tiene que expresarse en dicho trámite, por lo que la prosperidad de esta excepción previa atentaría contra su derecho de acceso a la administración de justicia.

<sup>5</sup> Fl. 202 a 206, C. 1.



**3.2.** El 15 de septiembre de 2015<sup>6</sup> se desarrolló la audiencia inicial, en la que el *a quo* desestimó la excepción previa propuesta por la demandada, siendo apelada esta decisión por aquella.

**3.3.** Mediante auto de 3 de diciembre de 2015<sup>7</sup>, esta Subsección revocó la decisión del Tribunal y, en su lugar, resolvió:

*“Declarar la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, propuesta por la parte demandada, por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación previa, frente a la pretensión de incumplimiento del contrato 182 de 2003”.*

Como fundamento de esta decisión, la Sala consideró, en síntesis, que *“si bien la solicitud [de conciliación] y la demanda no necesariamente deben ser idénticas en su forma y redacción, el aspecto central del medio de control debe ser el mismo. En el sub lite, se observa que el aspecto central en la solicitud de conciliación fue la liquidación del contrato, mientras que en la demanda varió, al agregarse la solicitud de incumplimiento del negocio jurídico; por ende, no existe congruencia entre el requisito de procedibilidad y lo planteado en la demanda”.*

**3.4.** El *a quo* acató la decisión de esta Subsección<sup>8</sup> y continuó con la audiencia inicial<sup>9</sup>, en la que, según lo resuelto en apelación, fijó el litigio *“[...] en establecer si las resoluciones demandadas (Resoluciones Nos. 139 de 20 de octubre de 2011 y 015 de 4 de abril de 2012) fueron expedidas fuera de término, de otro lado si se presentó dentro [de] esos actos administrativos las causales de nulidad alegadas en el escrito inicial. Adicionalmente, de probarse esos cargos de ilegalidad si puede declararse a paz y salvo el contratista con la Secretaría de Movilidad”.*

#### **4. Alegatos de conclusión**

Una vez concluyó el período probatorio, el Tribunal corrió traslado para alegar de conclusión<sup>10</sup>. Tanto la parte actora como la demandada presentaron sus alegaciones, mientras el Ministerio Público guardó silencio. La SDM aseveró<sup>11</sup>, en

<sup>6</sup> Fl. 224 a 227, C. 2.

<sup>7</sup> Fl. 232 a 234, C. 2.

<sup>8</sup> Fl. 244, C. Ppal.

<sup>9</sup> Fl. 247, y 250 a 253, C. Ppal.

<sup>10</sup> Fl. 316 y 317, C. 2.

<sup>11</sup> Fl. 318 a 333, C. Ppal.



esta oportunidad, que había probado los hechos en los que fundó su oposición a las pretensiones. La parte actora, a su vez, reiteró<sup>12</sup> las causales de nulidad del acto liquidatorio por esta formuladas y solicitó que, de oficio, se declarara la nulidad del contrato de concesión 182 de 2003, por violación del principio de planeación, argumentando que la SDM no había estudiado la situación del terreno en el que este se ejecutaría, lo que obstaculizó su ejecución.

## 5. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 1° de junio de 2017<sup>13</sup>, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, por las razones que pasan a exponerse:

**5.1.** Al efecto, sostuvo que la pretensión de declaración de la existencia del contrato 182 de 2003 era improcedente, porque había sido excluida de la fijación del litigio y, al haberse aportado documentos que daban cuenta de su celebración y de la subrogación de las obligaciones de la STT en la SDM, se *“torna innecesaria e improcedente una declaración judicial en tal sentido”*.

**5.2.** A continuación, el *a quo* abordó la *“violación al debido proceso e infracción a norma superior por expedición del acto administrativo sin competencia temporal”*, sobre lo cual precisó que la expedición de un acto administrativo después de que acaeciera el término fijado para ello por el legislador comportaba una violación del debido proceso, así como de los principios de legalidad y seguridad jurídica, pero esto no había sucedido en este caso, puesto que *“ante la derogatoria de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, [la liquidación del contrato] debía efectuarse en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007”*, el cual habilitaba a la Administración para liquidar el contrato dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término previsto para su liquidación.

En este sentido, manifestó:

*“[...] que el plazo de ejecución del contrato de concesión No. 182 de 2003 finalizó el 23 de junio de 2009, por lo cual las partes tenían para realizar la liquidación bilateral hasta el 23 de octubre de 2009, y ante la falta de acuerdo, la administración tenía 2 meses para efectuarla unilateralmente,*

<sup>12</sup> Fl. 334 a 351, C. Ppal.

<sup>13</sup> Fl. 352 a 365, C. Ppal.



*eso es hasta el 23 de diciembre de 2009. Vencido el plazo anterior, dentro de los 2 años siguientes, las partes estaban facultadas para efectuar de mutuo acuerdo el balance final de cuentas, es decir, hasta el 23 de diciembre de 2011, término con el que a su vez contaba la administración para liquidar unilateralmente.*

*En este escenario encuentra la Sala ajustada a derecho la Resolución 139 de 2011, pues fue emitida por la administración el 20 de octubre de 2011, es decir, dentro del plazo de 2 años consagrado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, por lo que el cargo invocado no está llamado a prosperar”.*

Añadió el Tribunal que la notificación de un acto administrativo no es requisito de validez, sino de eficacia, por lo cual la notificación del acto de liquidación del contrato 182 de 2003 después del 23 de diciembre de 2011 no conllevaba su invalidez por falta de competencia temporal.

**5.3.** De otro lado, en lo que concierne al argumento de desviación de poder, el a quo concluyó, a partir del texto de los actos demandados, que en estos:

*“[...] se determinaron las obligaciones pendientes de ejecución por parte del contratista con fundamento en lo establecido en los pliegos de condiciones y particularmente, en la cláusula segunda del contrato de concesión 182 de 2003. Igualmente, la tasación de los valores dejados de ejecutar obedeció a una estimación razonada, fundamentada en los precios del mercado obtenidos del promedio de las cotizaciones realizadas frente a cada una de las obligaciones contractuales cumplidas”.*

Añadió el Tribunal que no se demostró la desviación de poder aducida en la demanda, puesto que en los actos demandados se explicó el origen de los valores referidos, cuyo cobro es válido, dado que el contrato no fue ejecutado, y se justificó su concepto, por inversiones no realizadas y servicios no prestados, incluyendo “[...] los costos de adecuación del patio, adquisición de mobiliario y de servicios de vigilancia, por lo cual, resulta lógico que ante la falta de ejecución de esas obligaciones, inclusive por causas atribuibles a la entidad demandada, se devuelvan los dineros que aun cuando se destinaron al cumplimiento de los deberes contractuales no se utilizaron”.

**5.4.** En lo atinente a la falsa motivación, el a quo precisó que no abordaría el incumplimiento contractual de la SDM, pues este punto había sido excluido del litigio por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad. Empero, añadió que, aun cuando se admitiera el incumplimiento de la demandada, “lo cierto es que las dificultades que hubieran podido presentarse con el inmueble en el que operaría el patio de vehículos automotores no eximían al concedente del cumplimiento integral



*de las obligaciones contraídas, más aún si se tiene en cuenta que en el clausulado contractual suscrito por el demandante, expresamente se señaló que el predio era propiedad del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- y se previó un procedimiento especial a seguir en caso de tener que devolver el inmueble”, con lo cual el contratista asumió los gastos de adecuación del bien, sin que estuviera relevado de adquirir el mobiliario y prestar los servicios de vigilancia.*

En esa línea, el Tribunal manifestó que, en virtud de la cláusula de reversión estipulada en la concesión, “[...] *debían reintegrarse a la administración los bienes y servicios contratados en el negocio jurídico, o en el evento de no haberse adquirido, era obligatoria la devolución de los dineros que hubiera costado su obtención*”.

Añadió que, si bien el actor adujo que el informe de la interventoría realizado por la Universidad Nacional no se ajustaba a la realidad, “[...] *revisado su contenido observa la Sala que hace un recuento de las obligaciones establecidas desde el pliego de condiciones, en los términos allí referidos, calculando el valor de las obras dejadas de ejecutar con base en el resultado del promedio de las cotizaciones presentadas por cada concepto, por lo cual no se evidencia la causal de nulidad alegada*”, sin que la falta de adopción de multas contra el contratista demuestre lo contrario.

**5.5.** Finalmente, el Tribunal indicó que la declaración de nulidad del contrato solicitada por la parte actora en sus alegatos de conclusión no procedía, pues no encajaba en las causales de nulidad absoluta previstas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993.

## **6. Recurso de apelación**

El 21 de junio de 2017<sup>14</sup>, Jaime Hernando Lafaurie Vega interpuso recurso de apelación, que fue concedido<sup>15</sup> y admitido<sup>16</sup>, en el cual formuló los cargos contra la sentencia de primera instancia que se resumen a continuación.

---

<sup>14</sup> Fl. 373 a 446, C. Ppal.

<sup>15</sup> Fl. 448, C. Ppal.

<sup>16</sup> Fl. 454, C. Ppal.



**6.1. Desconocimiento del cumplimiento de las obligaciones del demandante y de las pruebas que lo demuestran**, de las que este resalta las concernientes al cierre financiero del contrato, que el actor afirma haber honrado al consignar \$220'000.000 en la fiducia del contrato y conseguir la aprobación de un crédito por \$500'000.000, lo cual, pese a haber sido enunciado en los hechos de la demanda, no fue analizado por el *a quo*, generando un enriquecimiento injusto de la demandada, al *aval*ar el cobro de la suma cuantificada en los actos demandados, sin que se hubiera cuantificado el volumen del mobiliario de debía adquirir el concesionario.

**6.2. Desconocimiento de las obligaciones de la entidad demandada y de las pruebas que lo demuestran**, ya que, según el demandante, de acuerdo con una interpretación integral del contrato de concesión 182 de 2003, de su cláusula segunda se desprende la obligación del ente contratante de permitir la construcción, dotación y operación del patio, la cual no fue honrada por la SDM. Agregó el recurrente que el Tribunal también desconoció las pruebas que, de acuerdo con lo manifestado en la demanda (antecedentes 1.2.6.1 a 1.2.6.3), acreditaban que el incumplimiento de la SDM había impedido que el señor Lafaurie Vega ejecutara sus obligaciones.

**6.3. Violación del debido proceso e infracción a la norma superior por expedición del acto administrativo sin competencia temporal**, que el accionante sustenta con reiteración de los fundamentos de hecho y derecho de la demanda, de los que resalta los atinentes al cumplimiento de sus obligaciones, lo que habría sido pasado por alto por la entidad demandada al liquidar el contrato, sin soportes ni fundamento jurídico, y pretermitiendo asimismo los oficios mencionados en la demanda como sustento del incumplimiento de la SDM que impidió la ejecución del contrato.

Añadió que su demanda no se centró en la falta de competencia temporal, sino en la vulneración del debido proceso que se produjo porque la Administración se negó a discutir los términos de la liquidación y en el desconocimiento de disposiciones de orden público propias de los contratos bilaterales, derivadas de la buena fe objetiva, “*que prohíben, mandan y prescriben como se deben ejecutar los contratos de esta clase*”, cuyo desconocimiento conlleva la ilicitud del objeto contractual.

En este sentido, el recurrente aseveró que:



*“Es ahí entonces, donde se equivoca el Tribunal, pues no interpreta cabalmente el negocio jurídico para calificarlo y establecer si en efecto, la ejecución estuvo o no precedida de unas circunstancias que permitieron dar cabal cumplimiento a lo pactado y si en efecto, la liquidación es el reflejo de esa realidad histórica contractual, o por el contrario, fue un mar de problemas y una traumática y desafortunada ejecución la que existió”.*

De acuerdo con ello, el demandante cuestionó el fallo recurrido porque, en su parecer, no se habría interpretado el contrato de concesión 182 de 2003 al liquidarlo, apartándose además de los hechos que habrían sucedido durante el término de su ejecución, con lo que concluye que se habría violado el debido proceso.

**6.4. Desviación de poder**, que, itera el actor, se configura, porque: **i)** el contrato habría sido liquidado sin tener en cuenta que no existía la “obligación de aportar cierta cantidad de elementos para dotar la obra una vez se pudiera realizar y menos que el compromiso de nombrar guardas de seguridad fuera una obligación aislada al proceso de construcción existente”, ya que esta obligación estaba “a merced del contratista, y la propuesta era construir unas instalaciones de 5.000 metros porque ya existían cimientos que permitían utilizar y transformarse”; **ii)** fueron suprimidas áreas del predio en el que se ejecutaría la concesión; **iii)** “existió inversión en estudios de suelos, de tráfico, de plano, de movimientos de tierra para adecuar el patio”, para darle cumplimiento al contrato, que no fue posible por el incumplimiento de la SDM; **iv)** en la liquidación fueron cobradas obras para un predio de 55.000 m<sup>2</sup>, pese a que, con las cesiones de áreas a la EAAB y para el ingreso de vehículos a otro patio, este tenía un área útil de solo 22.000 m<sup>2</sup>; y **v)** la obligación de construir en el terreno previsto para el desarrollo de la concesión era imposible, porque esta no estaba permitida y generaría un detrimento patrimonial a la entidad.

**6.5. Falsa motivación**, la cual, según la recurrente, se configuraría si el auto de esta Subsección del Consejo de Estado no hubiera descartado el estudio del incumplimiento contractual por falta de agotamiento de la conciliación previa, según lo aducido por él mismo en el trámite del recurso que se surtió en este proceso.

En este sentido, el recurrente ultimó que:

*“Entonces, no puede limitársele al juez o magistrado el deber de interpretación, de aplicación de las normas de orden público, de verificar la buena fe con que se ejecutó el contrato, y obligarlo como se hizo en este caso a retirar de la fijación del litigio, la excepción de contrato no cumplido, y obligarlo a pasar por encima de principios constitucionales y legales, para que prime no lo exigido en la Carta Política y lo expuesto en*



*el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, esto es, que primen las garantías constitucionales y los derechos legales, sino que prime la mala fe, la astucia y el daño, para burlar así la equidad y la justicia”.*

**6.6. Frente al principio de planeación**, el demandante afirmó que, de acuerdo con la jurisprudencia administrativa, su desconocimiento sí conlleva la nulidad del contrato cuando impide su ejecución, como sucedió en este asunto, en el que esta dependía de situaciones indefinidas o inciertas por requerir de decisiones de terceros, pues el predio en el que se ejecutaría estaba destinado a una vía pública, lo cual es una circunstancia diferente al rompimiento del equilibrio económico del contrato en el que se enfocó el estudio del tribunal.

**6.7.** Finalmente, el recurrente atacó la imposición de costas en la sentencia de primera instancia, argumentando que no actuó con temeridad.

## **7. Actuación en segunda instancia**

**7.1.** Mediante providencia del 6 de julio de 2018<sup>17</sup> se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que presentara concepto.

**7.2.** En el término otorgado la parte actora presentó su escrito de alegaciones<sup>18</sup> y reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

**7.2.** La SDM afirmó que en la sentencia recurrida se realizó una valoración probatoria adecuada y reiteró lo expuesto en oportunidades precedentes.

## **III. CONSIDERACIONES**

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por Jaime Hernando Lafaurie Vega, la Sala analizará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia; **(2)** medio de control procedente; **(3)** legitimación en la causa; **(4)** ejercicio oportuno del medio de control; **(5)** objeto del recurso de apelación y problemas jurídicos a resolver; **(6)** hechos probados y pruebas adicionales relevantes de cara a la resolución de los problemas jurídicos; **(7)** solución del problema jurídico; y **(8)** costas.

<sup>17</sup> Fl. 456, C. Ppal.

<sup>18</sup> Fl. 458 a 464, C. Ppal



## 1. Jurisdicción y competencia

1.1. En virtud de dispuesto en el artículo 104<sup>19</sup> del CPACA, vigente a la fecha de radicación de la demanda -2 de diciembre de 2013- y, por ello, aplicable al *sub lite*, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo le corresponde el conocimiento del presente asunto, pues la controversia gira en torno a la liquidación del contrato 182 de 2002, suscrito entre un órgano de una entidad territorial, como lo era la Secretaría de Tránsito y Transporte -STT<sup>20</sup> y el Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT-, que era un órgano adscrito a aquella<sup>21</sup>, en cuyas obligaciones se subrogó el ente demandado con la misma naturaleza jurídica<sup>22</sup>, los cuales están habilitados para celebrar contratos por delegación del Alcalde de Bogotá<sup>23</sup>.

1.2. Por su parte, esta Sala del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada el 1° de junio de 2017

<sup>19</sup> “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]”. Al presente asunto le son aplicables la Ley 1437 de 2011 -CPACA- y la ley 1564 de 2012 -CGP-, en virtud de lo previsto en el artículo 306 del primer estatuto mencionado, sin incluir la reforma de la Ley 2080 de 2021, debido a que no se encontraba vigente para la fecha de presentación de la demanda y del recurso de apelación, considerando que, según lo previsto en el artículo 86 de esa última norma “Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley. [...] En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones”. (Subrayas añadidas).

<sup>20</sup> Decreto Alcaldía Mayor de Bogotá No. 265 DE 1991. “Artículo 1. Transfórmase Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte en la Secretaría de Tránsito y Transporte, como Autoridad Única de Tránsito y Transporte. [...] Artículo 4º.- El sistema que conforma la Autoridad Única de Tránsito y Transporte, está integrado por: La Secretaría de Tránsito y Transporte, organismo rector del sistema; [...]”

<sup>21</sup> Decreto Alcaldía Mayor de Bogotá No. 265 DE 1991. “Artículo 54. El Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT-, en su calidad de establecimiento público del orden distrital, está adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte”.

<sup>22</sup> Acuerdo del Concejo de Bogotá No. 257 DE 2006. “Artículo 108. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Movilidad. La Secretaría Distrital de Movilidad es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior. [...]”

<sup>23</sup> Decreto 1421 de 1993. “Artículo 38. Atribuciones. Son atribuciones del alcalde mayor: [...]15. Adjudicar y celebrar los contratos de la administración central, de conformidad con la ley y los acuerdos del Concejo. Tales facultades podrán ser delegadas en los secretarios y jefes de departamento administrativo”.



por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo previsto en el artículo 150<sup>24</sup> y el numeral 4 del artículo 152<sup>25</sup> del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, en razón a que la cuantía de la demanda excede los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>26</sup> a la fecha de interposición del libelo introductorio<sup>27</sup>.

## 2. Medio de control procedente

En virtud de lo previsto en el artículo 141<sup>28</sup> del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Dado que la controversia definida en este proceso se refiere, en términos generales, a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos con los que fue liquidado el

---

<sup>24</sup> “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

<sup>25</sup> “Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”. Se hace alusión a esta norma, en tanto la demanda se interpuso en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>26</sup> A la fecha de presentación de la demanda principal (2013) 500 SMLMV equivalían a \$294.750.000.

<sup>27</sup> Como la demanda se presentó en vigencia del CPACA, la norma con la cual se determina la competencia por razón de la cuantía es el artículo 157 de ese cuerpo normativo, la cual, entre otras cosas, consagra: “Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor”.

<sup>28</sup> “Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.



contrato de concesión 182 de 2003, el medio de control precedente es el de controversias contractuales.

### 3. Ejercicio oportuno medio de control de controversias contractuales

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica y de evitar la parálisis del tráfico jurídico, dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general<sup>29</sup>, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial, que resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción<sup>30</sup> y ofrecer estabilidad del derecho, de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia C-394 del 22 de mayo de 2002: “[...] *La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia [...]*”.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de febrero de 2006, expediente No. 6871-05 “[...] *[E]l derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador [...]. El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos [...]*”.



La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure* que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia<sup>31</sup>, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

Cabe precisar que la caducidad no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001, tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

En este asunto se encuentra que: **i)** el contrato de concesión 182 de 2003, cuya liquidación se discute en este contencioso, tenía un plazo de 5 años contados desde la suscripción del acta de inicio, el cual fue prorrogado por un “*término de seis (6) meses contados a partir de la finalización del plazo inicialmente pactado*”; **ii)** el acta de inicio fue suscrita el 23 de diciembre de 2003, por lo que el plazo de ejecución del contrato concluyó el 23 de junio de 2009; **iii)** el contrato fue liquidado mediante de la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011, la cual fue confirmada en reposición con la Resolución No. 012 de 4 de abril de 2012, que fue notificada al apoderado del señor Lafaurie Vega el 23 de abril de 2012; y **iv)** el 1 de agosto de 2012, el apoderado del señor Lafaurie Vega presentó solicitud de conciliación, cuya audiencia, en la que fue declarada fallida, se surtió el 24 de octubre de 2012.

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-574 del 14 de octubre de 1998: “[...] [S]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado [...]”.



Por lo tanto, como la demanda fue radicada el 2 de diciembre de 2013<sup>32</sup>, no operó el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales<sup>33</sup>, que comenzó a correr el 24 de abril de 2012, conforme al numeral iv) del literal j) del artículo 164-2 del CPACA, al margen de que la etapa de conciliación extrajudicial se surtiera entre el 1 de agosto y el 24 de octubre de 2012.

#### 4. Legitimación en la causa

De conformidad con lo establecido en el artículo 141 del CPACA, cualquiera de las partes de la relación negocial puede pedir la anulación de actos administrativos contractuales, de ahí que la legitimación en la causa en este tipo de controversia se encuentre, por regla, en cabeza de los extremos del acuerdo de voluntades.

De este modo, Jaime Hernando Lafaurie Vega y el Distrito Capital – SDM, la cual se subrogó en las obligaciones de la STT-FONDAT en el contrato de concesión 182 de 2003 (hecho probado 6.19), poseen el interés jurídico que se debate en el presente caso y se encuentran legitimados en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, porque son las partes de la relación contractual que suscitó la controversia bajo análisis en sede judicial.

#### 5. El objeto del recurso de apelación interpuesto y la delimitación del único problema jurídico a resolver en esta instancia

La Sala, de entrada, estima necesario precisar que el marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la providencia recurrida.

En ese orden de ideas, según lo dispuesto en el artículo 320 del CGP<sup>34</sup>, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el impugnante, para que el *ad quem* revoque o reforme la determinación cuestionada. A su vez, según lo prescrito en el artículo 328 del CGP<sup>35</sup>, el juez de segunda instancia deberá

<sup>32</sup> Fl. 9 a 74 y 80 a 82, C. 1.

<sup>33</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 16 de diciembre de 2022. Rad. 63327.

<sup>34</sup> “**Artículo 320. Fines de la apelación.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, **únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión [...]**” (énfasis añadido).

<sup>35</sup> “**Artículo 328. Competencia del superior.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse **solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]. El juez no podrá hacer más**



pronunciarse solo sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Tampoco es viable ignorar que, en los términos de la normativa anteriormente referida, el juzgador de segundo grado no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable para reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

Sobre la competencia del *ad quem* con ocasión del recurso de apelación, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, mediante la sentencia del 9 de febrero de 2012<sup>36</sup>, unificó su jurisprudencia en el sentido de señalar que el mencionado recurso se encuentra sujeto o limitado a los argumentos planteados por el recurrente y que, por tal motivo, toda inconformidad con lo resuelto por el *a quo* que no se alegue en la impugnación, en definitiva, está llamada a excluirse del debate de segunda instancia en virtud del principio dispositivo y de congruencia.

En la decisión en cita, la Sala Plena de esta Sección reiteró que mediante el recurso de apelación se garantiza el derecho de impugnación contra una decisión judicial, de ahí que sea obligación del recurrente controvertir los argumentos del juez de primera instancia con sus propias consideraciones, con el propósito de solicitarle al superior que decida sobre el asunto que presenta ante la segunda instancia.

Bajo ese contexto, y de acuerdo con los reparos de la alzada, corresponde comenzar por señalar que, mediante auto del 3 de diciembre de 2005, citado anteriormente, esta Subsección resolvió el recurso de apelación contra la decisión que en la audiencia inicial desestimó la excepción de ineptitud de la demanda, con apoyo en que era sumamente claro que la parte actora no agotó el trámite de la conciliación extrajudicial frente a las pretensiones de incumplimiento, de ahí que no era dable emitir un pronunciamiento en torno a tales aspectos, habida cuenta de que por dicha falencia sí se configuró el medio exceptivo en cuestión.

Como consecuencia, la *litis* se circunscribió a las pretensiones que eminentemente tuvieran relación con la liquidación del acuerdo de voluntades, en exclusión de las pretensiones de incumplimiento, frente a las cuales no se agotó el requisito de la

---

***desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella [...]*** (énfasis añadido).

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 9 de febrero de 2012, expediente No. 21.060.



conciliación extrajudicial, determinación que tiene repercusiones en la definición del problema jurídico, pues la Sala encuentra que, pese a ello, el señor Jaime Hernando Lafaurie Vega volvió a formular cuestionamientos enfocados en una desatención obligacional de la aquí demandada, lo que naturalmente no podrá resolverse de fondo en esta instancia pues, para el efecto, debían satisfacerse los requisitos de procedibilidad de la demanda en debida forma, lo que no sucedió.

Así las cosas, se advierte que el **segundo cargo** de la apelación, referido a la “*desconocimiento de las obligaciones de la entidad demandada y de las pruebas que lo demuestran*” se refiere a un cuestionamiento de incumplimiento, ya que precisamente se está cuestionando la falta de garantías para la construcción, dotación y operación del patio donde se llevaría la actividad de parqueo, aspecto que se enmarca dentro de lo que fue excluido en la etapa de audiencia inicial y, por lo tanto, no puede ser resuelto en sede de alzada.

Lo propio sucede con el **quinto cargo** de la apelación, en tanto se refiere a una falsa motivación del acto de liquidación por el hecho de que, aunque se descartó el estudio del incumplimiento contractual por el no agotamiento de la conciliación previa, debía verificarse la conducta de la demandada sobre la base de la buena fe, argumento que, una vez más, no tiene cabida para la Sala, dado que dicha circunstancia implicaría pretermitir el agotamiento de la conciliación frente a las pretensiones de incumplimiento, en contravía del querer del legislador.

Igualmente, dentro de dicho cuestionamiento tampoco se analizará la excepción de contrato no cumplido, pues es un presupuesto ligado inescindiblemente al cumplimiento o no del negocio jurídico, lo que como ya se ha reiterado, quedó excluido de la *litis*.

A su vez, el **sexto cargo** de la apelación, referido a la falta al principio de planeación como circunstancia que derivaría en la nulidad absoluta del contrato no puede ser estudiada, debido a que, en realidad, la jurisprudencia de la Sección Tercera ha sostenido con total claridad que las fallas en dicho mandato de ninguna manera repercuten en la anulación del acuerdo de voluntades, por no estar expresamente señaladas como tal, sino que en realidad se analizan sobre la base del



incumplimiento y, como en este caso tal aspecto quedó sustraído de la *litis*<sup>37</sup>, tampoco puede verificarse en el marco de la impugnación.

En ese contexto, los únicos argumentos de apelación que corresponde estudiar, son los contenidos en los cargos **primero, tercero, cuarto y séptimo**, dirigidos a: *i)* poner de presente que el cumplimiento obligacional del aquí demandante no se tuvo en cuenta para el reconocimiento de emolumentos en su favor, *ii)* advertir que el corte de cuentas fue arbitrario y extemporáneo; y *iii)* poner de presente que no procedía la condena en costas.

Lo anterior será analizado sobre la base de que lo que se está cuestionando es el acto de liquidación y no propiamente el cumplimiento obligacional, por lo que se evitará cualquier referencia a la satisfacción o no de las obligaciones del contratista, y, por tanto, el estudio se restringirá a establecer si la liquidación se efectuó con los llenos de ley y en tiempo, así como si tuvo en cuenta integralmente el alcance de satisfacción de las obligaciones del contratista a efectos del reconocimientos de saldos en su favor.

Bajo ese panorama y, de acuerdo con los reparos del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, el **primer problema jurídico** se contrae a determinar si, por haber cumplido las obligaciones del concesionario atinentes al cierre financiero, no sería válido el cobro de sumas correspondientes a las obras y servicios de vigilancia que no habrían sido ejecutados por este en el acto de liquidación unilateral del contrato de concesión 182 de 2003.

El **segundo problema jurídico** sometido al conocimiento de la Sala (*antecedente 6.3*) se contrae a resolver si, al omitir el cumplimiento de las obligaciones del señor Lafaurie Vega, por estar dispuesto a la ejecución de las obras comprendidas en el contrato de concesión 182 de 2003 y a la concertación de una liquidación bilateral, así como las circunstancias que impidieron su cabal ejecución y la extemporaneidad de la liquidación unilateral, con la liquidación de dicho negocio jurídico fueron infringidas normas superiores y violado el debido proceso.

---

<sup>37</sup> Para el efecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de octubre de 2024. Rad: 67567.



Del siguiente cargo de la apelación (*antecedente 6.4*) se desprende el **tercer problema jurídico**, que estriba en determinar si el acto de liquidación del contrato de concesión adolece de desviación de poder, por omitir que: **i)** el contrato habría sido liquidado sin tener en cuenta que no existía la “*obligación de aportar cierta cantidad de elementos para dotar la obra una vez se pudiera realizar y menos que el compromiso de nombrar guardas de seguridad fuera una obligación aislada al proceso de construcción existente*”, ya que esta obligación estaba “*a merced del contratista, y la propuesta era construir unas instalaciones de 5.000 metros porque ya existían cimientos que permitían utilizar y transformarse*”; **ii)** fueron suprimidas áreas del predio en el que se ejecutaría la concesión; **iii)** “*existió inversión en estudios de suelos, de tráfico, de plano, de movimientos de tierra para adecuar el patio*”, para darle cumplimiento al contrato, que no fue posible por el incumplimiento de la SDM; **iv)** en la liquidación fueron cobradas obras para un predio de 55.000 m<sup>2</sup>, pese a que, con las cesiones de áreas a la EAAB y para el ingreso de vehículos a otro patio, este tenía un área útil de solo 22.000 m<sup>2</sup>; y **iv)** la obligación de construir en el terreno previsto para el desarrollo de la concesión era imposible, porque esta no estaba permitida y generaría un detrimento patrimonial a la entidad.

Finalmente, **como cuarto problema jurídico** (*antecedente 6.7*), se determinará si no era procedente la condena en costas de la sentencia de primera instancia, porque el demandante no actuó con temeridad.

## **6. Hechos probados relevantes para la resolución de los problemas jurídicos**

En el expediente reposan varios documentos en copia auténtica y otros en copia simple. Frente a estos últimos la Sala advierte que, en virtud de lo dispuesto por la jurisprudencia administrativa unificada<sup>38</sup>, así como el artículo 246 del CGP<sup>39</sup>, los aportados en copia simple serán analizados; además, se precisa que aquellos no fueron tachados de falsedad por alguna de las partes en la oportunidad procesal pertinente, y tampoco existe alguna disposición que haga exigible el requisito de las copias auténticas o de una determinada copia.

<sup>38</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 30 de septiembre de 2014. Rad. 11001-03-15-000-2007-01081-00(REV).

<sup>39</sup> “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia. || Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.



De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se encuentran establecidos los siguientes hechos que interesan al presente caso:

### **En relación con el proceso de licitación y los pliegos de condiciones**

**6.1.** Está probado que el Fondo de Educación y Seguridad Vial *-FONDAT-*, adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito Capital de Bogotá *-STT-* adelantó la licitación pública No. 44 de 2003, que tenía por objeto la concesión del servicio de parqueadero para los vehículos de transporte público de Bogotá que fueran inmovilizados por violación a las normas de tránsito y transporte<sup>40</sup>.

**6.1.1.** De acuerdo con el modelo financiero elaborado para el estudio de viabilidad del sistema de concesión de patios para la inmovilización de vehículos públicos en Bogotá<sup>41</sup>, elaborado en diciembre de 2003, para su ejecución se requeriría una inversión total en obras de infraestructura por un monto de \$640'155.032. Sin embargo, en el mismo documento se advirtió que:

*“Los diseños de las obras se calcularon a partir de obras construidas, o son diseños sencillos que no requieren una descripción detallada. El operador de patios es responsable de los diseños de las obras de infraestructura, los cuales deberán cumplir con las especificaciones técnicas promedio exigidas en el pliego y someterá a aprobación de la secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá (STT) y el interventor del contrato.*

*La estimación del valor del costo total de la obra se elaboró mediante el uso de planes con dimensiones aproximadas y esquemas ilustrativos de las partes del proyecto, es responsabilidad del contratista verificar las cantidades de obra necesarias para la correcta operación de los patios que cumplan con las condiciones expresadas en el pliego de condiciones”.*

**6.1.2.** En el pliego de condiciones<sup>42</sup> se establecieron las especificaciones técnicas de la construcción de los patios en los que se prestaría el servicio de parqueadero, de obligatorio cumplimiento, en las que se especificó, entre otros, lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores):

*“6.1.1.3. Accesos y radios de giro*

*Con el fin de garantizar una operación ágil y segura de los patios, los accesos, radios de giro de los senderos de las grúas y de los vehículos*

<sup>40</sup> Fl. 517 y 518, C. 14.

<sup>41</sup> Fl. 298 a 477, C. 2.

<sup>42</sup> Fl. 248 a 516, C. 14.



que se retiren de la zona de entrega (flechas los esquemas adjuntos), y el área de parqueo y almacenamiento del patio, cumplirán con las normas AASHTO de diseño geométrico para vehículos del tipo C-3 S3 según la resolución del Ministerio de Transporte 13791 del 21 de diciembre de 1.988 [...].

#### 5.1.1.4. Materiales de construcción

[...] La totalidad de los materiales de construcción, eléctricos, en aluminio, acero, hierro o madera deberán cumplir con las normas técnicas ICONTEC. Los materiales para la construcción de la estructura del patio, tales como subbase granular, base granular, imprimaciones, riesgos o cualquier material asfáltico que opte utilizar el Concesionario, cumplirán las normas técnicas del Instituto Nacional de Vías – INVIAS. Los diseños y construcciones deben cumplir necesariamente con la Norma Sismo Resistente del 98 (NSR 98). Todos los materiales que se utilicen deberán ser nuevos.

#### 6.1.1.4. Manejo ambiental

El Concesionario tomará las medidas de diseño, constructivas o de mantenimiento que estime necesarias, para garantizar un mínimo nivel de contaminación ambiental por polvo o barro.

##### 6.1.1.4.1. Levantamiento topográfico

Antes de empezar las obras, el contratista debe realizar un levantamiento del lote, para verificar los linderos, determinar el perímetro del cerramiento, el nivel del terreno a lo largo del lote y demás factores topográficos que puedan afectar el proyecto. Tendrá especial cuidado con la pendiente final que dé al patio, de manera que un carro 'desengranado' no pueda desplazarse causando accidentes peatonales o daños físicos, pero que tampoco permita apozamientos de aguas lluvias.

##### 6.1.1.4.2. Excavación y transporte de materiales

El contratista es responsable de excavar, remover, cargar, transportar y colocar los materiales de desecho en los sitios autorizados por el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA). Estos procedimientos se realizarán conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de carreteras, Artículo 210, Excavación de la explanación canales y préstamos' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS.

No existe ninguna obligación por parte del Contratista de excavar la totalidad de los materiales del lote. Está obligado a retirar solamente el material en los sitios y volúmenes que considere necesario a fin de lograr una estructura del patio estable, con adecuado drenaje y 'limpia' (mínima contaminación ambiental).

##### 6.1.1.4.3. Sub-base granular

Donde el Concesionario lo estime conveniente, colocará subbase granular conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de Carreteras, Artículo 320, Subbase granular' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS'.

##### 6.1.1.4.4. Base granular



*Donde el Contratista lo estime conveniente y en el volumen que considere necesario, colocará base granular conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de Carreteras, Artículo 330-02, Base Granular' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS.*

#### *6.1.1.4.5. Piso o superficie de rodadura del patio*

*La superficie de rodadura del patio, será construida en el material y bajo el proceso constructivo que el Concesionario estime conveniente y suficiente para garantizar la calidad del servicio que se traduce en: no apozamientos, no baches y zona 'limpia' de barro o polvo. El Concesionario podrá colocar materiales tales como base y material reciclado con emulsión asfáltica, riego de curado, base negra, adoquín, concreto rígido, mezcla arena-asfalto o cualquier otro material y bajo cualquier proceso constructivo técnicamente aceptado, siempre y cuando garantice en todo momento:*

- *Que el piso o superficie de rodadura tiene la pendiente suficiente para la escurridura del agua lluvia.*
- *Que el piso o superficie de rodadura no tiene una pendiente tal que permita que rueda un carro 'desengranado'.*
- *Que las lluvias se canalicen adecuadamente.*
- *Que veinte (20) minutos después de terminada la lluvia, la superficie del patio no presente ningún apozamiento.*
- *Que todo vehículo que en cualquier momento se retire de los patios, no llevará tierra, barro o cualquier material que ensucie la vía pública.*

*Dado que el predio de patios ya ha sido ocupado por diferentes tipos de construcción, vehículos de carga e inclusive contenedores que brindan compactación y estabilidad al suelo, no se exige al Concesionario demoler los pisos existentes. Será sí su obligación, cuando se requiera, nivelarlo para garantizar la estabilidad de las grúas cargadas y darle un acabado que permita a criterio del Concesionario y con el visto bueno del Interventor, la operación normal y segura. [...].*

*6.5.1.2. Zona de atención al público (oficinas): esta zona contiene: [...]*

*6.5.1.2.8. No menos del 50% (cincuenta por ciento) de las paredes de la zona de atención al público tendrán vista al exterior de la edificación y no menos del 50% de esas paredes serán ventanales [...].*

#### *6.6.5. Instalación Eléctrica*

*Se seguirán todas las especificaciones de seguridad recomendadas por el proveedor en cuanto a voltaje, potencia, transmisión segura y limpia de las imágenes, aterrizaje, protección a picos, etc., de tal forma que no haya lugar a reclamaciones de efectos de garantía por fallas en el equipo debidas a la incorrecta instalación”.*

**6.1.3.** Se probó que el pliego de condiciones preveía, entre otras, las siguientes exigencias mínimas de mobiliario de la planta física (se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores):

*“6.5.1.2. Zona de atención al público (oficinas): esta zona contiene:*

*6.5.1.2.1. Hasta tres oficinas para funcionarios de la Secretaría de Tránsito y Transporte, dotadas con escritorios, tres sillas por oficina y su respectivo computador. Dos oficinas tendrán un área mínima de nueve (9)*



*metros cuadrados cada una y una tercera un área mínima de doce (12) metros cuadrados [...].*

*6.5.1.2.2. Un área de espera de al menos cuarenta (40) metros cuadrados, dotada con al menos quince (15) sillas para el público, un dispensador de tiquetes de turno y un televisor con sistema de reproducción de video [...].*

*6.5.1.2.3. Un área mínima de seis (6) metros cuadrados para la Caja Única donde se realizará el recaudo de todos los valores. [...] Un área de ocho (8) metros cuadrados, no necesariamente contiguos, donde el concesionario instalará los teléfonos públicos, máquinas dispensadoras y publicidad relacionada en el capítulo 5 de este Pliego de Condiciones [...].*

*6.5.1.2.5. Un área de cincuenta (50) m2 dedicada a los promotores de servicios de talleres autorizados, dotada con pequeñas mesas y tres asientos cada una. [...]*

*6.5.1.2.6. Un área mínima de veinte (20) metros cuadrados contiguos, donde se instalará al menos una unidad de atención al público con información de los servicios, quejas y reclamos [...].*

*6.5.1.2.9. Oficinas, bodega y servicios propios del Concesionario, con el área y dotación que él estime conveniente”.*

**6.1.4.** Aparte, dentro de las condiciones de operación de los patios, el pliego de condiciones estableció que:

*“Para prestar los servicios de manera ágil, amable y con calidad, es preciso construir unas instalaciones amplias, seguras y eficientes.*

*Dado que el arrendamiento o la adquisición de un predio de no menos de tres hectáreas que sería el área mínima aceptable para la construcción del patio donde puedan parquearse los vehículos que son reclamados y almacenarse los vehículos no reclamados de manera oportuna tiene un costo alto [...] se ha optado por optimizar los recursos disponibles del Distrito Capital entregando sin costo para el Concesionario el predio donde se instalará el parqueadero. [...] En este orden de ideas, las instalaciones del patio para inmovilización de vehículos públicos de transporte serán construidas en un lote de terreno de propiedad del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá – IDU, con una cabida aproximada de 3.5 (tres punto cinco hectáreas” [...].*

*La primera zona del patio, con un área del orden de 1.5-2 hectáreas (el área la determina el concesionario), recibirá vehículos al ser inmovilizados. Esta zona será la contigua al área de atención al usuario y tendrá necesariamente mejores acabos en piso y condiciones de diseño y demarcación, pues será la de utilización alta y permanente. Esta es una zona de parque público en el sentido estricto de la palabra, con alta rotación de vehículos, que exige un alto estándar de diseño, agilidad, amabilidad y eficiencia en el servicio al usuario.*

*La segunda zona del patio, que ocupa el área restante del lote, recibirá los vehículos no reclamados prontamente por el usuario y/o los vehículos accidentados, y/o aquellos a los que ningún usuario les hizo trámite de reclamo dentro de la primera semana o dos semanas de inmovilización. Esta segunda zona tendrá unos diseños y acabados de piso para un*



*menor uso y frecuencia y podrá disponer de una señalización más básica [...].*

#### **5.6. CUIDADOS Y VIGILANCIA DE LOS VEHÍCULOS INMOVILIZADOS EN PATIOS**

*Durante la permanencia de los vehículos en el patio, el Concesionario será responsable de cualquier circunstancia que afecte su integridad, para lo cual deberá proveer las condiciones de seguridad y vigilancia necesarias [...].*

##### **5.6.1. Vigilancia por guardas de seguridad**

*Como mínimo el Concesionario proveerá el siguiente personal de vigilancia, suministrado por una Agencia de Seguridad debidamente autorizada para la vigilancia armada.*

- *En la zona de atención al público: Un guardia sin armamento durante el horario de atención al público, o sea de 7 a.m. a 4 p.m. de lunes (no festivo) a viernes y de 7 a.m. a 1 p.m. los sábados.*
- *En las zonas de vehículos de alta rotación y abandonados, 2 guardas ronderos sin armamento de lunes a viernes de 7 a.m. a 5 p.m., 2 guardias sin armamento de 7 a.m. a 1 p.m. los sábados, 2 guardias con armamento de 5 p.m. a 7. a.m. del día siguiente de lunes a sábado y 2 guardas con armamento de 1.p.m. del sábado a 7 a.m. del lunes. Los días festivos se tendrán los mismos 2 guardas con armamento.*

##### **5.6.2. Vigilancia electrónica**

*El Concesionario dispondrá del equipo de monitoreo electrónico a que hace referencia el capítulo 'Monitoreo' de las especificaciones técnicas.*

*Para la operación de dicho equipo, dispondrá de un grupo de personas debidamente entrenadas por el proveedor, quienes operarán el sistema de monitoreo durante las 24 horas del día 365 los 365 días del año".*

**6.1.5.** El pliego de condiciones contenía unos esquemas básicos del diseño de las obras, los cuales, en todo caso, se aclaró que son "*ilustrativos y no generan ninguna obligación para el concesionario*".

**6.1.6.** Se demostró asimismo que el pliego de condiciones preveía que la debida diligencia del proponente comprendía que:

*"[...] será responsabilidad del proponente realizar todas las demás evaluaciones que sean necesarias para presentar su propuesta sobre la base de un examen cuidadoso de las características de las actividades que le corresponda desarrollar. En general, el proponente debe considerar todos los aspectos que puedan incidir en la determinación del precio por el cual se presentará la propuesta [...].*

*Por la sola presentación de la propuesta se considerará que los proponentes han realizado el examen completo de todos los aspectos que inciden y determinan la presentación de la misma, que han investigado plenamente las condiciones del contrato, y que considera que podrá cumplir con el mismo conforme a su naturaleza y función, asumiendo en*



caso de adjudicación la totalidad de las inversiones necesarias para el cabal cumplimiento de las obligaciones de resultado que asume.

La exactitud, confiabilidad o integridad de la información que tenga a bien consultar cada proponente se encuentra bajo su propia responsabilidad, aun cuando ésta se encuentre incluida dentro de los documentos o información del FONDATT para su uso interno, a la cual los interesados pudieran haber llegado a acceder a través de derechos de petición verbales o escritos”.

**6.2.** Se probó que, a las preguntas y observaciones formuladas por el señor Lafaurie Vega, WSA Electronic de Colombia y Global System Control al pliego de condiciones de la licitación pública No. 44 de 2003, la STT respondió<sup>43</sup> (se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores):

“- El concepto de uso de la curaduría ya se tramito o se consulto si es permitido el uso del terreno como parqueadero?

**Respuesta:** Los Pliegos de condiciones señalan las exigencias mínimas, pero el diseño, cálculos, permisos, licencias y autorizaciones, son responsabilidad del Concesionario. Se sugiere a los proponentes verificar las licencias requeridas y su costo, a fin de que los presupuestos en basen la propuesta estén acorde con las exigencias legales y técnicas exigidas por el Distrito Capital y/o la Nación [...].

- El predio que entrega la STT cuenta con concepto de uso para parqueadero de la curaduría urbana?

**Respuesta:** Es de responsabilidad exclusiva del concesionario, las licencias, estudios, etc [...].

- Responsabilidad del Proponente para la obtención de licencias y aprobaciones de las obras a realizar – curaduría y en el costo de las mismas al igual que las acometidas?

**Respuesta:** El trámite, obtención y costo de las licencias y acometidas, es en un todo del Concesionario.

- Disponibilidad de terrenos [a efectos de clarificar los tiempos de recuperación de Inversiones -Pisos y Construcciones- se informe por cuanto tiempo garantiza el Contratante la disponibilidad de terrenos en favor del Contratista, más aún, cuando el inicialmente aportado forma parte de un desarrollo vial del Distrito Capital?

**[Respuesta:]** El contrato será por 5 años. Existe un mecanismo de reversión de inversión en caso de necesitarse los terrenos en menor tiempo. En la práctica, no se considera que la ALO se vaya a construir antes de 5 a 8 años [...].

**Jaime Lafaurie Vega Nov. 4**

Solicita se aclare si por intermedio de la STT, se gestiona algún permiso especial ente IDU, Planeación, Curaduría, para las adecuaciones del patio. Pregon a que el tiempo de obras es insuficiente.

<sup>43</sup> Fl. 519 a 761, C. 8.



**Respuesta:** *Es responsabilidad exclusiva del concesionario las licencias y permisos”.*

**6.3.** Está demostrado que Jaime Hernando Lafaurie Vega presentó propuesta<sup>44</sup> en la licitación pública No. 044 de 2003, en la cual consignó (*se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores*):

*“Manifestamos además que hemos realizado el examen completo e investigado plenamente las condiciones de trabajo, los riesgos, y en general, todos los factores determinantes de los costos de ejecución del contrato, los cuales se encuentran totalmente cubiertos en los términos de nuestra oferta económica.*

*[...] Reconocemos la exactitud, confiabilidad o integridad de la información que se consultó se encuentra bajo nuestra propia responsabilidad, aún cuando ésta se encuentre incluida dentro de documentos o información del FONDATT o la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. para su uso interno a la cual haya accedido a través de derechos de petición verbales o escritos o cualquier otro medio”.*

**6.4.** Se acreditó que, mediante la Resolución No. 2635 de 28 de noviembre de 2003<sup>45</sup> la licitación pública No. 044 de 2003 fue adjudicada a Jaime Hernando Lafaurie Vega, quien fue el único proponente que se presentó.

#### **En cuanto al contrato 182 de 2003, sus modificaciones y su ejecución**

**6.5.** Está probado que el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- y la STT suscribieron el convenio de cooperación 018 de 2003<sup>46</sup> -*sin fecha*-, al considerar que el trazado de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), aprobado mediante el Acuerdo 13 de 1998, se encontraba suspendido por razones de orden presupuesta en el tramo en el que se encuentran los predios ubicados en la carrera 90 No. 25A-99 y en la Avenida (calle) 22 No. 86-88, los cuales entregó el IDU a la STT mediante este negocio jurídico, para que fueran destinados a parqueaderos, durante un plazo de “*un (1) año contado a partir de la suscripción*”, el cual “*se prorrogará automáticamente por un término igual, a menos que alguna de las partes manifiesta por escrito a la otra su intención de no prorrogarlo, con una antelación no inferior a treinta (30) días al término del plazo pactado*”.

<sup>44</sup> Fl. 122 a 246, C. 2.

<sup>45</sup> Fl. 250 a 252, C. 8.

<sup>46</sup> Fl. 351 a 355, C. 2.



**6.5.1.** El 27 de octubre de octubre de 2003, la STT-FONDAT y el IDU suscribieron el otrosí No. 1 al convenio de cooperación 018 de 2003<sup>47</sup>, con el que este último le entregó al primero 16 inmuebles más.

**6.6.** Está probado que, el 3 de diciembre de 2003, la STT-FONDATT y JAIME HERNANDO LAFAURIE VEGA suscribieron el **contrato de concesión 182** de 2003<sup>48</sup>, con objeto análogo al de la licitación pública No. 044 de 2003.

**6.6.1.** Dentro de las obligaciones del concesionario, en la cláusula segunda del contrato de concesión 182 de 2003 se estipuló, entre otras (*se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores*):

*“- Vigilar diligentemente los vehículos inmovilizados colocados bajo su custodia sin importar el tiempo de permanencia de ellos en ellos patios, en los términos y con las especificaciones definidos en el pliego de condiciones [...].*

*- Correr por su cuenta y riesgo, con todos los costos y gastos en que incurra para adecuar el predio donde funcionará el patio, dotarlo de todos los servicios, diseñar las instalaciones, construirlas y operarlas, teniendo en cuenta que STT-FONDATT no harán ningún aporte por ningún concepto ni bajo ninguna modalidad para el desarrollo del proyecto de patios, a excepción de permitir la construcción, dotación y operación del mismo en los predios indicados.*

*- Cierre Financiero: Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la firma del acta de iniciación del Contrato de Concesión, el CONCESIONARIO demostrará:*

*Haber consignado en cuenta de la Fiducia, la suma mínima de \$220.000.000.00 (doscientos veinte millones de pesos), dando instrucción a la Fiduciaria de que este monto de dinero sea aplicable única y exclusivamente a costos y gastos de inversión en el Proyecto [...].*

*Entregar al FONDATT-STT una carta de aprobación de crédito en firme no condicionada y a favor del CONCESIONARIO por mínimo la suma de que resulte de restar a QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000.00) el valor consignado en la Fiduciaria al que hace referencia el numeral anterior [...].*

*- Las demás que incluidas en el pliego de condiciones y que surjan de la naturaleza del contrato”.*

**6.6.2.** La STT-FONDAT, a su vez, contrajo las siguientes obligaciones con el contrato de concesión 182 de 2003 (*se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores*):

<sup>47</sup> Fl. 356 a 361, C. 2.

<sup>48</sup> Fl. 247 a 266, C. 2.



“1) Poner a disposición del CONCESIONARIO el predio para desarrollar el objeto del presente contrato, ubicado en la Carrera 90 No. 25A-99 [...].

3) En caso de que el lote de terreno tenga que ser devuelto al IDU antes de transcurridos el plazo del contrato, STT-FONDATT adquiere las siguientes obligaciones:

- Informar al CONCESIONARIO con una antelación mínima de 6 (seis) meses.

- Notificar al CONCESIONARIO sobre la ubicación del nuevo patio, dentro del mes siguiente a la fecha en que informó sobre la necesidad de traslado.

- Si la STT-FONDATT no informa dentro de ese mes el sitio al cual debe trasladar el patio, el CONCESIONARIO hará pública una solicitud de ofertas de lotes en alquiler [...].

- Autorizado el sitio del traslado por parte de la STT-FONDATT, el CONCESIONARIO procederá de conformidad.

- La STT-FONDATT determinará si el pago del arriendo del nuevo lote, en caso de que se requiera, será pagado con recursos de la ENTIDAD o mediante un incremento en las tarifas bien sea de operación o de parqueo a los usuarios. En todo caso, la STT-FONDATT responderá al CONCESIONARIO por el canon de arriendo del nuevo lote, en caso de que la situación se presente.

- Adicionalmente, la STT-FONDATT reconocerá al CONCESIONARIO la suma de quince millones de pesos (\$15.000.000) Moneda Corriente del año 2.004 ajustado con IPC, por cada mes que falte para terminar el plazo del Contrato, es decir, por cada mes que falte para completar los 60 (sesenta) meses de plazo.

- El costo de traslado de las instalaciones y equipos del patio, será cubierto en un 50% por parte del CONCESIONARIO y el restante 50% por parte de la STT-FONDATT [...].

4) Las demás incluidas en el pliego de condiciones y que se deriven del presente contrato”.

**6.6.3.** Fueron estipuladas, en el contrato de concesión 182 de 2003, las siguientes tarifas por la prestación del servicio de parqueo (se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores):

“Por cada vehículo inmovilizado, el CONCESIONARIO podrá recibir la tarifa según el tipo de vehículo inmovilizado, de la siguiente manera: para buses, el 100% (ciento por ciento) de la tarifa básica ofertada en su propuesta; para busetas, el 90% (noventa por ciento) de la tarifa ofertada en su propuesta; para colectivos, el 85% (ochenta y cinco por ciento) de la tarifa básica ofertada en su propuesta y para taxis el 75% (setenta y cinco) por ciento de la tarifa básica ofertada en la oferta.

PARÁGRAFO PRIMERO: La STT FONDATT reconocerá ale CONCESIONARIO, únicamente la tarifa entre el primer día del décimo quinto mes y el retiro del vehículo por parte del propietario, los demás



*valores se pagarán, si y sólo si el usuario cancela las sumas correspondientes”.*

**6.6.4.** En el contrato de concesión 182 de 2003 se pactó un plazo de 5 años, contados desde la suscripción del acta de inicio, cuando operaría la reversión la cual fue convenida en los siguientes términos (*se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores*):

*“Los bienes afectos a la ejecución del objeto del presente contrato, es decir todos los bienes, incluyendo el mobiliario, las instalaciones, el software adquirido o desarrollado, las construcciones, adecuaciones, licencias, manuales y demás elementos empleados para operar la concesión, será revertidos a STT-FONDATT o a quien se indique, al momento de finalizar el plazo del contrato, en los términos del artículo 19 de la Ley 80 de 1993, sin que haya lugar a compensación alguna”.*

**6.6.5.** El plazo de ejecución del contrato de concesión 182 de 2003 fue prorrogado por un *“término de seis (6) meses contados a partir de la finalización del plazo inicialmente pactado”*<sup>49</sup>.

**6.6.6.** Finalmente, se estipuló que el contrato de concesión sería liquidado *“de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993”*.

**6.7.** Está probado que el 23 de diciembre de 2003<sup>50</sup> fue suscrita un acta en la que el señor Lafaurie Vega dejó constancia de que recibió a satisfacción un área de 18.000 m<sup>2</sup> del predio en el que se ejecutaría el contrato de concesión 182 de 2003, la cual estaba *“completamente vacía”*.

**6.8.** Se demostró que el acta de inicio del contrato de concesión 182 de 2003 fue suscrita el 24 de diciembre de 2003<sup>51</sup>.

**6.9.** Está acreditado que, mediante oficio JVI-PR-00034 de 6 de enero de 2004<sup>52</sup>, el señor Lafaurie Vega le manifestó a la STT-FONDAT que había cumplido sus obligaciones concernientes al cierre financiero, puesto que \$220'000.000 se encontraban *“aprovisionados en nuestra cuenta de la Fiduciaria de Occidente”* y contaba con la aprobación de un crédito de \$300'000.0000 de Bancolombia.

<sup>49</sup> Fl. 267 a 268, C. 2.

<sup>50</sup> Fl. 1213, C. 6.

<sup>51</sup> Fl. 269, C. 2.

<sup>52</sup> Fl. 474 y 475, C. 2.



**6.9.1.** Adjuntó oficio JVI-PR-00035 de 6 de enero de 2004<sup>53</sup>, con el que le solicitaba al gerente comercial de la Fiduciaria de Occidente “*provisionar con cargo a los recursos económicos del fideicomiso en referencia la suma de DOSCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS CON 00/100 (\$220'000.000) MONEDA LEGAL COLOMBIANA, suma ésta que será trasladada a la cuenta del patrimonio autónomo que administra el 100% de los recursos recaudados en ejecución del contrato de concesión 182 de 2003*”.

**6.9.2.** Obra en el expediente, asimismo, constancia suscrita por un ejecutivo senior de Bancolombia<sup>54</sup> el 6 de enero de 2004, en la que afirma que el señor Lafaurie Vega “*tiene un crédito aprobado por valor de \$300'000.000 a un plazo de 36 meses*”.

**6.10.** Se probó que, con oficio JVI-PR-0152 de 20 de enero de 2004<sup>55</sup>, el señor Lafaurie Vega le envió a la STT el anteproyecto arquitectónico para el lote en el que se ejecutaría el contrato de concesión 182 de 2003.

**6.11.** Fue demostrado que entre el 25 y el 26 de enero de 2004, el señor Lafaurie Vega recibió: *i)* cotización de Contronet Ltda. para la instalación de la red eléctrica interna y externa, y cableado estructurado<sup>56</sup>, por un precio total de \$58'003.667; *ii)* Cotización de Inprecol Ltda. para la instalación de la red eléctrica interna y externa, y cableado estructurado<sup>57</sup>, por un precio total de \$55'635.908; y *iii)* dos cotizaciones de Conservamos Ltda.<sup>58</sup> para una obra civil en un área de 36.000 m<sup>2</sup>, con precio total de \$581'591.152,64 y \$481'713.652.64, de las cuales la primera tiene un área total de lechadas asfáltica de 31.800 m<sup>2</sup>.

**6.11.1.** Obra en el expediente asimismo una lista de cantidades de obra y precios unitarios “*para adecuación de parqueaderos en patios STT Fontibón*”<sup>59</sup>, por un monto total de \$650'179.332, sin que en ella conste su autor.

**6.12.** Quedó establecido el 23 de marzo de 2004<sup>60</sup> fue suscrita el acta de entrega total del predio en el que se ejecutaría el contrato de concesión 182 de 2003, en la

---

<sup>53</sup> Fl. 476, C. 2.

<sup>54</sup> Fl. 1232, C. 6.

<sup>55</sup> Fl. 1253, C. 6.

<sup>56</sup> Fl. 511 a 515, C. 3.

<sup>57</sup> Fl. 523 a 529, C. 3.

<sup>58</sup> Fl. 516 a 519, C. 3.

<sup>59</sup> Fl. 521, C. 3.

<sup>60</sup> Fl. 384 a 386, C. 2.



que se dejó constancia de que “*el representante del Concesionario Jaime Hernando Lafaurie Vega, que recibe a entera satisfacción el predio, en las condiciones señaladas anteriormente, de igual forma expresan las partes, que el lote está completamente vacío, en su extensión entregada*”.

**6.13.** Se probó que, mediante oficio JVI-PR-0893 de 16 de abril de 2004<sup>61</sup>, comunicación fechada el 3 de abril de 2004<sup>62</sup> y oficio JVI-PR-1143 de 10 de mayo de 2004<sup>63</sup>, el concesionario le manifestó a la STT que no había podido tomar muestras del terreno para el estudio de suelos, porque vigilantes de la empresa VISE no lo permitieron.

**6.13.1.** El IDU respondió a lo anterior, a través de oficio DAC 13-2752 de 28 de mayo de 2004<sup>64</sup>, en el que señaló que los vigilantes de la empresa VISE habían sido reubicados.

**6.13.2.** Esta demostrado, asimismo, que el ingeniero Henry Baquero Ruiz presentó estudio de suelos para el terreno en el que se ejecutaba el contrato de concesión 182 de 2003, fechado en abril de 2003<sup>65</sup>, en el que refirió que:

*“Como parte de los trabajos programados dentro del plan exploratorio, en el mes de marzo de 2004 se realizaron tres (3) barremos, a 6 m de profundidad cada uno, identificando los espesores de los diferentes estratos que conforman el perfil estratigráfico y obteniendo muestras de cada uno de ellos para su análisis de laboratorio”.*

**6.14.** Fue acreditado que, el 6 y el 8 de mayo de 2004<sup>66</sup>, el ingeniero civil Henry Baquero Ruiz le entregó al señor Lafaurie Vega: estudio de vulnerabilidad y ampliación de zona de oficinas, diseño de estructura metálica de cubierta del área de taller, la valoración de la estructura existente, el diseño de del segundo piso y de la estructura metálica de cubierta del área de entrega de vehículos.

**6.15.** Está probado que, dentro de trámite de la licencia de construcción para el predio dispuesto para la ejecución del contrato de concesión 182 de 2003, se

---

<sup>61</sup> Fl. 391 a 394, C. 2.

<sup>62</sup> Fl. 395, C. 2.

<sup>63</sup> Fl. 403, C. 2.

<sup>64</sup> Fl. 396, C. 2.

<sup>65</sup> Fl.821 a 848, C. 3.

<sup>66</sup> Fl. 1323 a 1509, C. 6; y 546 a 820, C. 3.



produjo el siguiente intercambio de oficios, memorandos y comunicaciones (se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores):

No.	Referencia y ubicación	Fecha	Remitente	Destinatario	Contenido
6.15.1	JVI-PR-09 (Fl. 477, C.2)	02/01/20 04	Jaime Hernando Lafaurie Vega	FONDATT	Para la obtención de la licencia, solicita: (i) notificación al IDU de la adjudicación de la licitación No. 044 de 2003; (ii) escrito en el que el IDU le solicite al Departamento Administrativo de Planeación Distrital permiso, <i>“por tratarse de una obra transitoria, especificando que la operación de dicho patio será por un tiempo inferior al determinado para la construcción de la vía”</i> ; (iii) copia del convenio suscrito entre la STT-FONDATT y el IDU; y (iv) <i>“concepto emitido por el Departamento de Planeación Distrital y solicitud de aprobación de Planos a una Curaduría”</i> .
6.15.2	JVI-PR-0437 (Fl. 532-533, C. 3)	12/02/20 04	Jaime Hernando Lafaurie Vega	STT	Para el trámite de la licencia de construcción, solicita: (i) certificación en la que el IDU haga constar que la Avenida Longitudinal de Occidente (“ALO”) no está en el plan quinquenal; (ii) certificado de tradición del predio; (iii) copia del último impuesto predial; y (iv) poder para la gestión de la licencia de construcción.
6.15.3	IDU-05950 STED-3200 (Fl. 387, C. 2)	23/03/20 04	IDU	Arquitecta Martha Lucía Baquero Ruiz	Expresa que: (i) el proyecto de la ALO cuenta con viabilidad financiera, para el tramo comprendido entre Chusacá y la calle 13; (ii) el <i>“tramo comprendido desde la Av. Centenario (calle 13) y la Av. El Dorado (calle 23) no se encuentra priorizado a corto plazo, en el Decreto 469/2003 que modificó el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619/2000), y solo se incluye el tramo sur, Chusacá – Calle 13, para ejecutarse en el período 2004-2007”</i> .
6.15.4	JVI-PR-0833 (Fl. 389-390, y Fl. 540-541, C.2)	30/03/20 04	Jaime Hernando Lafaurie Vega	STT e Interventoría	Para cumplir con los requisitos exigidos por la curaduría urbana solicita: (i) certificación en la que el IDU haga constar que la ALO no está incluida en el plan quinquenal; (ii) certificado de tradición del predio; (iii) copia del último recibo del impuesto predial; y (iv) poder del IDU o



					de la STT para la tramitación de la licencia.
6.15.5	JVI-PR-0894 (Fl. 539, C. 3)	16/04/2004	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Director de Interventoría Universidad Nacional	<i>"Dado a las constantes solicitudes enviadas por esta concesión, a nuestro concedente donde solicitábamos orientación a los requerimientos de la CURADURIA URBANA No. 2, y al no tener una adecuada respuesta, no se había podido proceder a radicar los documentos necesarios para obtener la licencia respectiva, en este sentido y dada la orientación por esa interventoría hemos procedido a seguir sus criterios y radicamos los documentos bajo esa directriz; una vez obtengamos respuesta se la haremos llegar"</i> .
6.15.6	JVI-PR-0895 (Fl. 375, C. 2)	16/04/2004	Jaime Hernando Lafaurie Vega	STT	<i>"Dada la orientación por la interventoría, según oficio No. 1.01.8. 0788UN hemos procedido a seguir su criterio y radicamos los documentos bajo esa directriz; una vez obtengamos respuesta se la haremos llegar"</i> .
6.15.7	JVI-PR-1024 (Fl. 376-377, C. 2)	23/04/2004	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Curaduría Urbana 2	Preguntó si es posible iniciar las obras de adecuación del área de pavimentos y suelos, para dar cumplimiento al contrato de concesión 182 de 2003, <i>"con un permiso dado por la curaduría para tal fin"</i> .
6.15.8	JVI-PR-1122 (Fl. 398, C. 2)	07/05/2004	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Director Interventoría Universidad Nacional	Envío copia de una noticia publicada en el periódico El Tiempo el 5 de mayo de 2004, de acuerdo con la cual el proyecto ALO era inminente, por lo que solicitó conocer la posición de la STT.
6.15.9	JVI-PR-1173 (Fl. 405, C. 2)	14/05/2004	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Director Interventoría Universidad Nacional	Remitió los planos, la evaluación de la construcción actual, así como el estudio y diseño estructural que fueron radicados en la Curaduría Urbana 2, para obtener la licencia de construcción.
6.15.10	04-2-0542 (Fl. 407-408, C. 2)	19/05/2004	Curaduría Urbana 2	Jaime Hernando Lafaurie Vega	De acuerdo con el artículo 5 del Decreto 1052 de 1998 y el CCA: (i) la ejecución de cualquier obra sin licencia constituye una infracción urbanística; y (ii) la documentación requerida para la licencia debe ser entregada en un plazo máximo de 60 días.
6.15.11	(Fl. 1620 a 1622, C. 12,	03/06/2004	Arquitecto Iván Darío Solano	Jaime Hernando	Para la obtención de licencia de construcción entregó a la Curaduría Urbana 2: (i) un



	y 849 a 854, C3)			Lafaurie Vega	<p>plano modificado según las especificaciones dadas; (ii) el acta de entrega del lote; y (iii) un informe sobre el estudio de las estructuras existentes.</p> <p>Agregó que, en una reunión con funcionarios la interventoría, le habían comentado <i>“que no había disposición para la obra”</i> y <i>“quedó planteada la necesidad de realizar un estudio de demanda y atención de usuarios por parte JV Inversiones [la concesionaria] con prontitud debido a que debe ser aprobado por parte de la Secretaría de Tránsito y luego ser entregado en Curaduría con el resto de la documentación.</i></p> <p><i>Al no tener una certeza sobre el tipo de estudio ni los lineamientos oficiales, sobre el estudio de Demanda y atención de usuarios, me reuní con la Ingeniera Elizabeth Llanos por parte de la Interventoría y con los Ingenieros Adriana Parra y William Camargo, del Departamento Técnico de la Secretaría de Tránsito. Esta reunión se realizó en las instalaciones de la Secretaría de Tránsito, se revisaron varias opciones de implantación y de espacios de espera para los vehículos y se concluyó que el estudio debe ser realizado brevemente y debe ser avalado por un Especialista en Tránsito, tal como lo dicen las especificaciones que anexo como parte de este informe”.</i></p>
6.15.1 2	JVI-GG-1298 (Fl. 409, C. 2)	03/06/20 04	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Henry Baquero Ruiz	<p>El concesionario remitió <i>“Copia del Memorando No. MT 04-2-0296 de mayo 26 de 2004, recibido por parte de la Curaduría Urbana No. 2, en el cual hacen 13 observaciones al Estudio Estructural y de Suelos que ustedes elaboraron para la Construcción de Nuestras Instalaciones en la Calle 23 No. 86-13.    Como ustedes han observado nos están dando un período máximo de 30 días calendario, a partir del</i></p>



					<p>pasado 26 de mayo de 2.004)".</p>
6.15.1 3	IDU-102943 DTDP-8000 (Fl. 413, C. 2)	15/06/20 04	IDU	STT	<p>Se preveía un esquema gradual de ejecución de las obras de la ALO, con participación del sector privado y recursos de la Nación que estaban siendo gestionados por la administración distrital, además de los recursos asignados al IDU para la vigencia 2004.</p> <p>El IDU propuso ampliar el proyecto en el tramo sur hasta la calle 26, para lo cual estaba realizando gestiones de actualización y complementación de la estructuración técnica, financiera y legal, cuyos resultados se entregarían en septiembre de 2004.</p> <p>En consecuencia, recomendó al IDU la adopción de "[...] las medidas pertinentes para evitar incurrir en acciones que eventualmente desemboquen en gastos fiscales que pueden resultar altamente onerosos dada la inminente construcción del proyecto".</p> <p>"En ese sentido, esta dirección, en su condición de Supervisor del Convenio de Cooperación 018 de 2003, ampliado por Otrosí de 2003, le comunica que, dadas las nuevas condiciones, es nuestro interés dar por terminado el Convenio al vencimiento del plazo, es decir el próximo 28 de agosto. Para efectos de proceder a la terminación y liquidación del mismo, quemados atentos a sus indicaciones, respecto al término requerido por dicha Entidad para proceder a la entrega de los inmuebles a esta dirección.</p> <p>No obstante lo anterior, si usted considera viable la posibilidad de dar curso a una prórroga del convenio hasta el momento de ser requeridos efectivamente los inmuebles para la ejecución del proyecto, sin que exista la necesidad para la Secretaría de realizar inversiones altamente</p>



					<p>onerosas como construcciones u obras similares, manteniendo el esquema de cooperación inicialmente pactado, cordialmente le solicitamos allegar a esta entidad la propuesta correspondiente, con el fin de evaluarla conjuntamente y adoptar una decisión antes del 12 de julio de 2004".</p>
6.15.1 4	JVI-GG-1395 (Fl. 411, C. 2)	16/06/20 04	Jaime Hernando Lafaurie Vega	STT	<p>Para dar cumplimiento al requerimiento de la Curaduría Urbana No. 2 referente al estudio de licencia de construcción, solicita adjuntar concepto de la STT, "sobre el cumplimiento del requisito de un estudio de demanda y atención de usuarios de conformidad a lo establecido en el artículo 154 –Revisión del P.O.T. Decreto 469 de 2003– para el proyecto en referencia, teniendo en cuenta que se trata de un uso temporal; se sirvan darnos especificaciones técnicas para contratar el consultor especialista en este tema".</p>
6.15.1 5	JVI-JD-1538 (Fl. 416 y 417, C. 2)	01/07/20 04	Jaime Hernando Lafaurie Vega	STT	<p>En razón a la solicitud que el IDU realizó del predio en el que se ejecutaba el contrato de concesión 182 de 2003, el remitente pidió la suscripción de un "acta donde se haga constar la suspensión de las obras, trámites de licencias, inversiones y demás adecuaciones locativas que se vienen desarrollando en el inmueble".</p>
6.15.1 6	04-2-0825 (Fl. 407, C.2)	01/07/20 04	Curaduría Urbana 2	Gerente General J.V. Inversiones	<p>Para la obtención de la licencia de construcción, debe aportar la documentación mencionada en el "Memorando MT-04-2-0296" de 26 de mayo de 2004 dentro de un término de dos (2) meses.</p>
6.15.1 7	JVI PR 1624	22/07/20 04	Jaime Hernando Lafaurie Vega	STT	<p>Teniendo en cuenta que el IDU había solicitado el lote en el que se ejecutaba el contrato, el remitente pidió "autorización para que se proceda a colocar el aviso de prensa y poder tener las ofertas de lotes; con el propósito de poder evaluar los predios que se tenga a disposición".</p>
6.15.1 8	AUTO 04-2-0477	28/09/20 04	Curaduría Urbana 2	Director Interventoría	<p>"Que mediante oficio N° 04-2-1260 de septiembre 16 de 2004, esta Curaduría Urbana</p>



	(Fl. 425, C. 2)			Universidad Nacional	<p>dio respuesta a las radicaciones por correspondencia N° 01731 y 01778 respectivamente, en el cual se informa al interesado, con ocasión de la respuesta a unas inquietudes, que el término fijado por el artículo 56 del decreto 1052 del 10 de junio de 1998 y 13 del Código Contencioso Administrativo, para dar respuesta al requerimiento hecho al proyecto mediante Memorando N° MT-04-2-0296 de fecha mayo 26 de 2004, se encuentran vencidos, motivo por el cual se expedirá auto que reconozca que operó un desistimiento tácito y ordene el archivo de la solicitud de licencia en cuestión.</p> <p>Por lo expuesto, a la fecha el trámite en referencia se encuentra desistido de conformidad con las disposiciones antes citadas y, por lo tanto, esta Curaduría Urbana procede a ordenar el archivo del expediente que contiene el trámite de solicitud de Licencia de Construcción para el uso temporal de parqueaderos, presentada por el señor Jaime Hernando Lafaurie Vega, identificado con Cédula de Ciudadanía N° 1.299.249, en su calidad de concesionario según radicación N° 04-2-0477 de fecha abril 13 de 2004".</p>
6.15.1 9	I.01 8 209 UN (Fl. 1725, C. 12)	13/12/20 04	Director Interventorí a Universidad Nacional	Jaime Hernando Lafaurie Vega	<p>"Es evidente que a la fecha ha vencido el término dispuesto para adelantar los trámites necesarios para obtener la licencia de construcción, sin que se hubiera dispuesto de su parte lo necesario para ello, toda vez que se pudo comprobar que dejaron vencer los plazos en la Curaduría Urbana No. 2 en un claro incumplimiento de sus obligaciones contractuales.</p> <p>No obsta recordarle que los contratos deben ser cumplidos en la forma pactada y que solamente pueden ser modificados por quienes los suscribieron para que se pueda predicar ajustado a la legalidad un cambio de cualquier orden".</p>



**6.16.** Está probado que, el 27 de octubre de 2004, el señor Lafaurie Vega contrató<sup>67</sup> a la sociedad Projekta Ltda., para que realizara el estudio de demanda y atención a usuarios para las obras del contrato de concesión 182 de 2004, la cual entregó su informe final en agosto de 2005<sup>68</sup>, en el que recomendó “[...] *modificar radicalmente los diseños propuestos en la licitación para la construcción de la adecuación del Patio Único de Transporte Público, contemplando hacia el futuro la construcción de un área interna que permita albergar los vehículos que ingresan al patio, mientras son atendidos para realizar el inventario correspondiente, y luego ser ubicados de manera definitiva en la zona del patio que les corresponda*”.

En dicho estudio no se mencionó que el área sobre la que se ejecutarían las obras del parqueadero sería reducido, sino que, a partir de datos sobre el ingreso de vehículos, su longitud y los horarios en que estos ingresaban, calculó la longitud de la cola que se formaría, la cual fue contrastada con el flujo vehicular y peatonal de las vías aledañas, con base en lo cual indicó que, para “*que se cumplan los objetivos iniciales de brindar una atención ágil, segura y eficiente a los usuarios [...] se plantea una vía de acceso al patio, sin control hasta la puerta de acceso, la cual es capaz de almacenar los vehículos estimados en cola hasta que autorice su ingreso al patio. Esta vía posee dos carriles de operación y 7.00 metros de ancho total, permitiendo el acceso al predio mediante flujo libre*”.

**6.16.1.** Mediante oficio I.01.8.0496 UN de 4 de marzo de 2005<sup>69</sup>, el director de interventoría Universidad Nacional le comunicó a la STT que el 5 de enero de 2005, que el señor Lafaurie Vega había radicado en el STT el estudio de demanda para la concesión 182 de 2003 y que el 25 de enero de 2005 radicó “*las alternativas de ingreso de los vehículos al patio y el diseño de la circulación que debe darse al interior del mismo, como complemento del referido estudio*”.

**6.17.** Está probado que se produjo el siguiente intercambio de oficios, memorandos y comunicaciones, sobre la aplicación del mecanismo estipulado para la ejecución del contrato de concesión 182 de 2003 en un predio distinto previsto inicialmente, de acuerdo con su cláusula tercera (*se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores*):

---

<sup>67</sup> Fl. 856 a 859, C. 3.

<sup>68</sup> Fl. 861 a 906, C. 3.

<sup>69</sup> Fl. 437, C. 2.



6.17.1	JVI-PR-02333 (Fl. 420-422, C. 2)	29/12/2004	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Director Interventoría Universidad Nacional	Como el IDU no había contestado la solicitud de autorización para la publicación de un aviso para recibir ofertas de lotes, que realizó en el oficio JVI PR 1624, consideraba que se habría producido un " <i>silencio administrativo positivo</i> ", por lo que, de acuerdo la cláusula 3.3 del contrato 182 de 2003, " <i>si la Secretaría de Tránsito no informa dentro de este mes el sitio al cual debe trasladar al patio el concesionario hará pública una solicitud de oferta de lotes en alquiler</i> ".
6.17.2	JVI-GG-69 (Fl. 424, C. 2)	26/01/2005	Jaime Hernando Lafaurie Vega	STT	Remite copia del estudio de movilidad vehicular para el patio en el que se está ejecutando el contrato.
6.17.3	I.01.8.482. UN (Fl. 428, C. 2)	28/01/2005	Director Interventoría Universidad Nacional	Jaime Hernando Lafaurie Vega	En representación de la STT, informa que, dentro de los siguientes quince (15) días, le estaría comunicando la acción a tomar sobre la aplicación de la cláusula 3.3, porque existía la posibilidad de continuar la ejecución del contrato 182 de 2003 en el mismo predio, conforme al avance del proyecto de la ALO.
6.17.4	SO-08-571-669721 (Fl. 430, C. 2)	04/10/2005	STT	Director Interventoría Universidad Nacional	De acuerdo con una noticia, en la que se mencionó que la ALO atravesaría el predio en el que se ejecutaba el contrato 182 de 2003, le solicitó " <i>explorar los mecanismos jurídicos y expedir el concepto respectivo de los pasos a seguir para la problemática que se presentaría con dicha construcción</i> ".
6.17.5	SO-08-571-26480 (Fl. 433, C. 2).	16/03/2006	STT	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Le comunicó que, atendiendo a la solicitud del predio que había formulado el IDU, la STT le entregaría los predios a dicha entidad a partir del 17 de septiembre de 2006, para lo cual la convocó a una reunión.
6.17.6	0236-GCJVI-2006 (Fl. 443, C. 2)	10/05/2006	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Nelson Arias	Solicita información sobre las condiciones de un contrato de arrendamiento para la ejecución del contrato de concesión 182 de 2003.
6.17.7	0236-GCJVI-2006 (Fl. 435, C. 2)	26/05/2006	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Aura Nayibe Mejía	Formuló una propuesta de contrato de arrendamiento para la ejecución del contrato de concesión 182 de 2003.



6.17.8	SO-08-571-57147 (Fl. 435, C. 2).	05/06/2006	STT	Jaime Hernando Lafaurie Vega	Indicó que el contrato de concesión 182 de 2003 sería “ <i>inicialmente</i> ” ejecutado en un predio ubicado en la calle 139-av. Tibabuyes, y la calle 131-Av. Tabor.
--------	----------------------------------	------------	-----	------------------------------	---

**6.18.** En el acta de del comité de la concesión de 27 de diciembre de 2005<sup>70</sup> consta que el director de la interventoría dijo que “*la construcción de la ALO es un hecho*”. Luego, en las actas de los comités celebrados 27 y 30 de marzo, y el 30 de abril de 2006<sup>71</sup>, se mencionó que se habían realizado gestiones para la consecución de un lote en el que se ejecutaría el contrato de concesión 182 de 2003.

**6.19.** Con certificación de la SDM se probó que el 22 de enero de 2007<sup>72</sup> fue suscrita acta con la que dicho órgano se subrogó en las obligaciones de la STT-FONDATT en el contrato de concesión 182 de 2003.

**6.19.1.** La Universidad Nacional, en su condición de interventora del contrato de concesión 182 de 2003, emitió certificación de 15 de noviembre de 2007<sup>73</sup>, en la que consta que durante la ejecución de dicho contrato no fueron impuestas multas por incumplimiento ni se exigió la garantía única del contrato.

**6.20.** Está demostrado que en los oficios DSC 24659-9979, DSC 24659-6678 y DSC 24659-9979 de 9 de octubre de 2007<sup>74</sup>, y DSC 25057-1110 de 11 de octubre de 2007<sup>75</sup>, la SDM manifestó que el IDU había autorizado la ejecución de obras de excavación, para el tendido de redes de acueducto y alcantarillado, en el terreno en el que se ejecutaba el contrato de concesión 182 de 2003, pero el traslado y la ubicación de los automotores que allí se encontraban sería realizado por la empresa O.I. C. E. Ingenieros Ltda.

**6.20.1.** Luego, en el oficio de la interventoría I.01.4.0875 UN del 11 de abril de 2008<sup>76</sup> y en el oficio de la Secretaría de Movilidad SM-DSC-19299 5676-/08 de 17 de abril de 2008<sup>77</sup>, se mencionó que las obras de excavaciones realizadas habían

<sup>70</sup> Fl. 450 a 452, C. 2

<sup>71</sup> Fl. 454 a 473, C. 2.

<sup>72</sup> Fl. 2192 a 2200, C. 11.

<sup>73</sup> Fl. 955 a 957, c. 4.

<sup>74</sup> Fl. 2071 a 2073, C. 11.

<sup>75</sup> Fl. 2083, C. 11.

<sup>76</sup> Fl. 2368 a 2370, C. 11,

<sup>77</sup> Fl. 2379, C. 11.



concluido, sin que fueran recogidos los escombros generados en esos trabajos, de los cuales se anexó registro fotográfico.

**6.20.2.** Finalmente, mediante comunicación del 7 de mayo de 2008<sup>78</sup>, la empresa O.I. C. E. Ingenieros Ltda. expresó que había retirado los escombros derivados de la obra de excavación que ejecutó y adjuntó foto de los terrenos en los que habían sido removidos.

**6.21.** Se probó que en el comité de la concesión que se desarrolló el 4 de marzo de 2008<sup>79</sup> se mencionó que la SDM había gestionado ante el IDU *“la formalización de la prórroga al convenio 018 de 2003 por medio del cual se garantiza el lote para el funcionamiento de la Concesión de patios por lo que resta del contrato, hasta diciembre de 2008”*.

**6.22.** Está demostrado que en el oficio I.01.2943 UN de 1 de julio de 2008<sup>80</sup>, la Universidad Nacional *-interventora del contrato de concesión 182 de 2003-* señaló que el Sr. Lafaurie Vega había ejecutado el contrato de concesión 093 de 1996 sobre el mismo terreno.

**6.23.** Se encuentra acreditado que el 22 de septiembre de 2008, Jaime Hernando Lafaurie Vega y Ponce de León y Asociados S.A. suscribieron *“convenio de cooperación mutua entre la concesión patios para servicio público y la concesión patios para servicios”*<sup>81</sup>.

**6.23.1.** Este negocio jurídico fue celebrado al considerar *(se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores):*

*“PRIMERA: Que el paro del sector judicial, presentado desde el 3 de septiembre/08, ha tenido incidencia en la ocupación de los patios entregados por el Fondatt y SDM, para el cumplimiento de cada uno de los objetos de los contratos mencionados, en razón a que por motivos del aludido para judicial, se ha impedido que los vehículos involucrados en casos de accidentalidad obtengan, conforme al ordenamiento legal vigente, la orden de salida para poder ser retirados de los patios ya sea por sus propietarios y/o poseedores; SEGUNDA: Que dicha afectación se ha hecho mucho más evidente en el Patio de Servicio Particular - objeto del Contrato 075 de 2007 - situación que coloca al mencionado contrato, en una situación crítica para su cumplimiento, lo cual es ajeno a su*

<sup>78</sup> Fl. 2401 a 2403, C. 11.

<sup>79</sup> Fl. 2300 a 2302, C. 11.

<sup>80</sup> Fl. 2475 a 2477, C. 11.

<sup>81</sup> Fl. 2581 a 2584, C. 10.



voluntad, y de esta forma amenaza la continuidad de la prestación del servicio con las consecuencias que de ello se derivan, al haberse inmovilizado entre el 3 de septiembre 108 y la fecha del presente documento DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO VEHICULOS (285 Vehículos), por causal de accidentalidad obteniéndose orden de salida tan solo para CIENTO VEINTICINCO VEHICULOS (125 Vehículos), con el consecuente incremento del índice de ocupación del patio; TERCERA: Que en el Patio de Servicio Público, la situación antes mencionada no ha afectado de manera sensible el Índice de Ocupación, por lo cual en el día de hoy este se sitúa en un SETENTA PORCIENTO (70%) existiendo en consecuencia, una gran cantidad de área disponible sin requerimientos de utilización por parte de este Concesionario; [...] QUINTA; Que los dos (2) lotes en donde se desarrollan las labores asignadas a las respectivas concesiones, fueron aportados por el Distrito Capital. y, SEXTA: Que el Patio para la prestación de servicio público para vehículos públicos, cuenta con un área disponible de 4.000 mts<sup>2</sup> que sin afectar su capacidad operativa, puede permitir la descongestión del área operativa del patio de servicio particular, garantizando con ello la prestación eficiente de los servicios a la ciudadanía bogotana, en consideración a lo anterior, [...]”.

**6.23.2.** En este convenio de cooperación, Jaime Hernando Lafaurie Vega y Ponce de León y Asociados S.A. estipularon:

“PRIMERA: La Concesión DE PATIO DE SERVICIO PÚBLICO [...] previo análisis realizado dentro del ejercicio de sus actividades y sin afectar el normal funcionamiento de la misma está, en capacidad de ceder temporalmente, cuatro mil (4.000) metros<sup>2</sup> a la CONCESIÓN DE SERVICIO PARTICULAR CONTRATO 075 DE 2007 [...] con el fin de que en dicha área puedan ser ubicados los vehículos particulares, que sean inmovilizados por los Agentes de la Policía Metropolitana de Tránsito dentro de la ejecución del contrato de concesión 075 de 2007. [...].

CUARTA: Se deja en claro, que el presente convenio no afecta las obligaciones de JAIME HERNANDO LAFAURIE VEGA dentro de la ejecución del Contrato 182 de 2003 hoy cedido por su titular original FONDATT en Liquidación a la SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD; de igual forma la anterior situación se predica de las obligaciones contraídas con la Secretaría de la Movilidad, por el concesionario PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S.A INGENIEROS CONSULTORES, frente a su contrato de concesión 075 de 2007.

QUINTA: Por tratarse de un Convenio de Colaboración Mutua, que no genera ni costos ni remuneración diferentes a los previamente pactados con la Secretaría Distrital de Movilidad, por cada uno de los concesionarios, en cada uno de los contratos de concesión en que los cooperantes son titulares, este Convenio no generará pagos entre las partes firmantes ni podrá invocarse por ninguna de ellas como fuente de reclamación contractual en la ejecución de los contratos de concesión que cada una de ellas tienen firmados y en ejecución con la SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD.

SEXTA: El presente convenio se ejecutará una vez cuente con la aprobación previa y escrita, por parte de la SECRETARIA DE LA MOVILIDAD

SÉPTIMA: La duración del presente Convenio será de treinta (30) días calendario a partir de la fecha en que ingrese el primer vehículo de servicio



*articular al área cedida por la Concesión de Servicio de Patio de Servicio Público”.*

**6.23.3.** Mediante oficios SM-DSC-65153-17825-08 de 28 de octubre de 2008<sup>82</sup> y SDM-78220-21436-08 de 28 de diciembre de 2008<sup>83</sup> la SDM le manifestó al señor Lafaurie Vega que el convenio de cooperación suscrito tenía un carácter temporal y que, con su ejecución, el área cedida *“no debe perturbar la capacidad de la Concesión Patios para Vehículos de Servicio Público e Individual”*.

**6.23.4.** En el oficio JVI GG 048 de 30 de septiembre de 2009<sup>84</sup>, el señor Lafaurie Vega expresó que, atendiendo a unas observaciones sobre el convenio de cooperación suscrito, formuladas por la interventoría, había realizado indagaciones a partir de las cuales había concluido que *“[...] 22 ingresos en promedio diario no conlleva a [sic] que el patio vaya a presentar traumatismo [sic] al haber permitido con el consentimiento de la secretaría el ceder temporalmente un espacio para que las grúas de PONCE DE LEÓN CONTRATO 075 estén allí parqueadas mientras se soluciona el problema existente en el patio de ÁLAMOS”*.

**6.24.** Fue establecido que, el 23 de junio de 2009<sup>85</sup>, funcionarios de la SDM y de la interventoría, y el señor Lafaurie Vega suscribieron acta de entrega del terreno en el que fue ejecutado el contrato de concesión 182 de 2003, en la que hicieron constar que *“[...] se entrega la edificación que la Concesión recibió dentro del perímetro del lote, desde que comenzó a operar, sobre la cual haría las adecuaciones para sus oficinas y que el Concesionario adelantó una adecuación del piso, cerramiento en alambre de púas y polisombra e iluminación, que para el efecto revertirá 7 postes con 10 luminarias. Igualmente entrega 800 baldosas de 40 x 40 cms, 28 sardineles y 1100 adoquines, adquiridos para la adecuación interna de las instalaciones del patio”*.

**6.25.** Con las actas mensuales de liquidación de ingresos del contrato 182 de 2003 por servicios de parqueadero<sup>86</sup>, suscritas por el señor Lafaurie Vega y el director de interventoría, quedó establecido que la prestación servicio parqueadero contratado fue ejecutada.

<sup>82</sup> Fl. 2576, C. 10

<sup>83</sup> Fl. 2742, C. 10.

<sup>84</sup> Fl. 2799 y 2780, C. 10.

<sup>85</sup> Fl. 1015 a 1016, C. 4.

<sup>86</sup> Fl. 3581 a 3651, C. 7.



### **Sobre la liquidación del contrato de concesión 182 de 2003**

**6.26.** Está probado que, a través del oficio SDM-24065-8 182-08 de 7 de mayo de 2009<sup>87</sup>, la SDM citó al interventor del contrato de concesión 182 de 2003 a una reunión para tratar su liquidación, teniendo en cuenta la cláusula de reversión que en este fue convenida.

**6.27.** Mediante oficio I 01.4 1180 UN de 14 de mayo de 2009<sup>88</sup>, la universidad interventora del contrato de concesión 182 de 2003 remitió a la SDM un esquema de las actividades que desarrollaría para su liquidación.

**6.28.** A través oficio SDM-25659-8787-09 de 15 de mayo de 2009<sup>89</sup>, la SDM le solicitó al señor Lafaurie Vega su colaboración para preparar las actividades relacionadas con la liquidación y empalme del contrato de concesión 182 de 2003.

**6.29.** Con oficios SDM-27730-9598-09 de 27 de mayo de 2009<sup>90</sup>, la SDM citó a la interventoría y al señor Lafaurie Vega a una reunión que se desarrollaría el día siguiente, para verificar el cumplimiento de las obligaciones de este último en el contrato de concesión 182 de 2003.

**6.30.** Está demostrado que el 16 de julio de 2009<sup>91</sup> se desarrolló una reunión a la que asistieron funcionarios de la SDM, la interventoría del contrato de concesión 182 de 2003 y del concesionario, en la que se habían presentado inconvenientes con el software entregado, en reversión, por el concesionario, por la ausencia de un manual de usuario de procedimiento, ante lo cual el concesionario designó a una funcionaria para que prestara la asistencia técnica requerida.

**6.31.** Entre el 21 y el 27 de julio de 2009<sup>92</sup>, la interventoría del contrato de concesión 182 de 2003 recibió cotizaciones para el mobiliario de oficinas de Industrial de Maderas Bayona Hnos Ltda., Industrias Metálicas Sumermarket, Almacenes Éxito,

---

<sup>87</sup> Fl. 2964, C. 10.

<sup>88</sup> Fl. 35 a 41, C. 9.

<sup>89</sup> Fl. 2981, C. 9, y 2982, C. 10.

<sup>90</sup> Fl. 43 y 44, C. 9.

<sup>91</sup> Fl. 220 a 223, C. 9.

<sup>92</sup> Fl. 230 a 250, C. 9.



Carrefour, Alkosto, Industrias Metálicas Cruz, Electrónica y Seguridad Monserrate y Barcode.

**6.32.** En el oficio I.01.6.1230 de 29 de julio de 2009<sup>93</sup>, la interventoría del contrato de concesión 182 de 2003 le comunicó al señor Lafaurie Vega el cronograma de sesiones de capacitación para el uso del software que sería revertido, la cual se extendió hasta el 19 de agosto de 2009<sup>94</sup>.

**6.33.** A través de oficios SDM-42722-15072-09 de 11 de agosto de 2009<sup>95</sup>, SDM-44202-15680-09 de 18 de agosto de 2009<sup>96</sup> y SDM-47436-16988-09 de 1 de septiembre de 2009<sup>97</sup>, la SDM le solicitó al señor Lafaurie Vega los documentos que acreditaran la propiedad de los equipos de cómputo que serían revertidos con el contrato de concesión 182 de 2003.

**6.34.** Fue acreditado que, entre el 2 y el 7 de septiembre de 2009<sup>98</sup>, la interventoría del contrato de concesión recibió cotizaciones para el servicio de vigilancia de las empresas Servitec Ltda., Seguridad Ivaest Ltda. y Acocel Ltda.

**6.35.** Se encuentra demostrado que la Universidad Nacional, tras haber sido requerida por la Secretaría Movilidad<sup>99</sup>, elaboró proyecto de acta de liquidación del contrato de concesión 182 de 2003<sup>100</sup>, con fecha de 17 de diciembre de 2009, con un balance final de \$2.766'988.730 a favor de la SDM, de los cuales \$1.852'560.008 correspondían a las inversiones no realizadas para la adecuación del patio y \$914'428.722 a los servicios de vigilancia no prestados.

**6.35.1.** Mediante oficio JVI-GG con fecha de 5 de febrero de 2010, radicado el 27 de abril de 2010<sup>101</sup>, el señor Lafaurie Vega objetó el proyecto de liquidación del contrato de concesión 182 de 2004 a este remitido.

<sup>93</sup> Fl. 287 y 288, C. 9.

<sup>94</sup> Fl. 337 a 366, y 377 a 379, C. 9.

<sup>95</sup> Fl. 324, C. 9.

<sup>96</sup> Fl. 370, C. 9.

<sup>97</sup> Fl. 380, C. 9.

<sup>98</sup> Fl. 384 a 391, y 400 a 402, C. 9.

<sup>99</sup> Fl. 440, C. 4.

<sup>100</sup> Fl. 961 a 993, C.4.

<sup>101</sup> Fl. 1028 a 1068, C. 4.



**6.35.2.** Con oficios SDM-59150-19014-10 de 10 de agosto de 2010<sup>102</sup> y SDM-88487-10 de 4 de noviembre de 2010<sup>103</sup>, la SDM contestó al oficio del señor Lafaurie Vega mencionado anteriormente, manifestándole que “[...] *la Entidad se encuentra de acuerdo con la posición asumida por la Interventoría, la cual se ajusta a los parámetros contractuales*”.

**6.35.3.** El señor Lafaurie Vega reiteró su inconformidad con el proyecto de acta de liquidación a través de oficio JUR-JVI-114 de 15 de septiembre de 2010<sup>104</sup>.

**6.36.** Se encuentra demostrado que, el 15 de febrero de 2011<sup>105</sup>, funcionarios de la SDM y del concesionario sostuvieron una reunión en la que este último sostuvo que no transferiría la propiedad del software a la entidad, ni su código fuente ni aceptaba las condiciones por aquella fijadas.

**6.37.** Se acreditó que la SDM expidió la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011<sup>106</sup>, mediante la cual liquidó el contrato de concesión 182 de 2003 y adoptó el balance final, de acuerdo con el cual declaró que el Sr. Lafaurie Vega le adeudaba a la SDM la suma de \$2.766.988.730.

**6.37.1.** Como fundamento de esta decisión, la SDM consideró que el concesionario incumplió las obligaciones de: *i)* vigilar directamente los vehículos inmovilizados bajo su custodia, empleando para ello el personal y equipo establecidos en el pliego de condiciones; *ii)* construir unas instalaciones amplias, seguras y eficientes partiendo de las especificaciones y los materiales establecidos en el pliego de condiciones; *iii)* correr por su cuenta y riesgo con todos los costos y gastos en que incurra para adecuar el predio donde funcionará el patio; *iv)* proveer el servicio de vigilancia suministrado por una agencia de seguridad debidamente autorizada, en los horarios previstos en el pliego de condiciones; y *v)* disponer del equipo de monitoreo electrónico definido en las especificaciones técnicas.

**6.37.2.** Con respecto a las construcciones no realizadas, la Secretaria de Movilidad agregó que *(se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores)*:

---

<sup>102</sup> Fl. 1077, C. 5.

<sup>103</sup> Fl. 3673, C. 7.

<sup>104</sup> Fl. 1078 a 1158, C. 5.

<sup>105</sup> Fl. 3684 a 3685, C. 7.

<sup>106</sup> Fl. 274 a 331, C. 2.



*“En los pliegos de condiciones, objeto del presente contrato, preveía que, teniendo en cuenta que el arrendamiento o la adquisición de un predio de no menos de tres hectáreas que sería el área mínima aceptable para la construcción del patio tiene un costo alto, bien sea por concepto de arriendo o para compra en que incurriría el concesionario, se optó por optimizar los recursos disponibles en el Distrito Capital entregando sin costo para el concesionario el predio donde se instalará el parqueadero. Esto se traducirá en una menor tarifa para los ciudadanos infractores de las normas de Tránsito a los que se inmovilice el vehículo y muy especialmente, un menor riesgo contractual para las partes del Contrato y por ende económico para el Distrito. [...]”*

*El lote de terreno donde se construirán las instalaciones de patios, no tendrá ningún costo de arriendo para el concesionario. Los costos y gastos en los que incurra para adecuar el predio, dotarlo de servicios, diseñar las instalaciones, construirlas y operarlas, serán en un todo y sin excepción por su cuenta y riesgo. El Distrito Capital no hará ningún aporte por ningún concepto ni bajo ninguna modalidad para el desarrollo del proyecto de patios, a excepción de permitir la construcción, dotación y operación del mismo en el predio indicado, predio que al final del Contrato de Concesión será revertido al FONDATT-STT con la totalidad de las construcciones, equipos y demás elementos que lo constituyan. [...]”*

Tabla 7: Especificaciones técnicas en la construcción del patio

DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS ESPECIALES O TÉCNICAS
Accesos y radios de giro	Con el fin de garantizar una operación ágil y segura de los patios, los accesos, radios de giro de los senderos de las grúas y de los vehículos que se retiren de la zona de entrega (flechas los esquemas adjuntos), y el área de parqueo y almacenamiento del patio, cumplirán con las normas AASHTO de diseño geométrico para vehículos del tipo C-3 S3 según la resolución del Ministerio de Transporte 13791 del 21 de diciembre de 1.988.
Materiales de construcción e insumos	La totalidad de los materiales de construcción, eléctricos, en aluminio, acero, hierro o madera deberán cumplir con las normas técnicas ICONTEC. Los materiales para la construcción de la estructura del patio, tales como subbase granular, base granular, imprimaciones, riesgos o cualquier material asfáltico que opte utilizar el Concesionario, cumplirán las normas técnicas del Instituto Nacional de Vías – INVIAS. Los diseños y construcciones deben cumplir necesariamente con la Norma Sismo Resistente del 98 (NSR 98). Todos los materiales que se utilicen deberán ser nuevos.
Manejo ambiental	El Concesionario tomará las medidas de diseño, constructivas o de mantenimiento que estime necesarias, para garantizar un mínimo nivel de contaminación ambiental por polvo o barro.
Levantamiento topográfico	Antes de empezar las obras, el contratista debe realizar un levantamiento del lote, para verificar los linderos, determinar el perímetro del cerramiento, el nivel del terreno a lo largo del lote y demás factores topográficos que puedan afectar el proyecto. Tendrá especial cuidado con la pendiente final que dé al patio, de manera que un carro ‘desengranado’ no pueda desplazarse causando accidentes peatonales o daños físicos, pero que tampoco permita apozamientos [sic] de aguas lluvias.
Evacuación y de transporte de materiales	El contratista es responsable de excavar, remover, cargar, transportar y colocar los materiales de desecho en los sitios autorizados por el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA). Estos procedimientos se realizarán conforme a las ‘Especificaciones generales de Construcción de carreteras, Artículo 210, Excavación de la explanación canales y préstamos’ del Instituto Nacional de Vía – INVIAS.  No existe ninguna obligación por parte del Contratista de excavar la totalidad de los materiales del lote. Está obligado a retirar



	<p>solamente el material en los sitios y volúmenes que considere necesario a fin de lograr una estructura del patio estable, con adecuado drenaje y 'limpia' (mínima contaminación ambiental).</p>
Sub-base granular	<p>Donde el Concesionario lo estime conveniente, colocará subbase granular conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de Carreteras, Artículo 320, Subbase granular' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS'.</p>
Base granular	<p>Donde el Contratista lo estime conveniente y en el volumen que considere necesario, colocará base granular conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de Carreteras, Artículo 330-02, Base Granular' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS.</p>
Piso o superficie de rodadura del patio	<p>La superficie de rodadura del patio, será construida en el material y bajo el proceso constructivo que el Concesionario estime conveniente y suficiente para garantizar la calidad del servicio que se traduce en: no apozamientos, no baches y zona 'limpia' de barro o polvo. El Concesionario podrá colocar materiales tales como base y material reciclado con emulsión asfáltica, riego de curado, base negra, adoquín, concreto rígido, mezcla arena-asfalto o cualquier otro material y bajo cualquier proceso constructivo técnicamente aceptado, siempre y cuando garantice en todo momento:</p> <p>Que el piso o superficie de rodadura tiene la pendiente suficiente para la escorrentía del agua lluvia.</p> <p>Que el piso o superficie de rodadura no tiene una pendiente tal que permita que ruede un carro 'desengranado'.</p> <p>Que las lluvias se canalicen adecuadamente.</p> <p>Que veinte (20) minutos después de terminada la lluvia, la superficie del patio no presente ningún apozamiento.</p> <p>Que todo vehículo que en cualquier momento se retire de los patios, no llevará tierra, barro o cualquier material que ensucie la vía pública.</p> <p>Dado que el predio de patios ya ha sido ocupado por diferentes tipos de construcción, vehículos de carga e inclusive contenedores que brindan compactación y estabilidad al suelo, no se exige al Concesionario demoler los pisos existentes. Será sí su obligación, cuando se requiera, nivelarlo para garantizar la estabilidad de las grúas cargadas y darle un acabado que permita a criterio del Concesionario y con el visto bueno del Interventor, la operación normal y segura.</p>
Zona de atención al público	<p>No menos del 50% (cincuenta por ciento) de las paredes de la zona de atención al público tendrán vista al exterior de la edificación y no menos del 50% de esas paredes serán ventanales.</p>
Iluminación de los patios	<p>Todas las zonas de patios deberán iluminarse de manera que pueda vigilarse adecuadamente durante la noche. El Concesionario no podrá estacionar ningún vehículo inmovilizado en una zona no iluminada o con iluminación que no permita adecuado control de parte de los vigilantes y/o de las cámaras de vigilancia.</p> <p>Las luminarias serán de sodio, mínimo 400 vatios (cuatrocientos vatios cad una) instaladas en postes de concreto con una altura mínima de seis (6) metros.</p>
Servicios Públicos	<p>Será responsabilidad del concesionario tramitar la autorización para los servicios públicos, elaborar los diseños de todos ellos (eléctrico, telefónico, agua, alcantarillado, energía, etc.), construirlos, operarlos y sufragar su costo tanto de instalación como de tarifa periódica”.</p>



De acuerdo con lo anterior, la interventoría estimó, con base en los precios actuales de mercado, los costos en que incurría para adelantar la obra según las siguientes especificaciones, conforme lo exigido contractualmente y los diseños presentados por el contratista (Anexo 18):

Tabla 8. Estimación inversión en la construcción del patio

No.	Espacio	Área total (M2)	Cantidad	Unidad	Valor Unitario	Valor Total
1	Zona de bodegaje	19.843,00	19.843,00	m2	\$32.000,00	\$634.976.000,00
2	Zona de alta rotación	15.127,00				\$1.145.937.270,00
2.1	Zona de taller	432,00	432,00	m2	\$750.000,00	\$324.000.000,00
2.2	Zona de recepción y entrega	1.141,00				
2.2.1	Construido		241,00	m2	\$35.000,00	\$8.435.000,00
2.2.2	Sin construir		900,00	m2	\$22.968,00	\$20.671.200,00
2.3	Zona verde y andenes	1.128,00	1.128,00	m2	\$2.900	\$3.271.200,00
2.4	Zona de parqueo particular	473,29	473,29	m2	\$35.000,00	\$16.565.150,00
2.5	Zona de atención al usuario	206,00				
2.5.1	Piso 1		206,00	m2	\$1.100.000,00	\$226.600.000,00
2.5.2	Piso 2		155,00	m2	\$1.100.000,00	\$170.500.000,00
2.6	Espacio de estacionamiento	11.746.71	11.746,71	m2	\$32.000,00	\$375.894.720,00
3	Cerramiento	2.355				\$58.728.100,00
3.1	Cerramiento en muro		947,50	m2	\$31.160,00	\$29.524.100,00
3.2	Cerramiento en cerca y alambre púas		243,00	ml	\$28.000,00	\$6.804.000,00
3.3	Cerramiento en lámina de hierro galvanizado		800,00	m2	\$28.000,00	\$22.400.000,00
<b>TOTAL ESTIMADO EN ADECUACIÓN DE LAS INSTALACIONES POR CONSTRUIR</b>						<b>\$1.839.641.370,00</b>

Fuente: Licitación pública No. 044 de 2003 – Pliego de condiciones

Dentro del proceso de devolución del predio, una vez finalizó el contrato, el concesionario revirtió 7 postes con 10 luminarias, por lo que este concepto no fue objeto de valoración. Igualmente entregó 800 baldosas de 40 x 40 cms, 28 sardineles y 1100 adoquines, adquiridos para la adecuación interna de las instalaciones del patio, soportes contables que no aportó el concesionario por requerimiento de la interventoría por lo que no es posible determinar su valor”.

**6.37.3.** En lo atinente al mobiliario que sería adquirido conforme al contrato de concesión 182 de 2003, la SDM manifestó (se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores):



*“En los pliegos de condiciones se estipula en el numeral 6.5 -distribución física y exigencias mínimas de infraestructura-, los requerimientos y especificaciones de las oficinas, las zonas de atención a usuarios y los equipos y mobiliario que debía adquirir o proporcionar el concesionario. Especialmente y en particular:*

*‘6.5.1.2.1. Hasta tres oficinas para funcionarios de la Secretaría de Tránsito y Transporte, dotadas con escritorios, tres sillas por oficina y su respectivo computador en red.*

*6.5.1.2.2. Un área de espera de al menos cuarenta (40) metros cuadrados, dotada con al menos quince (15) sillas para el público, un dispensador de tiquetes de turno y un televisor con sistema de reproducción de video*

*6.5.1.2.3. Un área mínima de seis (6) metros cuadrados para la Caja Única donde se realizará el recaudo de todos los valores.*

*6.5.1.2.5. Un área de cincuenta (50) m2 dedicada a los promotores de servicios de talleres autorizados, dotada con pequeñas mesas y tres asientos cada una.*

*6.5.1.2.6. Un área mínima de veinte (20) metros cuadrados contiguos, donde se instalará al menos una unidad de atención al público con información de los servicios, quejas y reclamos.*

*6.5.1.2.9. Oficinas, bodega y servicios propios del Concesionario’.*

*Bajo estas precisiones, se estimó un mobiliario mínimo para opera el concesionario, considerando para cada uno de los promotores de taller un espacio de 7 M2 para un total de 7 puestos que copen el área de 50 M2, así como cuatro puestos de trabajo para oficinas propias del concesionario incluida la oficina de atención al usuario, cada una de ellas con escritorio y tres sillas, un puesto de trabajo para caja única, quince sillas para el público (tipo tándem) tres escritorios con sillas para los inspectores de la SDM, un dispensador de tiquetes de turno, un reproductor de videos, una filmadora, un televisor de 29”. Siendo así, se obtuvieron cotizaciones con empresas del ramo para el mobiliario y enseres exigidos en los pliegos y que no fueron suministrados por el concesionario, tomando el valor promedio de las ofertas, copia de las cuales se adjuntan en el anexo 19”.*

A continuación, la SDM expuso el precio del mobiliario referido anteriormente, el cual fue cotizado en los almacenes CIEL Ingeniería, Roch Electronics, Éxito, Carrefour, Alkosto, Industrias Cruz, Industrias Metálicas Supermarket y Bayona Hermanos, a partir de los cuales definió el precio medio de los enseres que, en total, arrojó un resultado de \$12'918.638.

**6.37.4.** En lo relativo a los servicios de vigilancia no prestados, la SDM manifestó (se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores):

*“De acuerdo con la obligación contenida en la Cláusula Segunda del Contrato No. 182 de 2003: Obligaciones del concesionario.*



*'Vigilar diligentemente los vehículos inmovilizados colocados bajo su custodia sin importar el tiempo de permanencia de ellos en ellos patios, **en los términos y con las especificaciones definidos en el pliego de condiciones**'. **Resaltado fuera del texto.***

*De este modo, el pliego de condiciones en el numeral 5.6 pactó lo siguiente:*

**5.6.1. Vigilancia por guardas de seguridad.** *Como mínimo el Concesionario proveerá el siguiente personal de vigilancia, suministrado por una Agencia de Seguridad debidamente autorizada para la vigilancia armada. (Negrita fuera del texto): En la zona de atención al público: Un guardia sin armamento durante el horario de atención al público, o sea de 7 a.m. a 4 p.m. de lunes (no festivo) a viernes y de 7 a.m. a 1 p.m. los sábados. En las zonas de vehículos de alta rotación y abandonados, 2 guardas ronderos sin armamento de lunes a viernes de 7 a.m. a 5 p.m., 2 guardas sin armamento de 7 a.m. a 1 p.m. los sábados, 2 guardas con armamento de 5 p.m. a 7. a.m. del día siguiente de lunes a sábado y 2 guardas con armamento de 1.p.m. del sábado a 7 a.m. del lunes. Los días festivos se tendrán los mismos 2 guardas con armamento.*

**5.6.2. Vigilancia electrónica.** *El CONCESIONARIO dispondrá del equipo de monitoreo electrónico a que hace referencia el capítulo 'MONITOREO' de las especificaciones técnicas. Para la operación de dicho equipo, dispondrá de un grupo de personas debidamente entrenadas por el proveedor, quienes operarán el sistema de monitoreo durante las 24 horas del día 365 los 365 días del año'.*

*Para efectos de valoración de la vigilancia se tomó el periodo total de operación de la Concesión (66) meses y los requerimientos de personal definidos en el pliego. Se valoraron tres guardas sin armamento por 12 horas diurnas de lunes a viernes y el sábado 6 horas diurnas (7 a.m. a 1 p.m.), dos guardas con armamento por 12 horas nocturnas de lunes a domingo y dos guardas con armamento los sábados de 1 p.m. a 7 p.m. y domingos por 12 horas diurnas. En el siguiente cuadro se presenta la relación de los servicios cotizados con empresas del sector, promediando su costo mensual y ajustándolo al número de meses que se dejó de prestar el servicio".*

Así, a partir de las anteriores consideraciones, la SDM calculó el costo de los servicios no prestados de vigilancia con guardas de seguridad, de acuerdo con el promedio de los precios ofrecidos en las cotizaciones que obtuvo de las empresas Acocel Ltda., Servigtec Ltda. y Ivasesst Ltda., lo cual arrojó un total de \$908'378.722.

Mientras que, para la cuantificación del costo de los servicios no prestados por vigilancia electrónica, la Secretaría de Seguridad tomó el precio de ofrecido para su prestación con 2 cámaras móviles y 8 cámaras fijas, por las empresas Barcode Ltda., y Electrónica y Seguridad Monserrate, cuyo promedio multiplicó por los meses en los que fue ejecutado el contrato, que arrojó un total de \$6'050.000.

**6.37.5.** En definitiva, la SDM definió el siguiente balance de la ejecución del contrato 182 de 2003 (se transcribe literalmente, incluso con eventuales errores):



<i>TOTAL SERVICIOS RECAUDADOS</i>	<i>9.560.054.890</i>	
<i>Recaudo por tarifa de operación</i>	<i>4.650.229.200</i>	
<i>Recaudo por tarifa de parqueo</i>	<i>4.909.825.590</i>	
<i>PARTICIPACIÓN NETA SDM</i>		<i>1.040.613.615</i>
<i>Participación por tarifa de operación</i>		<i>805.536.605</i>
<i>Participación por parqueo</i>		<i>805.536.605</i>
<i>Reconocimiento al conc. por veh. 14 meses</i>		<i>-160.742.273</i>
<i>TOTAL RECAUDO Y PARTICIPACIONES</i>	<i>9.560.054.890</i>	<i>9.560.054.890</i>

<i>SUMAS A FAVOR DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD</i>		
<i>RECONOCIMIENTO POR INCUMPLIMIENTOS CONTRACTUALES</i>		
<i>1. Inversiones no realizadas por adecuación de patio</i>		<i>1.852.560.008</i>
<i>- Construcciones no realizadas</i>		<i>1.839.641.370</i>
<i>- Mobiliario no adquirido</i>		<i>12.918.638</i>
<i>2. Servicios de vigilancia no prestados</i>		<i>914.428.722</i>
<i>- Vigilancia por guardas</i>		<i>908.378.722</i>
<i>- Vigilancia electrónica</i>		<i>6.050.000</i>
<i>TOTAL SUMAS A FAVOR DE LAS S.D.M.</i>		<i>2.766.988.730</i>

<i>Saldo neto a favor de la SDM</i>		<i>2.766.988.730</i>
<i>Saldo neto a cargo de la concesión</i>	<i>2.766.988.730</i>	
<i>Sumas iguales</i>	<i>12.327.043.620</i>	<i>12.327.043.620</i>

**6.37.6.** La Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011 fue notificada al apoderado del señor Lafaurie Vega el 2 de febrero de 2012<sup>107</sup>.

**6.38.** El señor Lafaurie Vega interpuso recurso de reposición<sup>108</sup> contra la anterior resolución, la cual fue confirmada con la Resolución 012 de 4 de abril de 2012<sup>109</sup>.

**6.38.1.** Como fundamento de su decisión confirmatoria, la SDM manifestó, en resumen, que: **i)** sí cumplió su obligación de entregar el terreno en el que fue ejecutado en contrato de concesión 182 de 2003; **ii)** el contratista contaba con los fondos para realizar las obras requeridas; **iii)** la resolución recurrida se basó en el trabajo realizado por la Universidad Nacional, la cual verificó la ejecución del contrato y presentó informes en los que se basó la liquidación; **iv)** según los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 44 de la Ley 446 de 1998, la liquidación fue realizada oportunamente, ya que el tiempo con el que cuenta el contratista para deprecar la liquidación del contrato es el mismo con el que cuenta la entidad para liquidarlo unilateralmente; **v)** el contrato fue ejecutado en el área total del predio entregado

<sup>107</sup> Fl. 332, C. 2.

<sup>108</sup> Fl. 1157 a 1174, C. 5.

<sup>109</sup> Fl. 334 a 349, C. 2.



por el ente concedente, por lo que no se configura la excepción de contrato no cumplido; y **vi**) los servicios de taller, publicidad, dispensadores de alimentos, venta de libros y parqueadero público no formaban parte de la ecuación del contrato, y no fueron prestados por el contratista porque no tuvo la voluntad de implementarlos.

**6.38.2.** La Resolución No. 012 de 4 de abril de 2012 fue notificada al apoderado del señor Lafaurie Vega el 23 de abril de 2012<sup>110</sup>.

**6.39.** El 1 de agosto de 2012, el apoderado del señor Lafaurie Vega presentó solicitud de conciliación<sup>111</sup> ante la Procuraduría General de la Nación, en la que formuló las siguientes pretensiones contra la SDM (*se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores*):

*“1) Que a través de la presente solicitud la SECRETARIA DISTRITAL DE LA MOVILIDAD revoque las RESOLUCIONES 015 DE 2011 Y 139 DE 2012 que liquidan el contrato 182 de 2003, firmado entre JAIME HERNANDO LAFAURIE VEGA Y LA SECRETARIA DISTRITAL DE LA MOVILIDAD.*

*2) Deno lograrse el objetivo agotar procedibilidad para la respectiva demanda ante el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, para que se declare la nulidad y el restablecimiento del derecho, a través de acción contractual y se liquide en sede judicial dicho contrato si a ello hubiere lugar”.*

**6.39.1.** El 24 de octubre de 2012 se desarrolló la audiencia de conciliación<sup>112</sup> que se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio.

## **7. Solución al caso concreto**

De acuerdo con los hechos probados y las pruebas adicionales, la Sala procederá a resolver los problemas jurídicos planteados con anterioridad.

**7.1. Primer problema jurídico: determinar si, por haberse cumplido las obligaciones del concesionario atinentes al cierre financiero, no sería válido el cobro de sumas al contratista en el acto de liquidación unilateral del contrato de concesión 182 de 2003**

En su libelo introductorio, el actor manifestó (*antecedentes 1.2.7 y 1.2.7.1*) que cumplió sus obligaciones atinentes al cierre financiero, ya que le comunicó al ente

<sup>110</sup> Fl. 350, C. 2.

<sup>111</sup> Fl. 1179 a 1181, C. 5.

<sup>112</sup> Fl. 1182 a 1183, C. 5.



concedente que “los recursos económicos para la inversión, por la suma de \$220'000.000,00 y por \$300.000.000,00 estaban ubicados y aprobados, para ser utilizados en estas obras”.

En esta instancia, el demandante argumentó que, al no haber sido analizada esta circunstancia por el *a quo*, se generó un enriquecimiento injusto de la demandada, ya que, con ello, habría sido *avalado* el cobro de la suma cuantificada en los actos demandados, sin que se hubiera cuantificado el volumen del mobiliario que debía adquirir el concesionario.

Pues bien, el contrato de concesión es definido en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos:

*“Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”* [subrayado fuera del texto original].

Con base en esta definición legal, la jurisprudencia administrativa<sup>113</sup> ha identificado las siguientes características de este contrato:

*“i) su celebración por parte de una entidad estatal, que actúa con carácter de concedente y por una persona natural o jurídica que toma el nombre de concesionario, ii) es el concesionario quien asume la gestión y riesgo de un servicio que corresponde al Estado sustituyendo a éste en el cumplimiento de dicha carga, iii) la entidad estatal mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario, iv) el concesionario recibe una remuneración o contraprestación, la cual se pacta, de diversas maneras (tasas, tarifas, derechos, participación en la explotación del bien, entre otros) y v) los bienes construidos o adecuados durante la concesión deben revertirse al Estado, aunque ello no se pacte expresamente en el contrato”* [subrayado añadido].

<sup>113</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 18 de marzo de 2010. Rad. 14390. Reiterado en: Sentencia de 27 de marzo de 2014, rad. 26939; y sentencia de 28 de junio de 2024. Rad. 61252.



Esta Corporación ha resaltado<sup>114</sup>, a su vez, que la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o la explotación de un bien por cuenta y riesgo del contratista constituyen la función social y económica que caracteriza este contrato. La asunción del riesgo, a su vez, supone que el concesionario “[...] *deberá disponer de y/o conseguir los recursos financieros requeridos para la ejecución de la obra o la prestación del servicio, razón por la cual ha de tener derecho a las utilidades, en igual sentido, deberá asumir las pérdidas derivadas de la gestión del bien, de la actividad o del servicio concesionado e, igualmente, tiene la responsabilidad de retribuir al Estado la explotación que realiza de un bien de propiedad de éste o de un servicio cuya prestación normativamente ha sido asignada a una entidad estatal, con una contraprestación económica*”.

Al asumir los riesgos técnicos y operativos de la gestión comprendida en el contrato de concesión, el contratista queda a cargo de la responsabilidad de realizar el cierre financiero. De esta forma, “*el contratista se encuentra obligado a garantizar los recursos de capital necesarios para la ejecución del objeto acordado, y para ello definirá las formas de financiamiento que le permiten establecer la estructura concesional –v.gr., si ésta se basa en el modelo de project finance el financiamiento se respalda con los mismos recursos que genera el proyecto (flujos de caja y activos); también existen modelos de endeudamiento en los que se ofrecen garantías con activos de los inversionistas en orden a obtener dicho cierre–*”<sup>115</sup>.

El contrato de concesión es, entonces, un negocio en el que el concesionario obtiene unos recursos económicos, con los costos que ello supone, los cuales son invertidos en la ejecución de la obra o la prestación del servicio que tiene por objeto el contrato, a cambio de una retribución proveniente del cobro de derechos, tarifas, tasas o de la participación que se le otorgue en la explotación del bien.

La consecución de recursos para la ejecución de las obras o servicios que tiene por objeto el contrato de concesión, en el cierre financiero del contrato, no es pues la contraprestación para el cobro de tarifas o la participación en la explotación del bien, sino un paso previo a la inversión en la ejecución de obras o la prestación de servicios que son retribuidos de esa manera, que sí son la contraprestación por la explotación del bien puesto a disposición del concesionario.

---

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 18 de marzo de 2024. Rad. 62508.



Si bien, de acuerdo con lo pactado en el contrato 182 de 2003, este tenía por objeto la concesión del servicio de parqueadero para los vehículos de transporte público que fueran inmovilizados por violación a las normas de tránsito y transporte en Bogotá (*hechos probados 6.1 y 6.6*), no puede omitirse que, como lo ha precisado la Sala, “[...] el artículo 125 de la Ley 769 de 2002 no exige que las autoridades de policía o judiciales celebren contrato alguno con los establecimientos depositarios de los automotores inmovilizados, sino que prevé que la inmovilización se haga en los ‘parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente’, por supuesto, siempre con la finalidad de garantizar la seguridad del respectivo bien”<sup>116</sup>.

De esta forma, el servicio de parqueadero para vehículos inmovilizados por infracciones de tránsito es prestado por particulares autorizados, no por la Administración, razón por la cual no hay lugar a conceder un servicio del que esta no es titular<sup>117</sup>. Este es, pues, un contrato de concesión para la explotación de bienes, ya que, a través suyo, la Administración puso a disposición de un particular un bien fiscal, para su explotación mediante la prestación del servicio de parqueadero para vehículos inmovilizados. Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia administrativa<sup>118</sup>, la reversión del bien es un elemento esencial y obligatorio de este negocio jurídico.

Así, con el contrato de concesión 182 de 2003, el señor Lafaurie Vega asumió la explotación de un bien fiscal, mediante la prestación del servicio de parqueadero para los vehículos de servicio público inmovilizados, el cual fue remunerado con las tarifas pactadas, según el tipo de automotor inmovilizado, de las cuales el concesionario recibía el 100% cuando el vehículo inmovilizado fuera un bus, el 90% cuando fuera una buseta, el 85% cuando fuera un colectivo y el 7% cuando fuera un taxi (*hechos probados 6.6.1 y 6.6.3*). Además, la entidad concedente garantizaba

<sup>116</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 24 de julio de 2024. Rad. 64124.

<sup>117</sup> “La fórmula concesional suscita la disolución entre los conceptos de titularidad y gestión. Según Villar Palasi, para que pueda existir una concesión es presupuesto esencial un publicatio previa, es decir, la declaración de la actividad como servicio público y la asunción de dicha titularidad, o atribución de competencia, por la Administración. || La titularidad del servicio al ante público se confiere por medio de normas jurídicas, y puede así la Administración optar, en cuanto al ejercicio de dichas competencias, por la gestión directa, o bien indirecta a través de particulares. || La concesión, forma de colaboración del empresario particular, constituye acto de derecho público que transfiere poderes jurídicos originariamente de la Administración”. Vásquez Franco, Gladys. La Concesión Administrativa de Servicio Público. Temis. Bogotá. 1991. Págs. 11-12.

<sup>118</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 27 de marzo de 2014. Rad. 26939. Sentencia de 10 de junio de 2022. Rad. 61563. En igual sentido: Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 16 de febrero de 2022. Rad. 2473.



el pago de “*la tarifa entre el primer día del décimo quinto mes y el retiro del vehículo por parte del propietario*” (*hecho probado 6.6.3*). Con el pago de las tarifas así estipuladas, durante la ejecución del contrato de concesión 182 de 2003 se obtuvo un ingreso de total de \$9.560'054.890, de los cuales la administración concedente, que ponía a disposición del concesionario el terreno en el que se prestaría el servicio de parqueadero, tuvo una participación de \$1.040'613.615 (*hecho probado 6.37.5*).

En ese contexto, vale destacar que el corte de cuentas se basó en el hecho de que, aunque el concesionario tramitó las obligaciones relativas al cierre financiero del negocio, no desempeñó de manera adecuada las obligaciones de construcción y prestación del servicio de vigilancia a su cargo (*hecho probado 6.37.1.*), lo que no puede ser considerado en distinto sentido por la Sala, en consideración a la ineptitud de la demanda de las pretensiones relativas al incumplimiento, de ahí que dicho supuesto no haya sido desvirtuado y, por tanto, no haya lugar a variar el balance de activos y pasivos bajo una premisa distinta.

Bajo este contexto, el cumplimiento de las obligaciones atinentes al cierre financiero del contrato de concesión 182 de 2003 no relevaba al concesionario de su obligación de ejecutar las obras a su cargo, con cuya reversión retribuía a la Administración la entrega del predio por él explotado mediante el servicio de parqueadero, ni lo relevan de su obligación de vigilar a los automotores en este aparcado mediante guardas y monitoreo, para así prestar el servicio a su cargo.

Por lo tanto, si bien el señor Lafaurie Vega cumplió sus obligaciones atinentes al cierre financiero, al instruir a la fiduciaria para que aplicara \$220'000.000 únicamente a gastos de inversión del proyecto y garantizar un préstamo bancario por \$300'000.000 (*hechos probados 6.6.1, 6.9.1 y 6.9.2*), este cumplimiento no impedía el cobro de sumas, en la liquidación del contrato, por la inexecución de las obligaciones de construcción y prestación del servicio de vigilancia a su cargo, con las que la Administración obtenía el beneficio derivado de la atracción de fondos privados y se garantizaba la prestación del servicio a cargo del concesionario.

Sobre el particular conviene recordar que el contrato de concesión no es más que “*un vehículo de atracción de la inversión privada del cual se sirve el Estado para el cumplimiento de algunos de sus fines ante la escasez de recursos públicos*”<sup>119</sup>, de

<sup>119</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 18 de marzo de 2024. Rad. 62508.



manera que de no ejecutarse en debida forma a la Administración le corresponde perseguir los saldos en su favor por cuenta de dicha situación, que es lo que justamente la Secretaría Distrital de Movilidad viene haciendo en este caso, para lo cual el cruce de cuentas se basó en las obligaciones desatendidas por el aquí demandante, lo que, una vez más, no fue desvirtuado, por lo que el único camino que le queda a la Sala es ratificar dicho cálculo aritmético.

En conclusión, resulta válido el cobro de valores correspondientes a las obras y servicios de vigilancia que no habrían sido ejecutados por el concesionario en el acto de liquidación unilateral del contrato de concesión 182 de 2003, pese a que el concesionario hubiera cumplido sus obligaciones atinentes al cierre financiero, dado que esa satisfacción obligacional parcial de ningún modo podía llevar a concluir que el resto de obligaciones se entendieron satisfechas.

**7.2. Segundo problema jurídico: determinar si fueron infringidas normas superiores y violado el debido proceso, por omitir la extemporaneidad de la liquidación unilateral, así como las circunstancias que impidieron la ejecución del contrato, y que el concesionario estuvo dispuesto a la concertación de una liquidación bilateral.**

Como fundamento de la sentencia recurrida, el *a quo* manifestó que la expedición de un acto administrativo después de que acaeciera el término fijado para ello por el legislador comportaba una violación del debido proceso, así como de los principios de legalidad y seguridad jurídica, pero esto no sucedió en este caso, puesto que *“ante la derogatoria de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, [la liquidación del contrato] debía efectuarse en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007”*, el cual habilitaba a la Administración para liquidar el contrato dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término previsto para su liquidación

Por su parte, el demandante añadió que su demanda no se centró en la falta de competencia temporal, sino en la vulneración del debido proceso que se produjo porque la Administración se negó a discutir los términos de la liquidación, y en el desconocimiento de disposiciones de orden público propias de los contratos bilaterales, derivadas del principio de buena fe objetiva.

De entrada, se advierte que, de acuerdo con lo expuesto precedentemente, como los cargos de incumplimiento formulados en el escrito inicial fueron objeto de una ineptitud de la demanda, no hay siquiera lugar a estudiar las circunstancias que,



según el señor Lafaurie Vega, habrían impedido la ejecución de las obligaciones de construcción de obras y la prestación del servicio de vigilancia en el parqueadero con el que era explotado el bien fiscal puesto a su disposición, ni conforme a lo que afirmó como sustento del recurso, la ejecución del contrato “*fue[ra] un mar de problemas y una traumática y desafortunada ejecución la que existió*”. Resulta, de esa manera, infundado el recurso en lo concerniente a la imposibilidad de ejecución de las obligaciones del concesionario.

Tampoco demostró el accionante, por otra parte, que el ente contratante hubiera actuado con violación del debido proceso, por negarse a discutir los términos de la liquidación, pese a que aquel siempre hubiera estado dispuesto a concertarla bilateralmente. Al respecto, resulta oportuno recordar que la jurisprudencia de esta Corporación<sup>120</sup>, de modo uniforme y reiterado, ha sostenido que la liquidación del contrato corresponde a una etapa posterior a su terminación, que tiene por finalidad conocer en qué estado quedó la ejecución de las prestaciones a cargo de las partes, establecer el resultado final del contrato y determinar el balance económico de la relación contractual, definiendo quién le debe a quién y cuánto.

Ahora, tanto el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 como el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, al regular el trámite de liquidación contractual, han establecido que esta puede ser realizada directa y unilateralmente por la entidad, cuando *i)* el contratista no se presenta a la liquidación convocada por la entidad, o *ii)* las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, lo que ha sido resaltado por la jurisprudencia<sup>121</sup>. Al presentarse alguna de estas circunstancias es, pues, procedente la liquidación unilateral mediante acto administrativo.

Pues bien, de acuerdo con lo pactado en el contrato de concesión 182 de 2003 y su prórroga (*hechos probados 6.6.4 y 6.6.5*), al haberse suscrito el acta de inicio el 23 de diciembre de 2003 (*hecho probado 6.7*), su plazo de ejecución *-de 5 años, prorrogado por 6 meses más-* se extendió hasta el 23 de junio de 2009. Poco antes de que este plazo concluyera, en mayo de 2009, la SDM y la interventoría iniciaron las gestiones para la liquidación del contrato, plantearon un esquema para su desarrollo, le solicitaron al señor Lafaurie Vega su colaboración para preparar las

<sup>120</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sentencia del 20 de noviembre de 2008. Rad. 17031. Sentencia de 12 de mayo de 2023. Rad. 57379.

<sup>121</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 4 de diciembre de 2006. Rad. 15239. Sentencia de 9 de octubre de 2009. Rad. 28881



actividades relacionadas con la liquidación y empalme del contrato de concesión, y lo convocaron a una reunión para verificar el cumplimiento de sus obligaciones (*hechos probados*, 6.26, 6.27, 6.28 y 6.29). No cabe pues afirmar que la Administración hubiera iniciado tardíamente la liquidación del contrato 18 de 2003.

Luego, ante la dificultad de acreditar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario relacionadas con los equipos de sistemas, el software y las obras que serían revertidas *-lo que le corresponde verificar al ente contratante, conforme a los numerales 4 y 5 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993<sup>122</sup>-*, en julio de 2009 se desarrolló una reunión para tratar los inconvenientes con el software, por la ausencia de un manual de usuario, en razón de lo cual tuvieron que ser programadas unas sesiones de capacitación para su uso (*hechos probados* 6.30 y 6.32). Aparte, en agosto y septiembre de 2009, la SDM le solicitó al señor Lafaurie Vega los documentos que acreditaran la propiedad de los equipos de cómputo que serían revertidos (*hecho probado* 6.33). Y, entre julio y septiembre de 2009, fueron recibidas cotizaciones para mobiliario de oficinas, así como para el servicio de vigilancia con guardas de seguridad y un sistema de monitoreo (*hechos probados* 6.31 y 6.34).

Posteriormente, en diciembre de 2009, la Universidad Nacional, en su condición de interventora del contrato de concesión 182 de 2003, presentó un proyecto de liquidación, el cual fue objetado por el señor Lafaurie Vega en abril y septiembre de 2010; siendo esta objeción desestimada por la SDM, con oficios de agosto y noviembre de 2010, en los que manifestó estar de acuerdo con el proyecto elaborado por la interventoría (*hechos probados* 6.35 a 6.35.3). Al persistir la desavenencia sobre los términos de la liquidación, fue convocada una reunión, en febrero de 2011, en la que el concesionario sostuvo que no transferiría la propiedad del software a la entidad, ni su código fuente ni aceptaba las condiciones por aquella fijadas (*hecho probado* 6.36). En este contexto, fue expedida la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011, mediante la cual la SDM liquidó el contrato de concesión

---

<sup>122</sup> “Artículo 4o. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: [...] 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. [...] 5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia”.



182 de 2003 y adoptó el balance final, en los términos del proyecto elaborado por la interventoría (*hecho probado 6.37*).

De acuerdo con el anterior relato de los hechos que, en síntesis, antecedieron la liquidación del contrato de concesión 182 de 2003, resulta claro que esta fue realizada unilateralmente por la SDM, porque, después de sostener un intercambio de correspondencia en el que se evidenció la discrepancia sobre sus términos, la cual persistió en la reunión sostenida entre los extremos contratantes, las partes no llegaron a un acuerdo sobre su contenido. Como consecuencia, el ente contratante actuó conforme al trámite establecido por el legislador al liquidar unilateralmente el contrato de concesión 183 de 2003, contrario a lo afirmado por el señor Lafaurie Vega en sustento de la apelación.

No sobra recordar que, como lo precisó la Sección Tercera de esta Corporación en auto de unificación del 1° de agosto de 2019<sup>123</sup>, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con el cual la entidad tiene la facultad de liquidar el contrato de forma unilateral dentro de los 2 años siguientes al cumplimiento del término previsto para que se efectúe bilateral o unilateralmente “*convirtió en ley lo que la jurisprudencia de esta Sección venía expresando de tiempo atrás, en respuesta a la preocupación por dejar el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales a la voluntad de las partes, manifestada en el momento en que estas liquidan el contrato público*”. Es pues esa línea jurisprudencial<sup>124</sup>, de acuerdo con la cual, incluso antes de la expedición de la Ley 1150 de 2007, el contrato puede ser liquidado unilateralmente dentro del término de caducidad, la que prevalece en la actualidad<sup>125</sup>.

En este caso, el plazo de ejecución del contrato de concesión 182 de 2003, con su prórroga, se cumplió el 23 de junio de 2009 (*hechos probados 6.6.4, 6.6.5 y 6.7*). Así, de acuerdo con lo expresado anteriormente, este podía ser liquidado hasta el 23 de diciembre de 2011. Por ende, como este contrato fue liquidado mediante la

<sup>123</sup> Rad. 62009.

<sup>124</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 15 de septiembre de 2011. Rad. 41154. Sentencia de 7 de noviembre de 2012. Rad. 25915. Auto de 16 de julio de 2015. Rad. 53161. Auto de 23 de junio de 2017. Rad. 57287. Sentencia de 6 de noviembre de 2018. Rad. 34830.

<sup>125</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 12 de mayo de 2023. Rad. 57379.



Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011 (*hecho probado 6.37*), sin que se hubiera comprobado su falsedad<sup>126</sup>, es claro que este fue expedido oportunamente.

En conclusión, el recurrente no cumplió con la carga de acreditar los hechos a partir de los cuales pretendía inferir que la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011 y su confirmatoria, la Resolución No. 012 de 4 de abril de 2012, fueron expedidos con violación de normas superiores y del debido proceso, por haber omitido la hipotética imposibilidad de ejecutar las obras comprendidas en el contrato de concesión 182 de 2003, así como la disposición del concesionario para liquidarlo bilateralmente y la extemporaneidad del acto.

### **7.3. Tercer problema jurídico: determinar si la Secretaría Distrital de Movilidad actuó con desviación de poder, por omitir circunstancias que le favorecían al contratista en el corte de cuentas**

El *a quo* desestimó la nulidad de los actos liquidatorios demandados, por desviación de poder, al considerar (*antecedente 5.3*) que, en estos, se especificaron las obligaciones pendientes, de acuerdo con lo estipulado, y los valores dejados de ejecutar fueron estimados de forma “*razonada, fundamentada en los precios del mercado obtenidos del promedio de las cotizaciones realizadas frente a cada una de las obligaciones contractuales cumplidas*”. Añadió que la desviación de poder no se acreditó, puesto que en los actos demandados se explicó el origen de los valores referidos, cuyo cobro es válido, debido a que, por las inversiones no realizadas y los servicios no prestados, el contrato no fue ejecutado por el concesionario.

En sustento de la apelación, el accionante señaló que sí se configuró la desviación de poder, ya que: *i)* el contrato habría sido liquidado sin tener en cuenta que no existía la “*obligación de aportar cierta cantidad de elementos para dotar la obra una vez se pudiera realizar y menos que el compromiso de nombrar guardas de seguridad fuera una obligación aislada al proceso de construcción existente*”, porque esta obligación estaba “*a merced del contratista, y la propuesta era construir*

---

<sup>126</sup> Código General del Proceso. “*Artículo 244. Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. || Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. [...] La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos*”.



*unas instalaciones de 5.000 metros porque ya existían cimientos que permitan utilizar y transformarse”; ii) fueron suprimidas áreas del predio en el que se ejecutaría la concesión; iii) “existió inversión en estudios de suelos, de tráfico, de plano, de movimientos de tierra para adecuar el patio”, realizada con el objeto de darle cumplimiento al contrato, el cual no fue posible por el incumplimiento de la SDM; iv) en la liquidación fueron cobradas obras para un predio de 35.000 m<sup>2</sup>, pese a que, con las cesiones de áreas a la EAAB y para el ingreso de vehículos a otro patio, este tenía un área útil de solo 22.000 m<sup>2</sup>; y v) la obligación de construir en el terreno previsto para el desarrollo de la concesión era imposible, porque esta no estaba permitida y generaría un detrimento patrimonial a la entidad.*

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo, que fue proferido por una autoridad competente con las formalidades debidas, persigue fines distintos a los autorizados por el ordenamiento. Esta circunstancia vicia el acto, porque la autoridad ejerce sus atribuciones con una finalidad diferente a la prevista en la Ley, bien en beneficio personal o de un tercero<sup>127</sup>. La finalidad del acto de liquidación, a su vez, consiste en conocer en qué estado quedó la ejecución de las prestaciones a cargo de las partes, establecer el resultado final del contrato y determinar el balance económico de la relación contractual, definiendo quién le debe a quién y cuánto<sup>128</sup>.

Ahora, según lo considerado en el acápite 7.2 de esta providencia, la inexecución de las obras a cargo del señor Lafaurie Vega no puede atribuirse al ente contratante, no solo porque como ya se ha reiterado, las pretensiones de incumplimiento fueron objeto de una inepta demanda, sino porque la obtención de la licencia de construcción estaba a cargo del concesionario, quien asumió asimismo el riesgo de su denegación, la cual, en todo caso, se dio por hechos imputables al propio contratista, quien no aportó oportunamente el análisis de demanda, ni unos diseños ajustados a dicho análisis, conforme a lo requerido por la Curaduría Urbana 2, en la que se tramitaba la licencia de construcción.

No se dieron, por demás, las circunstancias para que, de acuerdo con la cláusula tercera de dicho contrato, la ejecución comercial fuera trasladada a un terreno diferente, con la modificación de las tarifas que ello suponía. En definitiva, no

<sup>127</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de mayo de 2012. Rad.: 21489.

<sup>128</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sentencia del 20 de noviembre de 2008. Rad. 17031. Sentencia de 12 de mayo de 2023. Rad. 57379.



acaeció situación alguna que eximiera al señor Lafaurie Vega del cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con la ejecución y entrega de obras, y la prestación del servicio de seguridad, por lo que no cabe reprochar el acto de liquidación, bajo el argumento de que su ejecución no fue posible ni que hubiera acreditado su cumplimiento por la realización de estudios previos a la ejecución de las obras.

Asimismo, de acuerdo con lo razonado en el referido acápite de esta providencia, no se probó en este proceso que, por circunstancias imputables al ente contratante, el contrato de concesión 182 de 2003 hubiera sido ejecutado sobre un área del terreno menor a la prevista, perturbando con ello la prestación del servicio de parqueadero para vehículos públicos inmovilizados a cargo del señor Lafaurie Vega. No admite pues reproche alguno la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011, por haber cuantificado las obras dejadas de ejecutar por el contratista en un terreno de 3.5 hectáreas, que el mismo concesionario manifestó haber recibido vacío en toda su extensión (*hechos probados 6.7 y 6.12*).

Para determinar si el acto de liquidación demandado incurrió en desviación de poder, por basarse en especificaciones que no hubieran sido definidas y tomar un área mayor a aquella en la que fue ejecutado el contrato de concesión 182 de 2003, es conveniente recordar, por otra parte, que en la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011 el valor cobrado al concesionario fue cuantificado en los siguientes términos (*hechos probados 6.37.1 y 6.37.2*):

“Tabla 7: Especificaciones técnicas en la construcción del patio

DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS ESPECIALES O TÉCNICAS
Accesos y radios de giro	Con el fin de garantizar una operación ágil y segura de los patios, los accesos, radios de giro de los senderos de las grúas y de los vehículos que se retiren de la zona de entrega (flechas los esquemas adjuntos), y el área de parqueo y almacenamiento del patio, cumplirán con las normas AASHTO de diseño geométrico para vehículos del tipo C-3 S3 según la resolución del Ministerio de Transporte 13791 del 21 de diciembre de 1.988.
Materiales de construcción e insumos	La totalidad de los materiales de construcción, eléctricos, en aluminio, acero, hierro o madera deberán cumplir con las normas técnicas ICONTEC. Los materiales para la construcción de la estructura del patio, tales como subbase granular, base granular, imprimaciones, riesgos o cualquier material asfáltico que opte utilizar el Concesionario, cumplirán las normas técnicas del Instituto Nacional de Vías – INVIAS. Los diseños y construcciones deben cumplir necesariamente con la Norma Sismo Resistente del 98 (NSR 98). Todos los materiales que se utilicen deberán ser nuevos.
Manejo ambiental	El Concesionario tomará las medidas de diseño, constructivas o de mantenimiento que estime necesarias, para garantizar un mínimo nivel de contaminación ambiental por polvo o barro.
Levantamiento topográfico	Antes de empezar las obras, el contratista debe realizar un levantamiento del lote, para verificar los linderos, determinar el perímetro del cerramiento, el nivel del terreno a lo largo del lote y demás factores topográficos que puedan afectar el proyecto. Tendrá especial cuidado con la pendiente final que dé al patio, de manera que un carro ‘desengranado’ no pueda desplazarse causando



	<p>accidentes peatonales o daños físicos, pero que tampoco permita apozamientos [sic] de aguas lluvias.</p>
Evacuación y transporte de materiales	<p>El contratista es responsable de excavar, remover, cargar, transportar y colocar los materiales de desecho en los sitios autorizados por el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA). Estos procedimientos se realizarán conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de carreteras, Artículo 210, Excavación de la explanación canales y préstamos' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS.</p> <p>No existe ninguna obligación por parte del Contratista de excavar la totalidad de los materiales del lote. Está obligado a retirar solamente el material en los sitios y volúmenes que considere necesario a fin de lograr una estructura del patio estable, con adecuado drenaje y 'limpia' (mínima contaminación ambiental).</p>
Sub-base granular	<p>Donde el Concesionario lo estime conveniente, colocará subbase granular conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de Carreteras, Artículo 320, Subbase granular' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS'.</p>
Base granular	<p>Donde el Contratista lo estime conveniente y en el volumen que considere necesario, colocará base granular conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de Carreteras, Artículo 330-02, Base Granular' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS.</p>
Piso o superficie de rodadura del patio	<p>La superficie de rodadura del patio, será construida en el material y bajo el proceso constructivo que el Concesionario estime conveniente y suficiente para garantizar la calidad del servicio que se traduce en: no apozamientos, no baches y zona 'limpia' de barro o polvo. El Concesionario podrá colocar materiales tales como base y material reciclado con emulsión asfáltica, riego de curado, base negra, adoquín, concreto rígido, mezcla arena-asfalto o cualquier otro material y bajo cualquier proceso constructivo técnicamente aceptado, siempre y cuando garantice en todo momento:</p> <p>Que el piso o superficie de rodadura tiene la pendiente suficiente para la escorrentía del agua lluvia.</p> <p>Que el piso o superficie de rodadura no tiene una pendiente tal que permita que ruede un carro 'desengranado'.</p> <p>Que las lluvias se canalicen adecuadamente.</p> <p>Que veinte (20) minutos después de terminada la lluvia, la superficie del patio no presente ningún apozamiento.</p> <p>Que todo vehículo que en cualquier momento se retire de los patios, no llevará tierra, barro o cualquier material que ensucie la vía pública.</p> <p>Dado que el predio de patios ya ha sido ocupado por diferentes tipos de construcción, vehículos de carga e inclusive contenedores que brindan compactación y estabilidad al suelo, no se exige al Concesionario demoler los pisos existentes. Será sí su obligación, cuando se requiera, nivelarlo para garantizar la estabilidad de las grúas cargadas y darle un acabado que permita a criterio del Concesionario y con el visto bueno del Interventor, la operación normal y segura.</p>
Zona de atención al público	<p>No menos del 50% (cincuenta por ciento) de las paredes de la zona de atención al público tendrán vista al exterior de la edificación y no menos del 50% de esas paredes serán ventanales.</p>
Iluminación de los patios	<p>Todas las zonas de patios deberán iluminarse de manera que pueda vigilarse adecuadamente durante la noche. El Concesionario no podrá estacionar ningún vehículo inmovilizado en una zona no iluminada o con iluminación que no permita adecuado control de parte de los vigilantes y/o de las cámaras de vigilancia.</p> <p>Las luminarias serán de sodio, mínimo 400 vatios (cuatrocientos vatios cad una) instaladas en postes de concreto con una altura mínima de seis (6) metros.</p>
Servicios Públicos	<p>Será responsabilidad del concesionario tramitar la autorización para los servicios públicos, elaborar los diseños de todos ellos (eléctrico, telefónico, agua, alcantarillado, energía, etc.), construirlos, operarlos y sufragar su costo tanto de instalación como de tarifa periódica.</p>



De acuerdo con lo anterior, la interventoría estimó, con base en los precios actuales de mercado, los costos en que incurría para adelantar la obra según las siguientes especificaciones, conforme lo exigido contractualmente y los diseños presentados por el contratista (Anexo 18):

Tabla 8. Estimación inversión en la construcción del patio

No.	Espacio	Área total (M2)	Cantidad	Unidad	Valor Unitario	Valor Total
1	Zona de bodegaje	19.843,00	19.843,00	m2	\$32.000,00	\$634.976.000,00
2	Zona de alta rotación	15.127,00				\$1.145.937.270,00
2.1	Zona de taller	432,00	432,00	m2	\$750.000,00	\$324.000.000,00
2.2	Zona de recepción y entrega	1.141,00				
2.2.1	Construido		241,00	m2	\$35.000,00	\$8.435.000,00
2.2.2	Sin construir		900,00	m2	\$22.968,00	\$20.671.200,00
2.3	Zona verde y andenes	1.128,00	1.128,00	m2	\$2.900	\$3.271.200,00
2.4	Zona de parqueo particular	473,29	473,29	m2	\$35.000,00	\$16.565.150,00
2.5	Zona de atención al usuario	206,00				
2.5.1	Piso 1		206,00	m2	\$1.100.000,00	\$226.600.000,00
2.5.2	Piso 2		155,00	m2	\$1.100.000,00	\$170.500.000,00
2.6	Espacio de estacionamiento	11.746,71	11.746,71	m2	\$32.000,00	\$375.894.720,00
3	Cerramiento	2.355		m2		\$58.728.100,00
3.1.	Cerramiento en muro		947,50	m2	\$31.160,00	\$29.524.100,00
3.2.	Cerramiento en cerca y alambre púas		243,00	ml	\$28.000,00	\$6.804.000,00
3.3.	Cerramiento en lámina de hierro galvanizado		800,00	m2	\$28.000,00	\$22.400.000,00
<b>TOTAL ESTIMADO EN ADECUACIÓN DE LAS INSTALACIONES POR CONSTRUIR</b>						<b>\$1.839.641.370,00</b>

Fuente: Licitación pública No. 044 de 2003 – Pliego de condiciones

Dentro del proceso de devolución del predio, una vez finalizó el contrato, el concesionario revirtió 7 postes con 10 luminarias, por lo que este concepto no fue objeto de valoración. Igualmente entregó 800 baldosas de 40 x 40 cms, 28 sardineles y 1100 adoquines, adquiridos para la adecuación interna de las instalaciones del patio, soportes contables que no aportó el concesionario por requerimiento de la interventoría por lo que no es posible determinar su valor”.

De entrada, se advierte que las especificaciones empleadas para definir en el acto de liquidación las características de los accesos y radios de giro, los materiales de construcción e insumos, el manejo ambiental, el levantamiento topográfico, la evacuación y transporte de materiales, la subbase granular, la base granular, el piso o superficie de rodadura del patio, la zona de atención al público y los servicios públicos, aludidas en la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011, se ajustan literalmente a las establecidas en los pliegos de condiciones, de la siguiente manera (hecho probado 6.1.3):

#### “6.1.1.3. Accesos y radios de giro



*Con el fin de garantizar una operación ágil y segura de los patios, los accesos, radios de giro de los senderos de las grúas y de los vehículos que se retiren de la zona de entrega (flechas los esquemas adjuntos), y el área de parqueo y almacenamiento del patio, cumplirán con las normas AASHTO de diseño geométrico para vehículos del tipo C-3 S3 según la resolución del Ministerio de Transporte 13791 del 21 de diciembre de 1.988. [...].*

#### *5.1.1.4. Materiales de construcción*

*[...] La totalidad de los materiales de construcción, eléctricos, en aluminio, acero, hierro o madera deberán cumplir con las normas técnicas ICONTEC. Los materiales para la construcción de la estructura del patio, tales como subbase granular, base granular, imprimaciones, riesgos o cualquier material asfáltico que opte utilizar el Concesionario, cumplirán las normas técnicas del Instituto Nacional de Vías – INVIAS. Los diseños y construcciones deben cumplir necesariamente con la Norma Sismo Resistente del 98 (NSR 98). Todos los materiales que se utilicen deberán ser nuevos.*

#### *6.1.1.4. Manejo ambiental*

*El Concesionario tomará las medidas de diseño, constructivas o de mantenimiento que estime necesarias, para garantizar un mínimo nivel de contaminación ambiental por polvo o barro.*

##### *6.1.1.4.1. Levantamiento topográfico*

*Antes de empezar las obras, el contratista debe realizar un levantamiento del lote, para verificar los linderos, determinar el perímetro del cerramiento, el nivel del terreno a lo largo del lote y demás factores topográficos que puedan afectar el proyecto. Tendrá especial cuidado con la pendiente final que dé al patio, de manera que un carro ‘desengranado’ no pueda desplazarse causando accidentes peatonales o daños físicos, pero que tampoco permita apozamientos de aguas lluvias.*

##### *6.1.1.4.2. Excavación y transporte de materiales*

*El contratista es responsable de excavar, remover, cargar, transportar y colocar los materiales de desecho en los sitios autorizados por el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA). Estos procedimientos se realizarán conforme a las ‘Especificaciones generales de Construcción de carreteras, Artículo 210, Excavación de la explanación canales y préstamos’ del Instituto Nacional de Vía – INVIAS.*

*No existe ninguna obligación por parte del Contratista de excavar la totalidad de los materiales del lote. Está obligado a retirar solamente el material en los sitios y volúmenes que considere necesario a fin de lograr una estructura del patio estable, con adecuado drenaje y ‘limpia’ (mínima contaminación ambiental).*

##### *6.1.1.4.3. Sub-base granular*

*Donde el Concesionario lo estime conveniente, colocará subbase granular conforme a las ‘Especificaciones generales de Construcción de Carreteras, Artículo 320, Subbase granular’ del Instituto Nacional de Vía – INVIAS’.*

##### *6.1.1.4.4. Base granular*



*Donde el Contratista lo estime conveniente y en el volumen que considere necesario, colocará base granular conforme a las 'Especificaciones generales de Construcción de Carreteras, Artículo 330-02, Base Granular' del Instituto Nacional de Vía – INVIAS.*

#### *6.1.1.4.5. Piso o superficie de rodadura del patio*

*La superficie de rodadura del patio, será construida en el material y bajo el proceso constructivo que el Concesionario estime conveniente y suficiente para garantizar la calidad del servicio que se traduce en: no apozamientos, no baches y zona 'limpia' de barro o polvo. El Concesionario podrá colocar materiales tales como base y material reciclado con emulsión asfáltica, riego de curado, base negra, adoquín, concreto rígido, mezcla arena-asfalto o cualquier otro material y bajo cualquier proceso constructivo técnicamente aceptado, siempre y cuando garantice en todo momento:*

- *Que el piso o superficie de rodadura tiene la pendiente suficiente para la escorrentía del agua lluvia.*
- *Que el piso o superficie de rodadura no tiene una pendiente tal que permita que ruede un carro 'desengranado'.*
- *Que las lluvias se canalicen adecuadamente.*
- *Que veinte (20) minutos después de terminada la lluvia, la superficie del patio no presente ningún apozamiento.*
- *Que todo vehículo que en cualquier momento se retire de los patios, no llevará tierra, barro o cualquier material que ensucie la vía pública.*

*Dado que el predio de patios ya ha sido ocupado por diferentes tipos de construcción, vehículos de carga e inclusive contenedores que brindan compactación y estabilidad al suelo, no se exige al Concesionario demoler los pisos existentes. Será sí su obligación, cuando se requiera, nivelarlo para garantizar la estabilidad de las grúas cargadas y darle un acabado que permita a criterio del Concesionario y con el visto bueno del Interventor, la operación normal y segura. [...].*

#### *6.5.1.2. Zona de atención al público (oficinas): esta zona contiene: [...]*

*6.5.1.2.8. No menos del 50% (cincuenta por ciento) de las paredes de la zona de atención al público tendrán vista al exterior de la edificación y no menos del 50% de esas paredes serán ventanales [...].*

#### *6.6.5. Instalación Eléctrica*

*Se seguirán todas las especificaciones de seguridad recomendadas por el proveedor en cuanto a voltaje, potencia, transmisión segura y limpia de las imágenes, aterrizaje, protección a picos, etc., de tal forma que no haya lugar a reclamaciones de efectos de garantía por fallas en el equipo debidas a la incorrecta instalación”.*

Por otra parte, nota la Sala que el pliego de condiciones preveía que:

*La primera zona del patio, con un área del orden de 1.5-2 hectáreas (el área la determina el concesionario), recibirá vehículos al ser inmovilizados. Esta zona será la contigua al área de atención al usuario y tendrá necesariamente mejores acabos en piso y condiciones de diseño y demarcación, pues será la de utilización alta y permanente. Esta es una zona de parque público en el sentido estricto de la palabra, con alta*



*rotación de vehículos, que exige un alto estándar de diseño, agilidad, amabilidad y eficiencia en el servicio al usuario.*

*La segunda zona del patio, que ocupa el área restante del lote, recibirá los vehículos no reclamados prontamente por el usuario y/o los vehículos accidentados, y/o aquellos a los que ningún usuario les hizo trámite de reclamo dentro de la primera semana o dos semanas de inmovilización. Esta segunda zona tendrá unos diseños y acabados de piso para un menor uso y frecuencia y podrá disponer de una señalización más básica”.*

De acuerdo con lo así establecido en el contrato, al que se integra el pliego de condiciones, no cabe afirmar que las obras a cargo del concesionario abarcarían un área menor a la estipulada ni, menos aún, que ocuparían únicamente un área de 5.000 m<sup>2</sup>, puesto que estas cubrirían toda la superficie del terreno entregado por la administración para su explotación por el concesionario.

Se evidencia, además, que el área de 15.127 m<sup>2</sup>, definida en la liquidación contractual para la zona de alta rotación, se ajusta a la prevista en el pliego de condiciones para la primera zona de patio, de entre 1.5 y 2 hectáreas, que por su alta rotación requerida unos mayores estándares. Asimismo, el área de definida en el acto demandado para la zona de bodegaje, de 19.843 m<sup>2</sup>, se aproxima al área restante del predio, la cual, de acuerdo con lo fijado en el pliego de condiciones, tendría un menor uso, por lo que se requerían especificaciones menos exigentes.

Adicionalmente, las especificaciones del mobiliario que debía ser adquirido por el concesionario y revertido al ente contratante al culminar el contrato, descritas en la Resolución No. 139 de 20 de octubre de 2011 (*hecho probado 6.37.3*), se ajustan a las previstas en los numerales 6.5.1.2.1, 6.5.1.2.2, 6.5.1.2.3, 6.5.1.2.5, 6.5.1.2.6 y 6.5.1.2.9 del pliego de condiciones (*hecho probado 6.1.3*), y su valoración fue realizada de acuerdo con las cotizaciones que de esos ítems recabó la interventoría, durante el trámite de liquidación contractual (*hecho probado 6.31*).

Asimismo, el horario de los guardas de seguridad y las exigencias del sistema de monitoreo tomados en el acta de liquidación, para cuantificar el monto de la obligación incumplida por el concesionario (*hechos probados 6.37.3 y 6.37.4*), se acomodan a lo establecido en los numerales 5.6.1 y 5.6.2 del pliego de condiciones (*hecho probado 6.1.4*), y fueron evaluados con base en las cotizaciones de estos servicios allegadas al proceso de liquidación (*hecho probado 6.34*).



Finalmente, al afirmar que no existía la “obligación de aportar cierta cantidad de elementos para dotar la obra una vez se pudiera realizar y menos que el compromiso de nombrar guardas de seguridad fuera una obligación aislada al proceso de construcción existente”, porque esta obligación estaba “a merced del contratista”, el apelante pretende valerse de una hipotética obligación meramente potestativa, puesto que el contenido de la prestación a su cargo dependería de su libre determinación. Una interpretación semejante se opone a lo establecido en el artículo 1535 del Código Civil<sup>129</sup>, que prohíbe las obligaciones sujetas a tal condición potestativa, por lo que no resulta válida.

La interpretación de las obligaciones del concesionario, propuesta por él mismo, resulta además opuesta a su tenor literal, de acuerdo con el cual fueron concebidas como obligaciones de resultado, de la siguiente manera (hecho probado 6.6.1):

*“- Vigilar diligentemente los vehículos inmovilizados colocados bajo su custodia sin importar el tiempo de permanencia de ellos en ellos patios, en los términos y con las especificaciones definidos en el pliego de condiciones. [...]”*

*- Correr por su cuenta y riesgo, con todos los costos y gastos en que incurra para adecuar el predio donde funcionará el patio, dotarlo de todos los servicios, diseñar las instalaciones, construirlas y operarlas, teniendo en cuenta que STT-FONDATT no harán ningún aporte por ningún concepto ni bajo ninguna modalidad para el desarrollo del proyecto de patios, a excepción de permitir la construcción, dotación y operación del mismo en los predios indicados”*.

El pliego de condiciones, que forma parte del contrato, establecía a su vez que los patios en los que sería prestado el servicio de parqueo para vehículos de servicio público inmovilizados debían ser aptos para “prestar los servicios de manera ágil, amable y con calidad”, por lo que se consideró que era “preciso construir unas instalaciones amplias, seguras y eficientes” (hecho probado 6.1.4). Asimismo, se determinaron en el pliego de condiciones las especificaciones técnicas que fueron tomadas en consideración en la liquidación del contrato, de acuerdo con lo expuesto precedentemente. Y, si bien se previó en el pliego de condiciones que el concesionario era responsable del diseño de las obras a su cargo, también se estableció que dicho diseño “someterá a aprobación de la secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá (STT) y el interventor del contrato” (hecho probado 6.1.1).

<sup>129</sup> “Artículo 1535. Son nulas las obligaciones contraídas bajo una condición potestativa que consista en la mera voluntad de la persona que se obliga. || Si la condición consiste en un hecho voluntario de cualquiera de las partes, valdrá”.



En este orden de ideas, para desvirtuar la presunción de legalidad<sup>130</sup> que cobija a las Resoluciones Nos. 139 de 20 de octubre de 2011 y 012 de 4 de abril de 2012, con las que fue liquidado el contrato de concesión 182 de 2004, le asistía al demandante la carga de probar que la valoración de las obras que no fueron ejecutadas no se ajustaba a lo estipulado, es decir, que se apartaban de las especificaciones definidas en el pliego de condiciones *-en las que se basó la Administración-* habiendo sido aprobado el diseño por el ente contratante y la interventoría, el cual tendría un precio diferente, que, sin embargo, no puede establecerse a partir de las cotizaciones de obras y sistemas eléctricos allegados por el concesionario durante la ejecución del contrario (*hecho probado 6.11*), debido a que este no demostró que los diseños con base en los cuales fueron cotizados dichos trabajos se ajustaran a las especificaciones técnicas estipuladas, ni que hubieran sido aprobados por el ente concedente ni por la interventoría. Por el contrario, se advierte que los diseños realizados por el concesionario debían ser modificados radicalmente, conforme al estudio de demanda y atención de usuarios elaborado tardíamente durante la ejecución del contrato (*hecho probado 6.16*).

En conclusión, el señor Lafaurie Vega no logró acreditar ninguno de los hechos a partir de los cuales infería que, al expedir las Resoluciones Nos. 139 de 20 de octubre de 2011 y 012 de 4 de abril de 2012, la SDM obró en contra de la finalidad del acto de liquidación, la cual consiste en conocer en qué estado quedó la ejecución de las prestaciones a cargo de las partes, establecer el resultado final del contrato y determinar el balance económico de la relación contractual, definiendo quién le debe a quién y cuánto. Como consecuencia, el acto de liquidación demandado no fue proferido con desviación de poder.

#### **7.4. Cuarto problema jurídico: si no era procedente la condena en costas de la sentencia de primera instancia, porque el actor no actuó con temeridad**

El tribunal condenó en costas de primera instancia al accionante, considerando que esta condena *“no obedece al análisis de la conducta de la parte vencida en juicio, sino simplemente al hecho objetivo de haber sido vencida, siempre y cuando se acredite su causación”*<sup>131</sup>. El apelante se opuso a esta decisión, argumentando no haber obrado con temeridad en este proceso.

<sup>130</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de agosto de 2010. Rad. 16941.

<sup>131</sup> Fl. 364, C. Ppal.



Aunque bajo el régimen procesal vigente antes de la entrada en vigor del CPACA<sup>132</sup>, la condena en costas procedía cuando la parte vencida actuaba con temeridad<sup>133</sup>, bajo la vigencia del CPACA, con la remisión al Código General del Proceso<sup>134</sup> que opera conforme al artículo 188<sup>135</sup>, se impone la condena objetiva al pago de costas por haber sido vencido en el proceso o en la instancia correspondiente. Como este proceso inició con la demanda presentada por el señor Lafaurie Vega el 2 de diciembre de 2013<sup>136</sup>, cuando el CPACA ya había entrado en vigor<sup>137</sup>, el criterio objetivo empleado por el Tribunal para imponer la condena en costas a la parte vencida es válido.

## 8. Otras cuestiones: sucesión procesal y solicitud de regulación de honorarios

8.1. Mediante memorial del 24 de agosto de 2021, el apoderado del demandante informó sobre el fallecimiento de Jaime Hernando Lafaurie Vega, ocurrido el 16 de junio de 2021, de acuerdo con el registro civil de defunción allegado por aquel. Posteriormente, mediante memorial de 31 de marzo de 2023, informó sobre la apertura de la sucesión intestada por causa del deceso del señor Lafaurie Vega, que estaba siendo tramitada ante al Juzgado 22 de Familia de Bogotá, el cual, mediante auto de 7 de diciembre de 2022, declaró abierta dicha sucesión y

<sup>132</sup> Código Contencioso Administrativo. Artículo 171. Modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998. “*En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil*” (énfasis añadido).

<sup>133</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 1999. Rap. 10775. Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2004.

<sup>134</sup> “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: || 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. || Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe. [...] 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda. || 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. || 5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión. [...]”.

<sup>135</sup> “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

<sup>136</sup> Fl. 9 a 74 y 80 a 82, C. 1.

<sup>137</sup> “Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. || Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. || Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.



reconoció como herederos a Esteban y Santiago Lafaurie Vargas, en su condición de hijos del causante y ordenó la notificación de dicha providencia a las presuntas herederas María Daniela, Juanita y Laura Lafaurie Villamizar<sup>138</sup>.

La sucesión procesal está regulada en el artículo 68 del CGP, modificado por el artículo 59 de la Ley 1996 de 2019, en los siguientes términos:

*“Artículo 68. Sucesión Procesal. Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador. // Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren. // El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente”.*

En este orden de ideas, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación, la sucesión procesal es un fenómeno netamente procesal en virtud del cual, por el acaecimiento de un hecho, como lo es la muerte de una persona natural o la extinción de una persona jurídica, se produce la alteración de quienes integran la parte en un determinado litigio, quedando ésta sustituida por otra que ocupará su posición procesal, sin que ello genere la suspensión o interrupción del proceso. Así pues, “[e]l sucesor queda con los mismos derechos, cargas y obligaciones procesales que su antecesor”, sin que se modifique “la relación jurídica material, que, por tanto, continúa igual, correspondiéndole al funcionario jurisdiccional pronunciarse sobre ella como si la sucesión procesal no se hubiese presentado”<sup>139</sup>.

Así pues, la Sala encuentra debidamente acreditado el fallecimiento del señor Jaime Hernando Lafaurie Vega mediante su registro civil de defunción allegado al plenario<sup>140</sup>, por lo que, al tenor de lo previsto en el artículo 68 del Código General del Proceso, en la parte resolutive se reconocerá la sucesión procesal dentro del proceso a Esteban y Santiago Lafaurie Vargas, así como a quienes acrediten ser sus heredero en el proceso adelantado ante el Juzgado 22 de Familia de Bogotá D.C. con radicación No. 11001-31-10-022-2022-00851-00.

<sup>138</sup> SAMAI, índice 28.

<sup>139</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 10 de marzo de 2005, Radicado N° 50001-23-31-000-1995-04849-01(16346).

<sup>140</sup> SAMAI, índice 26.



**8.2.** El apoderado del fallecido Jaime Hernando Lafaurie Vega, mediante memorial de 20 de abril de 2023<sup>141</sup>, solicitó la regulación de sus honorarios. Empero, como lo ha precisado esta Subsección<sup>142</sup>, tal solicitud no es procedente conforme al inciso 2° del artículo 76<sup>143</sup> del CGP y el numeral 3 del artículo 209 del CPACA<sup>144</sup>, por lo que debe ser rechazado de plano, conforme al artículo 130 del CGP<sup>145</sup>. Aparte, el apoderado del señor Lafaurie Vega, a quien le asiste la carga de probar el acuerdo que celebró con el mandante respecto de la cuantía de los honorarios<sup>146</sup>, no allegó el contrato con base en el cual habría de determinarse el monto de sus honorarios, de acuerdo con el inciso segundo al artículo 76 del CGP, referido anteriormente.

## 9. Costas de segunda instancia

Según lo previsto en el artículo 188 del CPACA<sup>147</sup> y en el artículo 365-1 del CGP<sup>148</sup>, procede la condena en costas a cargo de la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación, en este caso, la demandante. La liquidación de las costas se adelantará en forma concentrada por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con dispuesto en el artículo 366 del CGP.

<sup>141</sup> SAMAI, índice 30.

<sup>142</sup> Auto de 29 de julio de 2024, Rad. 52001-23-33-000-2020-00886-01 (69553).

<sup>143</sup> “Artículo 76. Terminación del poder. El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso. || El auto que admite la revocación no tendrá recursos. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de dicha providencia, el apoderado a quien se le haya revocado el poder podrá pedir al juez que se regulen sus honorarios mediante incidente que se tramitará con independencia del proceso o de la actuación posterior. Para la determinación del monto de los honorarios el juez tendrá como base el respectivo contrato y los criterios señalados en este código para la fijación de las agencias en derecho. Vencido el término indicado, la regulación de los honorarios podrá demandarse ante el juez laboral. || Igual derecho tienen los herederos y el cónyuge sobreviviente del apoderado fallecido. || La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido. || La muerte del mandante o la extinción de las personas jurídicas no ponen fin al mandato judicial si ya se ha presentado la demanda, pero el poder podrá ser revocado por los herederos o sucesores. [...]”

<sup>144</sup> “Artículo 209. Incidentes. Solo se tramitarán como incidente los siguientes asuntos: [...] 3. La regulación de honorarios de abogado, del apoderado o sustituto al que se le revocó el poder o la sustitución. [...]”

<sup>145</sup> “Artículo 130. Rechazo de incidentes. El juez rechazará de plano los incidentes que no estén expresamente autorizados por este código y los que se promuevan fuera de término o en contravención a lo dispuesto en el artículo 128. También rechazará el incidente cuando no reúna los requisitos formales”.

<sup>146</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta, auto del 26 de noviembre de 2021, rad. 25734. Sección Tercera, Subsección C, auto de 21 de mayo de 2024, rad. 59180.

<sup>147</sup> “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

<sup>148</sup> “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: [...] 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código [...]”.



En el presente caso se encuentra acreditada la gestión de la apoderada judicial de la SDM, frente a la interposición del recurso de apelación, puesto que se pronunció<sup>149</sup> respecto de la impugnación materia de análisis, motivo por el cual se fijarán agencias en derecho en favor de la entidad demandada.

El Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda -2 de diciembre de 2013-<sup>150</sup>, estableció las tarifas de agencias en derecho. En cuanto a los asuntos contencioso-administrativos, el artículo 3 del referido acuerdo dispuso que para fijarlas debía tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes.

En lo que a este caso interesa, en los procesos con cuantía y que se adelantan ante esta jurisdicción, las agencias en derecho en segunda instancia deben fijarse hasta en un 5% -límite máximo- del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia, según lo dispuesto en el numeral 3.1.3<sup>151</sup> del artículo 6 del mencionado Acuerdo 1887 de 2003.

De acuerdo con el artículo 3 de dicho Acuerdo, se advierte que la gestión procesal de la apoderada judicial del Distrito en esta instancia fue coherente con lo expuesto a lo largo de este juicio, de manera que, de acuerdo con la cuantía referida por el demandante, las agencias en derecho se fijan en la suma de **\$6'602.000**, monto que deberá ser pagado a favor del ente territorial demandado, con fundamento en la relación porcentual del **1%** de las pretensiones que fueron negadas en este proceso, que suman \$602'000.000.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

<sup>149</sup> FI 465 a 493, C. Ppal.

<sup>150</sup> La demanda se presentó el 2 de diciembre de 2013. El Acuerdo 1887 de 2003 fue derogado por el Acuerdo 10554 del **agosto 5 de 2016**. No obstante, este último solo entró a aplicarse para los procesos judiciales iniciados a partir de su publicación.

<sup>151</sup> "Artículo 6. Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho: [...] III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO || 3.1.3. Segunda instancia [...] "Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia [...]"



## RESUELVE

**PRIMERO: RECONOCER** la calidad de sucesores procesales de Jaime Hernando Lafaurie Vega a Esteban y Santiago Lafaurie Vargas, así como a quienes acrediten ser sus herederos en el proceso adelantado ante el Juzgado 22 de Familia de Bogotá D.C. con radicación No. 11001-31-10-022-2022-00851-00.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la sentencia del 1 de junio de 2017, a través de la cual la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca **negó** las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia judicial.

**TERCERO: CONDENAR EN COSTAS**, por la segunda instancia, a los sucesores de Jaime Hernando Lafaurie Vega, en favor del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Movilidad. Para el efecto, las agencias en derecho de la segunda instancia se fijan en la suma de **\$6'602.000**, monto que deberá ser pagado a favor de la entidad territorial demandada. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

**CUARTO: RECHAZAR** la regulación de honorarios solicitada por el apoderado de Jaime Hernando Lafaurie Vega.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**  
Presidente de la Sala  
**ACLARACIÓN DE VOTO**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**ADRIANA POLIDURA CASTILLO**  
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Magistrado