

Señores

**JUZGADOS ADMINISTRATIVOS (REPARTO)  
Bogotá D.C.**

**Referencia:** Solicitud de medida cautelar extraprocesal – suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones IDU 4060 y 5901 del 2023

**Convocante:** CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ROVER 012, ROVER ALCISA SUCURSAL COLOMBIA y YAMILL MONTENEGRO CALDERON

**Convocadas:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

**ALONSO DE LA PAVA VÉLEZ**, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando como apoderado especial del **CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ROVER 012** identificado con el NIT 901.241.026-3 (en adelante “el Consorcio”), de la sociedad **ROVER ALCISA SUCURSAL EN COLOMBIA** (Nit No. 900.530.630-9 y participación del 70% en el Consorcio) y **YAMILL ALONSO MONTENEGRO CALDERON** (C.C. 79.512.143 y participación del 30%), presento solicitud de medida cautelar extraprocesal a efecto de que se suspendan provisionalmente los efectos que deberían producir las Resoluciones 4060 y 5901 de 2023 (en adelante “las Resoluciones”)

## I. PARTES

Las partes del presente proceso son:

1. **Convocante:** la parte convocante está conformada por el CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ROVER 012 identificado con el NIT 901.241.026-3, y sus miembros, la sociedad ROVER ALCISA SUCURSAL COLOMBIA, identificada con el Nit No. 900.530.630-9 (participación 70%) y YAMILL ALONSO MONTENEGRO CALDERON identificado con la cédula de ciudadanía 79.512.143 (participación 30%).
2. **Convocada:** La Entidad convocada es el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) establecimiento público del orden distrital con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y domicilio en Bogotá D.C.

## II. HECHOS Y ANTECEDENTES

1. **El desarrollo del procedimiento sancionatorio**

1.1. El 29 de marzo de 2023 el supervisor del contrato presentó mediante radicado 20233360102383 el informe de presunto incumplimiento del contrato No. IDU-1541-2018, solicitando el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio contractual.

1.2. El 21 de abril de 2023, mediante radicados 20231050559841, 20231050559851 y 20231050559861, la delegada de la función sancionatoria dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual, remitiendo citación al contratista CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ROVER 012; y sus garantes las coaseguradoras, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. y SEGUROS DEL ESTADO S.A., para la instalación de la audiencia de que trata el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

1.3. El 10 de mayo de 2023, mediante conexión por medios remotos se llevó a cabo la instalación de la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2021.

1.4. Los cargos imputados desde la citación de audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, fueron los presuntos incumplimientos contractuales por:

- (i) Presunto incumplimiento por no contar con el personal mínimo para la etapa de preliminares indicado en el anexo – requerimientos de personal mínimo y equipo mínimo del proyecto.
- (ii) Presunto incumplimiento en la no realización del trámite de registro de derechos de autor ante la dirección nacional de derechos de autor.
- (iii) Presunto incumplimiento, por no atención a las observaciones del informe final forestal.
- (iv) Presunto incumplimiento por la no actualización de la póliza de cumplimiento del contrato 1541 de 2018

2.1. El 23 de agosto de 2023 se expidió la Resolución 4060 (en adelante “la Resolución”) por medio de la cual se decidió imponer sanción al CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ROVER 012

2.2. En la Resolución 4060 de 2023, el IDU resolvió:

**“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR** el incumplimiento de las siguientes obligaciones del contrato IDU-1541-2018: numeral 10, 13 cláusula 13.1, numeral 28 cláusula 13.4.1, literal a del numeral 5, literal a del numeral 6 y literal b de la cláusula 13.5.4, subnumeral 4 de la cláusula 13.6, literal c de la cláusula 21 y cláusula 46 del contrato 1541 de 2018 así como el numeral 3.1 del Anexo Requerimientos de Personal Mínimo y Equipo Mínimo del Proyecto del contrato 1541 de 2018 suscrito entre el

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU- y el CONSORCIO ROVER 012 integrado por: ROVER ALCISA SUCURSAL EN COLOMBIA (Nit No. 900.530.630-9, participación del 70%), YAMIL ALONSO MONTENEGRO CALDERON (C. C. 79.512.143, participación del 30%), conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

(...)

**ARTÍCULO TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, **HACER EFECTIVA** la Cláusula Penal Pecuniaria pactada en la cláusula vigésima sexta del contrato IDU-1541- 2018, por la suma de **TRESCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL SESENTA Y CINCO PESOS (\$371.196.065)**, por las razones expuestas en el presente acto administrativo, la cual deberá ser cancelada dentro de los siguientes diez (10) días hábiles, una vez en firme el presente acto administrativo.”

2.1. El día 26 de septiembre de 2023, el Consorcio formuló recurso de reposición contra la Resolución 4060 de 2023, el cual soportó oralmente y consignó en un escrito en el que se alegó lo siguiente:

- (i) La divergencia entre la supuesta motivación de la Resolución y su motivación real
- (ii) La sanción impuesta ignora los antecedentes contractuales que originaron la terminación anormal – excepción de contrato no cumplido
- (iii) La sanción impuesta es manifiestamente opuesta a los preceptos de la Ley 80 de 1993 – el IDU incumplió el contrato y la ley y pretende desconocer su responsabilidad
- (iv) Falsa motivación de la sanción impuesta – inexistencia de incumplimiento de las obligaciones 13.1, 13.4 y 13.5 del Contrato y 3.1 del anexo de personal mínimo
- (v) Falsa motivación de la sanción impuesta – inexistencia de incumplimiento de las obligaciones 13.6 y 46 del Contrato
- (vi) Falsa motivación de la sanción impuesta – inexistencia de incumplimiento de la obligación contenida en la cláusula 21 del Contrato
- (vii) Falsa motivación de la sanción impuesta – falta de análisis sobre los argumentos expuestos en los descargos y la violación al derecho de defensa del Consorcio
- (viii) La indebida aplicación y cuantificación de la cláusula penal

3.1. Mediante Resolución 5901 de 2023 del 19 de diciembre de 2023 el IDU revocó parcialmente la Resolución 4060 de 2023 reduciendo la sanción a **DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES CUARENTA MIL QUINIENTOS VEINTICINCO PESOS MCTE (\$247.040.525,00)**, únicamente por los cargos relacionados con la falta de personal en la Etapa de Preliminares, sobre lo cual se ahondará más adelante.

### **III. EL CARGO DE INCUMPLIMIENTO DECLARADO EN LAS RESOLUCIONES 4060 Y 5901 DE 2023**

1. Mediante Resolución 5901 de 2023 del 19 de diciembre de 2023 el IDU revocó parcialmente la Resolución 4060 de 2023 y confirmó lo siguiente:

**“ARTICULO SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución 4060 de 2023 en relación con las obligaciones contenidas en el numeral 10, 13 cláusula 13.1, numeral 28 cláusula 13.4.1, literal a del numeral 5, literal a del numeral 6 y literal b de la cláusula 13.5.4 así como el numeral 3.1 del Anexo Requerimientos de Personal Mínimo y Equipo Mínimo del Proyecto del contrato 1541 de 2018 suscrito entre el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU- y el CONSORCIO ROVER 012 integrado por: ROVER ALCISA SUCURSAL EN COLOMBIA (Nit No. 900.530.630-9, participación del 70%), YAMIL ALONSO MONTENEGRO CALDERON (C. C. 79.512.143, participación del 30%), conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.- CONFIRMAR** la afectación de la cláusula penal pecuniaria pactada en la cláusula del contrato IDU-1541-2018, aclarando que la misma corresponde a la suma de **DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES CUARENTA MIL QUINIENTOS VEINTICINCO PESOS MCTE (\$247.040.525,00)** de acuerdo con la parte considerativa de la presente resolución.”

2. Todas las cláusulas cuyo incumplimiento se declaró giran en torno al mismo tema y es la supuesta falta de plantilla mínima en la Etapa de Preliminares, ignorando todos los hechos que rodearon la ejecución del Contrato y los argumentos que habían sido expuestos en la reposición contra la Resolución 4060 de 2023.

3. Por lo que se hace necesario evaluar los vicios de los que se acusó a la Resolución 4060 de 2023, que siguen vigentes con la decisión confirmada en la Resolución 5901 de 2023, y que siendo violatorios de disposiciones constitucionales y legales implican la necesidad del decretar la medida cautelar de suspensión provisional de sus efectos, todo lo cual pasa a sustentarse enseguida.

#### IV. LOS VICIOS DE LA RESOLUCIÓN 4060 DE 2023, REPLICADOS EN LA RESOLUCIÓN 5901 DE 2023 QUE DAN LUGAR A SU NULIDAD

Sin el ánimo de repetir los argumentos que fueron planteados al recurrir la Resolución 4060 de 2023, se resumen las razones por los que la misma debió ser revocada en aquellos cargos que siguen siendo aplicables a lo resuelto en la Resolución 5901 de 2023.

##### 1. La sanción impuesta ignora los antecedentes contractuales que originaron la terminación anormal del Contrato – excepción de contrato no cumplido

###### 1.1. La afectación al Contrato como consecuencia de la indebida planeación a cargo del IDU

1.1.1. Una vez el Consorcio inició la ejecución del Contrato evidenció que los diseños entregados por el IDU no eran construibles, hecho que fue puesto de presente a la Interventoría, la cual no aceptaba tal hecho.

1.1.2. Es por esto que el IDU celebró un convenio con la Sociedad Colombiana de Ingenieros (en adelante la “SCI”) para dirimir las diferencias presentadas entre el Contratista y la Interventoría.

1.1.3. La SCI efectuó una revisión completa de los diseños entregados por la consultoría HMV elaborados bajo el contrato 0952 de 2017 y presentando su concepto sobre las estructuras y la geotecnia. De los hallazgos realizados por la SCI, se destaca:

- (i) Concepto estructural – Informe de estructuras (SCI)

###### “10. CONCLUSIONES

Dando respuesta al objeto del Dictamen contratado por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, la SOCIEDAD COLOMBIANA DE INGENIEROS concluye que **NO ES POSIBLE iniciar la construcción de los puentes, con el diseño original contratado con la firma HMV (contrato IDU-952-2017) pues el Diseño presenta inconsistencias de fondo, en donde se entrarán a referenciar los puntos más relevantes** son:

- El estudio geotécnico presentado por la Consultoría (contrato IDU-952-2017), donde se utilizó de forma un factor  $\alpha=0.87$ , se encontró que es un valor correcto para utilizar en los suelos del sector, la sustentación de los mismos se encuentra en el dictamen geotécnico.

- Al revisar la modelación y el estudio de suelos se encontró que los valores de los resortes utilizados en la modelación de los pilotes y el modelo general del puente, no son consistentes con los valores calculados por esta consultoría y no son consistente con los resultados de los

estudios geotécnicos de la zona próxima al proyecto, teniéndose valores 10 veces menores a los valores típicos de resortes para estos suelos y para esta zona de Bogotá. Todo esto se puede revisar detalladamente en el informe exclusivo de Geotecnia que se entregó adjunto.

- El utilizar valores de resorte casi 10 veces menores a los que realmente deben utilizarse en la modelación, se presenta en el modelo una flexibilidad mayor a la que debía tener generando un periodo de 1.8 seg, valor muy alto para este tipo de puentes y a la vez subvalorando la fuerza sísmica en el puente.

- La modelación nos muestra una serie de criterios que no fueron incluidos en los planos de construcción y en los cálculos, como son los topes sísmicos que en algunos casos no se presentan y en otros casos se presentan topes sísmicos con refuerzos menores a los que las solicitaciones sobre ellos presentan.

- Cuando se hace lectura en el modelo matemático, de los valores de solicitaciones en los pilotes, se encuentra que las solicitaciones son mayores a las reportadas en las memorias de carga y a la vez estas son mayores que la capacidad admisible en los pilotes.

- Se presentan en planos el detalle tipo Slider, que no tiene nada que ver con el apoyo mostrado en planos

- El cálculo de los neoprenos se realizó con propiedades mayores a las que la norma permite, generando en memorias resultados que no están de acuerdo con la realidad del comportamiento del elemento.

- Las juntas especificadas son insuficientes con los desplazamientos que se presentan en memorias y modelo.

Existen incongruencias notables entre modelo estructural, memorias de cálculo y planos de construcción y las respuestas imprecisas del diseñador, no permiten dar un nivel de confiabilidad adecuado en el diseño presentado.

- En la revisión de planos y memorias, se puede ver una combinación de criterios no unificados en una sola versión, sino que deja ver el manejo disgregado del diseño del puente, lo cual conduce a inconsistencias entre los documentos.

- La solución propuesta por el constructor para el cambio de diseño de la cimentación, tampoco es la solución al problema ya que se utiliza el coeficiente  $\alpha=0.50$  lo cual es un error conceptual, el cual no toma en cuenta criterios productos de investigación de Geotecnia locales que conocen los suelos de la sabana de Bogotá, además de los estudios de todos los proyectos de la zona. Es importante anotar que este “soporte” del constructor ya ha sido utilizado por otros contratistas y lo único que logra esta argumentación son unas cimentaciones sobre diseñadas que encarecen injustificadamente los proyectos. Por esta razón la prueba de carga de pilotes toma una importancia relevante para tomar decisiones con base en realidades y no supuestos sin soporte técnico.

- Es importante tener claro como lo dice en el Código Colombiano de Puentes 2014, es una norma que no suplanta el criterio y la experticia de los ingenieros diseñadores. Se invita a revisar la Norma en la sección 10 artículos 10.4.4 10.4.6.2.2 y el artículo 1.

- En concepto de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, la alternativa a utilizar en los terraplenes de las orejas de acceso no se extrapola a los accesos principales de los puentes, lo cual podría tener implicaciones en el presupuesto y el cronograma de trabajo.”<sup>1</sup> (negrita fuera del original)

(ii) Concepto geotécnico (SCI)

**“6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Con base en la revisión y análisis de toda la información geotécnica suministrada por el IDU, y de verificar los parámetros y criterios que generaron controversia durante las etapas de diseño y construcción del puente de la Avenida Ciudad de Cali con Avenida Ferrocarril, en este documento se presenta el respectivo concepto geotécnico. Las principales conclusiones que se obtuvieron fueron las siguientes:

**Resistencia al Corte No Drenada (Cu o Su)**

Para definir los valores de Cu el consultor se basó principalmente en los datos obtenidos de ensayos de veleta de campo (VST), pero no tuvo en cuenta los resultados de los ensayos de laboratorio y otras correlaciones por considerarlos muy bajos. Dado que obtuvo una amplia banda de resultados de Cu para las diferentes profundidades (Figura 4.12), decidió emplear para su diseño los valores medios del ensayo VST, que comparados con los demás métodos corresponden a la tendencia o franja superior, lo cual puede sobreestimar la resistencia al corte del suelo.

(...)

Estas diferencias en la cuantificación de Cu afectan el diseño geotécnico de la cimentación, pues este parámetro es directamente proporcional a la resistencia por fricción de los pilotes, por lo cual, puede aumentar o reducir el número de pilotes. Para la SCI, resultan tan discutibles los altos valores de Cu propuestos por el Consultor a partir de los ensayos de veleta de campo, como se explicó en el numeral 4.9, como también son discutibles los bajos valores de Cu obtenido con ensayos CPTu sugeridos por el Constructor, de acuerdo con lo explicado en el numeral 5-1. (...)

**Coefficiente de Adhesión  $\alpha$**

(...)

La SCI, luego de revisar los diferentes criterios internacionales actualmente empleados para determinar este coeficiente  $\alpha$ , incluyendo las recientes pruebas de carga realizadas para la Primera Línea del Metro de Bogotá (Figura 5-14), considera que para los valores de resistencia al corte no drenada existentes en el subsuelo del proyecto,  $Cu < 70$  kPa, los valores de  $\alpha$  de todos los

---

<sup>1</sup> Página 33 del informe “Concepto SCI Estructuras 120203360832981\_00004”

investigadores mencionados se hallan por encima de 0.55. Por lo tanto, al utilizarse en los suelos arcillosos de este proyecto un valor  $\alpha=0.55$  se estaría subestimando de la resistencia al corte lateral actuante en el fuste de los pilotes. En la Figura 5-15 se presentan valores más razonables de  $\alpha$  para utilizar en este proyecto.

### Módulos de Reacción Kh y Kv

(...)

Teniendo en cuenta la importancia que representan los módulos de reacción Kh y Kv en la estimación de las fuerzas sísmicas laterales, y deformaciones verticales del puente, se realizó su verificación con base en los datos del Módulo de Young no drenado,  $E_u$ , obtenidos por diferentes criterios. Para el cálculo de estos módulos, el Consultor empleó los datos de los ensayos de compresión inconfiada, los cuales resultan muy bajos comparados con los otros criterios evaluados.

(...)

### Capacidad portante y asentamientos a corto y largo plazo

Dado que las anteriores recomendaciones de revisar los valores de  $C_u$  y  $\alpha$  utilizados tanto por el Consultor como por el Constructor, implicará la revisión de criterios de diseño por capacidad portante de la cimentación profunda propuesta para el puente, también se requerirá de la revisión de los asentamientos elásticos (inmediatos) y por consolidación (a largo plazo), incluyendo los terraplenes de acceso.”

1.1.4. Como se puede notar, la SCI identificó en su estudio una serie de errores cuya principal conclusión era que no se podría construir usando como base los diseños suministrados por el IDU originalmente.

1.1.5. Esto implicó que los diseños debieran ser modificados, dando lugar a la negociación de precios no previstos para la ejecución del Contrato, sin embargo, el Contratista y la Interventoría tenían diferencias con relación a los precios presentados

1.1.6. Tras esta diferencia en los precios propuestos por el Contratista y la Interventoría, el IDU se terminó tomando la decisión unilateral de terminar el Contrato, haciendo uso de una cláusula contractual prevista para otro propósito, situación que actualmente está sujeta a la decisión del juez del Contrato. Al respecto resulta clarificador lo dicho por la misma Interventoría:

“(…) Se debe destacar que con la última propuesta del contratista del NP-72 de \$15.423, la cual nunca fue soportada, el presupuesto para la obra arrojaba un valor aproximado de \$140.088.780.820 millones de pesos y con este valor se tenía una adición del 47%, restando un 3% para una posible adición al contrato, al momento de presentarse algún imprevisto, corriendo el riesgo de rebasar los límites del 50% para adicionar a los contratos de obra pública y no poder terminar la obra. Dicha condición hacia

inviabile, a consideración de esta Interventoría, el paso a la etapa de construcción y por consiguiente se recomendó al IDU aplicar la Clausula 28. TERMINACIÓN ANTICIPADA, donde se determina que “Las Partes declaran que el presente Contrato terminará y se iniciará su liquidación cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas:”, literal f que establece: “En caso de que, finalizada la fase de preliminares, resulte una diferencia superior al 15% entre el valor arrojado para la obra en la fase de Preliminares y el valor pactado en el contrato para la fase de la ejecución de la construcción y el IDU así lo determine”.<sup>2</sup>

1.1.7. Es decir, se le sugirió al IDU una forma de terminar el Contrato con una cláusula cuyos supuestos no eran los que se estaban presentando, pero que le daba a la Entidad la opción de terminar el Contrato. Lo que desconocía que la necesidad de adición de recursos era una consecuencia directa de los errores en los diseños que el mismo IDU entregó para la construcción.

1.1.8. Y, fue con base en esta recomendación que el IDU notificó al Consorcio la terminación anticipada del Contrato:

“Por lo anteriormente expuesto y en consonancia con el concepto y recomendación presentada por la firma Interventora Consorcio Resurrección 035 y lo reglado en el Contrato de Obra IDU-1541 de 2018, el Instituto de Desarrollo Urbano, en uso de sus facultades, se permite NOTIFICAR la terminación de manera anticipada del Contrato de Obra IDU-1541 de 2018, en aplicación y cumplimiento de la condición resolutoria pactada en la Cláusula 29 del citado contrato de obra: Así mismo, se precisa que en virtud de la misma, no se requiere firma de documento adicional alguno entre las partes sobre el particular, toda vez que, la condición resolutoria es aceptada por el contratista con la firma del contrato, razón por la cual no dará lugar a reclamación de ningún tipo.”<sup>3</sup>

1.1.9. Es decir, el IDU se apoyó en una cláusula contractual de terminación anticipada, tras el concepto de la Interventoría, quien manifestó que se estaba en riesgo de alcanzar 50% de adición en una etapa temprana de ejecución, pero además desconociendo que la necesidad de realizar modificaciones importantes e, incluso, la elaboración de diseños nuevos y por ende la adición de recursos era una consecuencia de sus propios incumplimientos e indebida planeación al entregar diseños que requirieron.

## 1.2. El IDU no hizo ningún pago al Consorcio en todo el tiempo que duró la ejecución del Contrato

1.1. En el Contrato No. 1541 de 2018, se pactó que la Etapa de Preliminares sería cancelada en un solo pago del 100% al concluir esta etapa<sup>4</sup>. Ahora, dicho pacto, tenía como

<sup>2</sup> Página 5 del Informe FO-GC-06 INFORME TECNICO QUE SUSTENTA EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

<sup>3</sup> 20213361945591 oficio IDU Terminacion Anticipada

<sup>4</sup> Numeral 8.1, clausula octava del Contrato.

presupuesto que el Contratista recibiría el 100% del pago de la etapa, cuatro (4) meses después de iniciada la Etapa de Preliminares, pues esta era la duración prevista para la misma.

1.2. Es decir, esta etapa debió durar del 7 de febrero de 2019 – fecha en que se suscribió el acta de inicio – al 7 de junio de 2019. Sin embargo, lo que ocurrió fue que esta etapa se ejecutó hasta el 30 de diciembre de 2021, fecha en que el IDU decidió la terminación anticipada del Contrato.

1.3. Sin embargo, ignorando que la Etapa de Preliminares se había prolongado por causas imputables al IDU, la Entidad se negó a realizar pagos al Consorcio. De forma ilustrativa se puede ver lo dicho en el Acta No. 57 del Comité de Obra, en el que se señaló:

“El contratista menciona que así como se habla de las obligaciones del contratista también se debe revisar las obligaciones de la otra parte, ya que la próxima semana se cumplirán 2 años desde el inicio del contrato y no se ha efectuado pago, generando el desequilibrio económico del contrato.

(...)

El IDU pregunta a la interventoría que se le debe al contratista a hoy. Por lo cual la interventoría menciona que la forma de pago contractual es cuando se culmine la etapa de preliminares se le pagará el 100%.”

1.4. Es decir, tanto el IDU como la Interventoría se mantuvieron en una posición formalista de acudir a lo pactado originalmente, en donde la Etapa de Preliminares se pagaba en un 100%, pero ignorando que la etapa había pasado de cuatro (4) a casi once (11) meses, por lo que nunca se realizó pago al Consorcio.

## 2. La divergencia entre la supuesta motivación de la Resolución y su motivación real

2.1. El IDU hizo entrega de diseños que no eran ejecutables en la forma en que el Consorcio los recibió, por lo que su modificación y la realización de nuevos diseños generó que el Contrato estuviese próximo al 50% de adición presupuestal, con lo que la Entidad se arriesgaba a que el Contrato en algún punto fuese inejecutable por causas que le eran solo imputables a ella, ante lo cual decide tomar la decisión de terminar el Contrato y terminar sancionar al Consorcio buscando poner la mira del incumplimiento en este y no es su propio actuar.

2.2. Es por esto que la Resolución 4060 del 2023 adolece falsa motivación toda vez que el IDU quiso valerse de la aplicación de la cláusula 28 del Contrato – que no era aplicable a tal momento – para terminar anticipadamente el Contrato; y, alegar el incumplimiento del

Contrato en disposiciones que, o bien no estaban incumplidas, o bien no eran determinantes ni generaban una afectación relevante al Contrato para sancionar al Contratista mediante la Resolución 4060 de 2023.

2.3. Es decir, los hechos en los que aparentemente se basó el IDU no son el fundamento real de su decisión, pues el IDU tomó la decisión de terminar anticipadamente el contrato y de sancionar al contratista con el propósito de camuflar y quitar la atención sobre los hechos que sí impactaron el Contrato 1541 de 2018 y que tratan de la indebida planeación del Contrato, lo que da cuenta de la existencia de una falsa motivación en la Resolución.

### **3. La sanción impuesta es manifiestamente opuesta a los preceptos de la Ley 80 de 1993 – El IDU incumplió el contrato y la ley y pretende desconocer su responsabilidad**

3.1. La etapa precontractual del Contrato bajo análisis da cuenta de que el IDU faltó a los siguientes principios:

- (i) Al deber de planeación, al haber hecho entrega de diseños con errores que imposibilitaron la normal ejecución del Contrato.
- (ii) Al principio de transparencia consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, al entregar información que daba un entendimiento distinto del Contrato, que a su vez implicó que la estimación de costos del proyecto no se ajustara a la realidad.
- (iii) Al principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en tanto la estructuración previa al proyecto y al futuro contrato no permitió establecer la viabilidad del mismo de manera adecuada.
- (iv) Al principio de responsabilidad consagrado en el artículo 50 de la Ley 80 de 1993, por trasladar al Consorcio toda la responsabilidad de su indebida planeación, desconociendo el impacto de la conducta de la propia Entidad en la que fue la ejecución del Contrato.

3.2. El IDU termina declarando la terminación anticipada del Contrato y la posterior sanción al Consorcio por supuestos incumplimientos a la Etapa de Preliminares, cuando el incumplimiento determinante fue del propio IDU en la etapa de planeación, de lo que el IDU no se hace cargo y presenta una motivación jurídica y fáctica de la Resolución que solo camufla en incumplimiento de la Entidad.

3.3. Es por esto que la Resolución 4060 de 2023 era nula y debía ser revocada, pues el IDU durante la ejecución del Contrato desconoció y contravino lo previsto en los artículos 4, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, por lo que al sancionar al Consorcio mediante dicho acto administrativo prolongaba tal inobservancia, pues lo que está haciendo es imponer una sanción al Consorcio que en el fondo busca desconocer los incumplimientos y la responsabilidad que debería derivarse de estos.

#### **4. Falsa motivación de la sanción impuesta – inexistencia de incumplimiento de las obligaciones 13.1, 13.4 y 13.5 del Contrato y 3.1. del Anexo de Personal Mínimo**

##### 4.1. El IDU no fundamentó la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones 13.1, 13.4 y 13.5 del Contrato y 3.1. del Anexo de Personal Mínimo

4.1.1. Con la Resolución 4060 de 2023 el IDU declaró el incumplimiento de las siguientes cláusulas:

#### **“CLÁUSULA 13: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:**

##### **13.1. OBLIGACIONES GENERALES**

(...)

10. Vincular y mantener al frente de los trabajos todos los recursos necesarios (equipo, elementos, herramientas, insumos y **personal**) para el normal y completo desarrollo del objeto contractual, y de todas las obligaciones del contrato, de conformidad con lo establecido en el Pliego de Condiciones, Estudio Previos, adendas, anexos y apéndices, así como en su oferta” **negrita y subrayado fuera de texto.**

(...)

##### **13.4. OBLIGACIONES DE LA FASE DE EJECUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN**

###### **13.4.1. OBLIGACIONES DEL COMPONENTE TÉCNICO**

(...)

28. “Disponer de los equipos, personal, materiales y demás insumos necesarios para la iniciación y ejecución de las diferentes actividades de acuerdo con las fechas previstas en el Plan Detallado de Trabajo aprobado por la Interventoría”

(...)

##### **13.5. OBLIGACIONES TÉCNICAS TRANSVERSALES A TODAS LAS FASES DEL CONTRATO**

(...)

###### **13.5.4. OBLIGACIONES EN MATERIA DE PERSONAL**

a. Personal mínimo  
(...)

5. El Contratista deberá vincular el personal mínimo exigido en el proceso; en caso que el contratista estime necesidades de personal adicional que se requiera no se generarán costos adicionales.

6. El incumplimiento de la obligación de mantener el personal mínimo en los términos previstos en la presente Cláusula y en el anexo sobre información del Personal del pliego de condiciones o los demás documentos que integran el proceso, generará el inicio de los procesos administrativos sancionatorios a que haya lugar”

b. Acreditación del personal mínimo

El Contratista deberá acreditar ante el interventor que cuenta con el personal mínimo exigido y previamente aprobado de conformidad con lo establecido en el presente contrato, el pliego de condiciones, documentos del proceso, y en los Manuales del IDU vigentes durante la ejecución del contrato.

Así mismo, para la realización efectiva de los trabajos, todos los profesionales asignados a esas labores que, de acuerdo con la ley, así lo requieran deberán contar con la tarjeta profesional, con la licencia especial temporal o con el permiso temporal, vigentes según corresponda.

Si durante la ejecución del contrato, se presenta el caso de modificaciones en la plantilla de personal ya aprobado por la Interventoría, el Contratista deberá allegar las hojas de vida correspondientes, para ser aprobadas por el Interventor dentro de los términos contractuales, el cual deberá cumplir con las condiciones previstas en el Anexo sobre información del Personal, del pliego de condiciones y demás documentos del proceso. El personal a reemplazar no podrá retirarse del cumplimiento del rol asignado hasta tanto no inicie actividades su reemplazo.”

4.1.2. En este mismo sentido, se estimó incumplido el numeral 3.1. del “Anexo: requerimientos de personal mínimo y equipo mínimo del proyecto”.

4.1.3. Ahora bien, en la citación previa al procedimiento sancionatorio, la Interventoría indicó que recomendaba la sanción por este cargo, tras una consulta que hizo al IDU, en la que este le manifestaba la necesidad de requerir el personal de la plantilla mínima para la Etapa de Preliminares, al respecto manifestó:

“Teniendo en cuenta que el acta de reinicio del contrato No. 19 fue firmada el día 10 de noviembre de 2020 y que el Consorcio Infraestructura Rover 012 no contó con la totalidad de los profesionales establecidos en la plantilla mínima para el tiempo en el cual debía terminar de ajustar los diseños presentados y que la Sociedad Colombiana de Ingenieros – SCI realizó observaciones, se elevó la consulta al IDU de si se continuaba en etapa de preliminares, considerando la condición de estar el contratista realizando ajustes a los diseños presentados en las áreas de geotecnia, estructural y, presupuesto y programación, y que si en este periodo aplicaba la obligación establecida en el numeral 13.5.4 Obligaciones en materia de personal de la cláusula 13 Obligaciones del contratista para continuar cumpliendo con sus obligaciones en los componentes técnico, social, ambiental, forestal y SST, para lo cual requería del personal definido en la plantilla mínima, lo cual fue consultado al IDU en los comités

de seguimientos realizados después del reinicio del contrato y en nuestra carta 1020-1542- 1485, radicado IDU N°. 20215261217802 del 26 de julio de 2021.

El IDU con oficio STESV 20213361164431 del 30 de julio de 2021, respondió lo siguiente: “Del estudio del escenario fáctico y de los documentos, es posible concluir que: (...) b. Debe tenerse en cuenta que la cláusula 13 – la cual contiene las obligaciones generales del contratista - establece en el subnumeral 10 del numeral 13.1 que corresponde al contratista vincular y mantener al frente de los trabajos todos los recursos necesarios (entre ellos el personal) para el normal y completo desarrollo del objeto contractual y de todas las obligaciones del contrato, razón por la cual se concluye que incluso para el ajuste de los estudios y diseños el contratista debe proporcionar el personal que se encuentre aprobado para la fase preliminar. (...)” (Sombreado y subrayado fuera de texto).

Por consiguiente, esta Interventoría procedió a remitir con la comunicación 1020- 1542-1503 del día 02 de agosto de 2021 radicado IDU N°. 20215261286592 y su actualización, solicitada por el IDU, con carta 1020-1542-1535 del día 27 de agosto de 2021 radicado IDU N°. 20215261417682, el PRESUNTO INCUMPLIMIENTO POR NO CONTAR CON EL PERSONAL MÍNIMO PARA LA ETAPA DE PRELIMINARES INDICADO EN EL ANEXO – REQUERIMIENTOS DE PERSONAL MÍNIMO Y EQUIPO MÍNIMO DEL PROYECTO.”<sup>5</sup>

4.1.4. Es decir, en este oficio la Interventoría reconoce lo siguiente:

- (i) Que para el 10 de noviembre de 2020 el Consorcio – tras las observaciones realizadas por la SCI a los diseños originales – se encontraba trabajando en los ajustes a los diseños presentados en las áreas de geotecnia, estructural y presupuesto y programación del Contrato.
- (ii) *Contrario sensu*, no se estaban ejecutando con normalidad las obligaciones de la Etapa de Preliminares, por haberse hallado errores en los diseños entregados por el IDU, tal como lo certificó la SCI.
- (iii) Fue el mismo IDU el que requirió exigir la plantilla mínima después de haberse terminado el plazo del Contrato, a pesar de conocer que las obligaciones de diseño habían cambiado por sus errores, pero que aun así estaban siendo ejecutadas a ese momento por el personal del Consorcio.
- (iv) No se observa que la falta de profesionales de la plantilla mínima durante la Etapa de Preliminares se buscara sancionar porque el Consorcio estuviese faltando al cumplimiento de alguna actividad del Contrato, sino que obedecía a un formalismo de la aplicación del Contrato, que solo se solicitó verificar después de que el IDU tomará de decisión de terminar en Contrato e iniciar un proceso sancionatorio, estoy muy a pesar de que el Consorcio entregó los diseños completos, prueba de ello es que el IDU insistiera en su cesión.

---

<sup>5</sup> Páginas 12 y 13 de la citación.

4.1.5. Adicionalmente, la Interventoría expuso los “antecedentes del presunto incumplimiento”, relacionando una serie de comunicaciones en las que no queda claro cómo esto soporta el incumplimiento, pues se desconocen las variaciones del Contrato y por ende las variaciones con relación al personal necesario, se desconoce la conducta de la Interventoría y del mismo IDU en la que se mostraban de acuerdo con la contratación de menos personal y se señalan “faltas de personal” incluso con el Contrato suspendido.

4.1.6. Ahora, aunque sobre la falta de pruebas para soportar la recomendación de la Interventoría se profundizará más adelante, se pasan a relacionar algunas incoherencias de las “pruebas” presentadas.

- (i) No hay relacionado ningún requerimiento con respecto al personal durante los cuatro (4) meses que estaba previsto que durase la Etapa de Preliminares, ya que para dicho momento el Consorcio contó con toda la plantilla mínima requerida para la etapa.
- (ii) Se relacionan las Comunicaciones 20203360524711 del 20 de agosto de 2020 y 20203360609111 del 10 de septiembre de 2020<sup>6</sup>, en las que constan las renunciaciones voluntarias de personal, pero que no impactan el contrato pues la renuncia se debía justamente a que el Contrato estaba suspendido.
- (iii) También se citan las “comunicaciones N°. 1020-1542-1047, radicado IDU N°. 20205260672772 del 25 de agosto de 2020, N°. 1020-1542-1048 radicado IDU N°. 20205260673202 del 25 de agosto de 2020 y N°. 1020-1542-1053, radicado IDU N°. 20205260757552 del 16 de septiembre de 2020”<sup>7</sup>, con requerimientos de la Interventoría, desconociendo que todos estos se hacen con el Contrato suspendido.

Ahora, dichas comunicaciones requerían la presentación de un especialista forestal, un biólogo y un especialista en redes hidrosanitarias, sin que conste cuál era la necesidad de requerir tal personal y que, a la fecha, no se ha constatado ningún incumplimiento al Contrato relacionado con tales áreas.

- (iv) Se menciona un comité de seguimiento en el que la Interventoría “mencionó la importancia de contar con el personal del grupo social, Esp. Forestal, Esp. SST,

---

<sup>6</sup> Página 17 de la citación.

<sup>7</sup> Página 18 de la citación

Esp. Ambiental, entre otros, ya que se necesitaba culminar los procesos que se llevaban en curso para iniciar la etapa de obra”<sup>8</sup>

Lo cual no puede sustentar ningún tipo de incumplimiento:

- Porque se declaró la cesación de incumplimiento de las actividades relacionadas con obligaciones ambientales y forestales, por lo que no se entiende cuál es, en opinión del IDU, la afectación que habría sufrido el Contrato por la falta de este personal, es clara la inexistencia de un daño imputable al Consorcio.
  - Porque la Interventoría echaba de menos personal “para dar inicio a la etapa de obra” a pesar de que nunca se dio paso a esta etapa, en tanto nunca se pasó de la Etapa de Preliminares.
- (v) Se relacionan “preocupaciones”<sup>9</sup> de la Interventoría por la falta de personal social, a pesar de que se estaba en la Etapa de Preliminares y no se estaba teniendo contacto con la comunidad que implicara una necesidad de contar con este personal. Las “preocupaciones” son valoraciones de carácter subjetivo, y por lo tanto carecen de elementos objetivos que permitan soportar la sanción impuesta por este hecho.
- (vi) Al finalizar su informe, y con este los argumentos que soportar este cargo, la Interventoría reconoció que:

“después de insistir permanentemente en la necesidad de que el contratista tuviera los profesionales para desarrollar las actividades y presentar los informes necesarios para incluir dentro de los informes de la Interventoría, el contratista subsanó los siguientes cargos, así:

- Especialista ambiental
- Residente social
- Especialista seguridad social y salud en el trabajo”<sup>10</sup>

Por lo que no queda claro por qué si estos temas se subsanaron se relacionan todos los antecedentes que abultan la citación pero que, para la fecha de la citación se encuentran subsanados. Esto simplemente evidencia que buena parte de la documentación relacionada como soporte del presunto incumplimiento debería ser descartada por versar sobre materias que resultaron siendo subsanadas.

---

<sup>8</sup> Página 17 de la citación.

<sup>9</sup> Páginas 25 y 26 de la citación.

<sup>10</sup> Página 29 de la citación.

4.1.7. Por todo lo anterior, se evidencia que buena parte del soporte de la citación al inicio del procedimiento sancionatorio no era ajustada a la que fue la ejecución del Contrato, pues desconoció los hechos que rodearon la ejecución del Contrato y relacionó una serie de documentos sobre profesionales que luego fueron contratados y sobre los cuales se subsanó el presunto incumplimiento, lo cual deberá dar lugar a un hecho superado en este asunto y reponer la sanción por estar acreditado el cumplimiento.

4.1.8. Y, lo que es peor, no hay ninguna evidencia de cuál fue el análisis que el IDU hizo de estas pruebas para dar lugar a la sanción, ya que en la Resolución 4060 de 2023 se limitó a resumir los argumentos de defensa y señalar: “Teniendo en cuenta que ninguno de los argumentos presentados por los citados, logró desvirtuar los presuntos incumplimientos endilgados al Contratista”<sup>11</sup>

4.1.9. Dado que la Entidad revocó todos los demás cargos de incumplimiento, la Entidad debió soportar cómo el único cargo por el que sancionó, es decir, el supuesto incumplimiento al deber de contratar la plantilla mínima en la etapa de preliminares, implicó la afectación al Contrato y si hubo alguna actividad o hito que dejara de realizarse por este, además de explicar cómo esto generaba algún perjuicio.

4.1.10. Todo esto da cuenta de las falencias probatorias que contiene la Resolución 4060 de 2023, pues el poco soporte de incumplimiento del que hace uso la Interventoría en la citación no era sustento para determinar el incumplimiento contractual y no consta que el IDU haya valorado este sustento, sino que se limitó a sancionar, sin hacer una valoración real de las pruebas, como era debido, situación que replicó con la expedición de la Resolución 5901 de 2023.

#### 4.2. Falsa motivación - Excepción de contrato no cumplido – Las condiciones contractuales previstas para el personal mínimo de la Etapa de Preliminares cambió por cuenta del incumplimiento del IDU

4.2.1. La sanción interpuesta por el IDU desconoce que, como producto de su indebida planeación contractual, la Etapa de Preliminares tuvo variaciones importantes lo que a su vez generó cambios en la forma en que debía ejecutar el Contrato para lograr visibilizarlo y en el personal que se debía contratar para el efecto.

4.2.2. Es decir, si se evalúan las obligaciones del Consorcio, en los términos en que estas fueron asumidas inicialmente, se tiene que este mantuvo el personal de plantilla mínima para la Etapa de Preliminares en el tiempo que se preveía que esta durara, es decir, cuatro (4) meses según lo acordado en el Contrato.

---

<sup>11</sup> Página 150 de la Resolución 4050 de 2023.

4.2.3. Para esta época no hay ningún incumplimiento que se alegue al Consorcio.

4.2.4. Ahora, en los meses siguientes se varió la contratación de personal, con la anuencia de la Interventoría y el IDU, cosa distinta es que ahora convenientemente y en sede de sanción se pretenda desconocer sus propios actos, como resultado de las que eran las nuevas obligaciones que se derivaban del Contrato, aunque con este se buscaba responder a las necesidades del Contrato, como en efecto se hizo, pues de ello dan cuenta las aprobaciones de los productos.<sup>12</sup>

4.2.5. Por esto se puede concluir que existe una falsa motivación en la Resolución 4060 de 2023, replicada en la Resolución 5901 de 2023, toda vez que se reprochan incumplimientos al Contrato, a pesar de que la forma de ejecutar el Contrato había variado como consecuencia de hechos imputables al IDU.

#### 4.3. Falsa motivación – El IDU desconoce sus propios actos al no reconocer que fue informado oportunamente de la reducción de la plantilla en el periodo de extensión de la Etapa de Preliminares

4.3.1. Por lo menos desde septiembre del año 2019, el Consorcio estaba solicitando que se dejara de exigir la Plantilla Mínima aplicable a la Etapa de Preliminares. Es así que en el oficio No. INFRV-IDU012-307 del 19 de septiembre de 2019, el Consorcio solicitó la suspensión del Contrato – que luego fue aprobada por la Interventoría y terminó por ser pactada como la Suspensión No. 2 –, en este oficio se manifestó:

“ASPECTOS FINANCIEROS

(...)

---

<sup>12</sup> **Componente Geométrico:** Aprobado por la Interventoría mediante oficio 1020-1542-1757 con fecha de 18 de octubre de 2022, **Componente Presupuesto y Programación:** Aprobado por la Interventoría mediante oficio 1020-1542-1758 con fecha 18 de octubre de 2022 para el cronograma de obra actualizado, **Componente de pavimentos:** Aprobado mediante comunicación de Interventoría 1020-1542-1524 con fecha 23 de agosto de 2021, **Informe Integral de Redes:** Mediante oficio 1020-1542-1460 con fecha 8 de julio de 2021 la Interventoría remitió el “Concepto Informe Integral de Redes”, **Informe final etapa de preliminares:** Mediante oficio de Interventoría 1020-1542-1732 con fecha 29 de julio de 2022 se remite aprobación del “Informe final etapa de preliminares”. **Componente Urbanismo y Espacio Público:** Mediante comunicación de Interventoría 1020-1542-1486 con fecha 27 de julio de 2021 se remite concepto de “no objeción” al componente de Urbanismo y Espacio Público., **Componente Social:** Aprobado por Interventoría mediante comunicación 1020-1542-1753 de 26 de septiembre de 2022, **Componente Ambiental:** Mediante comunicación de Interventoría con número de radicado 1020-1542-1724 de fecha 29 de junio de 2022 se aprueba el componente Ambiental, **Componente SST:** Mediante comunicado de Interventoría 1020-1542-1749 de 16 de septiembre de 2022 se da aprobación al componente SST, **Componente de Estructuras y Geotecnia:** Mediante comunicado de la Interventoría 1020-1542-1761 con fecha 21 de octubre de 2022 en el cual remiten anexo el comunicado IDU STESV N° 20223361641541 del día 6 de octubre de 2022.

No obstante, en aplicación de los principios de economía y buena fe y en aras de agilizar el proceso y avanzar sin más demoras y sobre todo en búsqueda de iniciar las obras lo más pronto posible; aceptamos prorrogar el plazo sin adicionar recursos, trasladando para el futuro el análisis, discusión y reconocimiento de los costos, lo que no implica la renuncia del pago de estos costos. Como se realizaría una prórroga sin adición de recursos es necesario que durante la misma el IDU y la interventoría no exijan la plantilla mínima de personal establecida, sino que permitirá al constructor usar únicamente el recurso humano necesario, a nuestra consideración.” (negrita y subraya fuera del original)

4.3.2. En este mismo sentido, el día 3 de octubre de 2019 el Consorcio formuló esta solicitud:

“Como se realizaría una prórroga sin adición de recursos es necesario que durante la misma el IDU y la interventoría no exijan la plantilla mínima de personal establecida, sino que permita al constructor usar únicamente el recurso humano necesario, a nuestra consideración.”<sup>13</sup> (subraya fuera del original)

4.3.3. Ahora, finalizada la Suspensión No. 3 al Contrato, que fue de los días 20 de junio a 10 de noviembre de 2020, y se firmó el acta que levantaba la suspensión, las partes dejaron la siguiente constancia:

“Para la culminación de la fase de preliminares se deberá contar con el personal requerido para continuar con las actividades que se adelantarán referentes a los componentes de Geotecnia, Estructuras, Presupuesto y Programación, y las demás que llegaren a requerirse por efectos de las actividades predecesoras y/o de acuerdo con las recomendaciones del grupo interdisciplinario conformado en desarrollo del contrato IDU-1541-2018.” (subraya fuera del original)

4.3.4. Es decir, el IDU y la Interventoría también entendían que no era exigible la plantilla mínima de la Etapa de Preliminares, además porque las actividades que se estaban realizando eran distintas a las previstas para esta etapa y se estaban concentrando todos los esfuerzos en arreglar y complementar los diseños entregados por la entidad, para así poder pasar a la etapa de ejecución del Contrato.

4.3.5. Esto también se verifica en el Acta No. 56 del 28 de enero de 2021, en la que consta:

“**HV Personal SST, Social y Ambiental:** La interventoría informa que se recibió una carta por parte de la contratista en la que menciona que de acuerdo con el acta de reinicio, solo se iban a incorporar unos especialistas, sin embargo la interventoría hace la aclaración que, de la misma manera, el acta define que si es necesario personal adicional, el contratista lo iba a incorporar. Está pendiente el envío de las HV de vida, a lo cual el contratista se compromete a su entrega el día 28-01-2021.” (subraya fuera del original)

---

<sup>13</sup> CS-INFRV-IDU012-330-2018

4.3.6. Es decir, esto daba cuenta de que la contratación de personal a cargo del Contratista no obedecía a lo pactado originalmente en el Contrato, sino a las particularidades que el Contrato requería en la época.

4.3.7. Ante la manifestación del Consorcio, el IDU guardó silencio y consintió esta conducta tanto del Consorcio como de la Interventoría.

4.3.8. Resulta ilustrador ver lo dispuesto en diversas actas al respecto:

Acta	Fecha	Contenido
70	12-may-21	Concepto Jurídico de personal en etapa de terminación de ajustes a los diseños: Continua pendiente por parte del IDU. - Interventoría solicita revisar este tema con la supervisoras del área SST y Social del IDU, puesto que se continúan haciendo observaciones por parte de dichas profesionales a los informes mensuales, lo cual está afectando a la interventoría ya que no están aprobando los informes. - IDU menciona que dicho tema no corresponde al área técnica sino al área jurídica, por lo cual es necesario dicho concepto para dar continuidad al tema. - <u>Interventoría solicita a IDU tener en cuenta el tiempo que han tomado para emitir dicho concepto y en la medida en que se demoren, las medidas a tomar no podrán ser retroactivas.</u>
80	22-jul-21	Envío de concepto Jurídico de personal en etapa de terminación de ajustes a los diseños: Continua pendiente por parte del IDU. IDU menciona que esta pronto por salir. Interventoría menciona la importancia de contar con dicho concepto para proceder a hacer los requerimientos pertinentes al contratista.
81	28-jul-21	Envío de concepto Jurídico de personal en etapa de terminación de ajustes a los diseños: Interventoría informa que continúa pendiente del envío del concepto por parte del IDU, por lo anterior se procedió a enviar una carta a la entidad con el fin de reiterar el envío del mismo y proceder a tomar las medidas pertinentes frente al personal del contratista.
82	4-ago-21	Envío de concepto Jurídico de personal en etapa de terminación de ajustes a los diseños: Interventoría informa que, el día viernes 30/07/2021 se recibió el concepto jurídico, por lo cual se procederá según los lineamientos entregados por la DTGC.

4.3.9. Es decir, para el IDU no era indispensable vincular este personal, pero terminó decidiendo lo contrario, para lo cual se tomó un plazo de más de cuatro (4) meses, adoptando su decisión al respecto el 30 de julio de 2021, esto denota que para el IDU no era un aspecto relevante en la ejecución de la Etapa de Preliminares, como ahora se pretende hacer ver y sancionar.

4.3.10. También se reitera lo dicho por la Interventoría en el Acta No. 70, citada anteriormente, según la cual la decisión del IDU no podía implicar la toma de medidas

retroactivas, a pesar de lo cual esto se terminó haciendo, sancionando al Contratista por la falta de personal incluso en la época previa a la toma de la decisión por parte del IDU.

4.3.11. Con este recuento se hace evidente que el IDU consentía el hecho de que el Contratista no tuviese todos los profesionales de la Plantilla Mínima, y podía contratar menos personal, siempre y cuando respondiera a las necesidades de la Etapa de Preliminares, tal como lo hizo. Por lo que la imposición de la sanción contrarió el comportamiento previo del IDU y constituye una actuación que va en contra del principio de la buena fe y la teoría de los actos propios.

#### 4.4. Falsa motivación – El personal utilizado en el periodo de extensión de la Etapa de Preliminares era el idóneo y suficiente – Los diseños finales fueron entregados y aprobados – Inexistencia de perjuicio

4.4.1. Durante la ejecución del Contrato el Consorcio respondió a las obligaciones que se derivan de este, e incluso a aquellas que, excediendo lo pactado en el Contrato, se estimaron como necesarias para viabilizar su ejecución tales como la realización de diseños nuevos que permitirán la ejecución de la obra.

4.4.2. Esto consta en los diferentes documentos de aprobaciones a productos de diseño, tal como se relaciona enseguida:

- **Componente Geometrico:** Aprobado por la Interventoría mediante oficio 1020-1542-1757 con fecha de 18 de octubre de 2022.
- **Componente Presupuesto y Programacion:** Aprobado por la Interventoría mediante oficio 1020-1542-1758 con fecha 18 de octubre de 2022 para el cronograma de obra actualizado.
- **Componente de pavimentos:** Aprobado mediante comunicación de Interventoría 1020-1542-1524 con fecha 23 de agosto de 2021.
- **Informe Integral de Redes:** Mediante oficio 1020-1542-1460 con fecha 8 de julio de 2021 la Interventoría remitió el “Concepto Informe Integral de Redes”
- **Informe final etapa de preliminares:** Mediante oficio de Interventoría 1020-1542-1732 con fecha 29 de julio de 2022 se remite aprobación del “Informe final etapa de preliminares”.

- **Componente Urbanismo y Espacio Público:** Mediante comunicación de Interventoría 1020-1542-1486 con fecha 27 de julio de 2021 se remite concepto de “no objeción” al componente de Urbanismo y Espacio Público.
- **Componente Social:** Aprobado por Interventoría mediante comunicación 1020-1542-1753 de 26 de septiembre de 2022.
- **Componente Ambiental:** Mediante comunicación de Interventoría con numero de radicado 1020-1542-1724 de fecha 29 de junio de 2022 se aprueba el componente Ambiental.
- **Componente SST:** Mediante comunicado de Interventoría 1020-1542-1749 de 16 de septiembre de 2022 se da aprobación al componente SST.
- **Componente de Estructuras y Geotecnia:** Mediante comunicado de la Interventoría 1020-1542-1761 con fecha 21 de octubre de 2022 en el cual remiten anexo el comunicado IDU STESV N° 20223361641541 del día 6 de octubre de 2022, la Interventoría expresó:

“(…) el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU, emite su concepto a la carta CIR-IDU012-1229 del 4 de abril de 2022 observaciones del informe final de Geotecnia; de igual manera expresa el pronunciamiento de la Dirección Técnica de Proyectos, para el componente de Estructuras. Con lo anterior, se entiende que la Entidad da por cerrado el tema de Estructuras.” (subraya fuera del original)

4.4.3. Esto demuestra que el personal contratado dio cumplimiento a las obligaciones del Contrato, llegando incluso a corregir las obligaciones que el IDU debió haber tenido en la etapa de planeación del Contrato.

4.4.4. Todo esto da cuenta de que el requerimiento de la contratación de la plantilla mínima de la Etapa de Preliminares no es más que una excusa para imponer una sanción, aun cuando las obligaciones de la etapa fueron observadas y cumplidas por el Consorcio.

4.5. La contratación de personal adicional habría ido en contra del deber del Consorcio de mitigar sus propios daños

4.5.1. Otro argumento por el cual a sanción debía ser revocada, se desprende de que el Consorcio estaba en la obligación de mitigar sus propios daños, lo cual implica no tener personal contratado que no sea necesario, disminuyendo los costos y los perjuicios que se le estaban causando con la ejecución del Contrato.

4.5.2. Durante la ejecución de este Contrato, el Consorcio ya estaba incurriendo en costos adicionales a los previstos en la Etapa de Preliminares, sin recibir ningún pago por la ejecución del contrato durante los casi dos (2) años que estuvo en ejecución

4.5.3. Por lo que la contratación de personal adicional, que no era necesaria para el cumplimiento de las obligaciones que se tenían en ese entonces, solo habría incrementado los gastos del Consorcio, acrecentando los daños que se le estaban generando como consecuencia del incumplimiento contractual del IDU.

## V. LA APORTACIÓN IRREGULAR DE PRUEBAS POR PARTE DEL IDU

Otro argumento por el cual las Resoluciones deben ser revocadas y sus efectos no deberían aplicarse, se deriva de la violación al debido proceso, al derecho a la defensa y a la igualdad de armas que debió observarse durante todo el desarrollo del proceso sancionatorio. Sin embargo, lo que ocurrió fue que al IDU se le permitió en dos oportunidades la aportación de escritos y pruebas, sin ser la etapa procesal correspondiente.

### 1. El memorando No. 202333600305943 de 26 de septiembre de 2023 de la DTC no es un informe del estado de Contrato sino un alegato de defensa de la actuación sancionatoria iniciada por la DTC

1.1. De conformidad con la parte motiva del Auto de Pruebas del 9 de octubre de 2023, se informó que se había recibido el memorando 202333600305943 de 26 de septiembre de 2023 de la Dirección Técnica de Construcciones, así:

“teniendo en cuenta que con ocasión del memorando 202333600305943 del 26 de septiembre de 2023 la directora técnica de construcciones remitió a este Despacho la nueva versión del informe de presunto incumplimiento del Contrato IDU-1541-2018, presentado por la firma interventora CONSORCIO RESURRECCIÓN 035, radicado mediante oficio STESV 202333601677141 del 19 de septiembre de 2023, documentos que tienen relación directa con el procedimiento que nos atañe y por ende deben ser conocidos por los citados, de manera que se incorporarán los siguientes documentos al expediente.”

1.2. En el memorando 202333600305943 de la Dirección Técnica de Construcciones se señala que dicho oficio era producto de un memorando 202310500299573 remitido por la Dirección General del IDU en la que se solicitaba a tal dirección actualizar sus recomendaciones con respecto al proceso sancionatorio.

1.3. Ahora bien, aunque el Consorcio no conoce la totalidad del oficio 202310500299573 de la Dirección General, este es citado en la comunicación 202333600305943 de la Dirección Técnica de Construcciones, y de su contenido se transcribe:

“Así las cosas, el procedimiento sancionatorio cesará siempre y cuando el supervisor o interventor del contrato según sea el caso, certifique la cesación de incumplimiento y solicite lo propio a este Despacho.

(...)

...así las cosas quedamos muy atentos y de ser su intención solicitar el cierre del procedimiento administrativo sancionatorio esta deberá acompañarse de la justificación técnica que refiera la cesación del incumplimiento, pues se recuerda que el trámite fue fallado mediante Resolución 4060 de 23 de agosto de 2023 y a la fecha se encuentra pendiente agendar audiencia para la sustentación del recurso de reposición interpuesto por los sujetos procesales.” (subraya fuera del original)

1.4. Visto el contenido de este documento se tiene que la prueba que buscaba la Dirección General era la actualización del estado del Contrato, lo cual se surtió mediante los oficios mediante comunicación STESV 202333601677141 del 19 de septiembre de 2023 con asunto “Estado de las causales del proceso administrativo sancionatorio relacionados con la Resolución No. 4060 de 2023” por medio del cual se solicitó a la Interventoría su opinión sobre la propuesta de arreglo directo.

1.5. Prueba que se surtió una vez la Interventoría remitió el oficio No. 1020-1542-1803 del 20 de septiembre de 2023 con asunto “RESPUESTA OFICIO 202333601677141 ESTADO DE CAUSALES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO RELACIONADOS CON LA RESOLUCIÓN NO- 4060 DE 2023.

1.6. Sin embargo, lo que se observa es que la Dirección Técnica de Construcciones usó como base el pronunciamiento de la Interventoría, y en su memorial 202333600305943 del 26 de septiembre de 2023, emite su pronunciamiento, sin que esto le hubiese sido solicitado.

1.7. Ahora bien, en este memorial se tratan temas que ni siquiera están relacionados con el proceso sancionatorio, por ejemplo, no se entiende la razón por la que la Dirección señala lo siguiente:

“2. Independientemente de la anotación del interventor relacionada con la posibilidad de ser subsanados los presuntos incumplimientos 2 y 3; debe tenerse en cuenta que no están siendo atendidos en oportunidad toda vez que mediante memorando 20223360283623 la Dirección Técnica de Construcciones solicitó a la DTP se adelantaran las gestiones pertinentes para la contratación de la solución vial de la Avenida Ciudad de Cali por Avenida Ferrocarril de Occidente, debido a la terminación anticipada del contrato de obra IDU-1541-2018 en virtud de la Cláusula 29.”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Página 3 del oficio.

1.8. Pues la terminación anticipada del Contrato fue una decisión que tomó el IDU, por sugerencia de la misma Interventoría, con lo que no queda clara la relación que al parecer se quiere hacer entre la subsanación de supuestos incumplimientos y el que el IDU deba adelantar otros procesos de contratación tras su decisión de dar por terminado el Contrato.

1.9. Estos nuevos procesos de contratación son consecuencia de la decisión tomada por el IDU, por lo que no se puede pretender hacer ver esto como algún tipo de daño y mucho menos que este se quiera relacionar con el Consorcio.

1.10. En esta misma línea, si lo que se ha pedido es actualizar cuál es el estado actual de ejecución del Contrato, no queda clara la mención que se hace a la celebración del Contrato IDU-1546-2023

“PARA LA REVISIÓN DE PARÁMETROS TÉCNICOS DE GEOTECNIA Y ESTRUCTURAS POR MEDIO DE LA EJECUCIÓN DE PILOTES DE SACRIFICIO Y PRUEBAS DE CARGA, ADICIONALMENTE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LOS COMPONENTES DE ESTRUCTURAS Y GEOTECNIA REQUERIDOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE UBICADO EN LA AVENIDA CIUDAD DE CALI POR AVENIDA FERROCARRIL EN BOGOTÁ D.C.”,

1.11. Es decir, si se pretendía actualizar el estado de ejecución del Contrato IDU No. 1541 de 2018, era una labor completamente independiente al relacionamiento de los nuevos contratos del IDU. Pues una vez más, la suscripción de estos se deriva de la decisión del IDU de terminar anticipadamente el Contrato y no son algún perjuicio que se relacione con el Consorcio.

1.12. Pero más allá del fondo de lo dicho en este memorial, lo que se destaca es que la Dirección Técnica de Contrataciones hizo uso de una oportunidad probatoria del proceso sancionatorio para realizar manifestaciones y referirse a asuntos que no son pertinentes, en tanto no se refieren al supuesto incumplimiento, lo que a su vez excedía lo pedido por la Dirección General para el proceso sancionatorio.

1.13. Esto implica que se están incorporando al expediente del proceso sancionatorio pruebas que no fueron parte del decreto, por lo que las mismas no deberían ser valoradas, o podrían acarrear la nulidad del proceso sancionatorio. En este último aspecto se ahondará más adelante.

**2. El memorando 202333600348883 de 7 de noviembre de 2023 no hace parte de la prueba por informe decretada a cargo de la Interventoría y por tal motivo no puede ser tenida como prueba**

2.1. La Interventoría CONSORCIO RESURRECCIÓN 035, mediante la comunicación 1020-1542-1810 con radicado IDU 202352601881002 del 19 de octubre de 2023, dio respuestas a las preguntas formuladas por el Equipo de Sancionatorios a través del Auto de 9 de octubre de 2023.

2.2. Cabe precisar que la prueba por informe rendida por el Interventor fue remitida al Equipo de Sancionatorios por la Dirección Técnica de Construcciones a través del oficio remitario No. STESV 202333600334393 del 20 de octubre de 2023. El contenido de este oficio era el siguiente:

“En respuesta al memorando de la referencia, por medio del cual se solicita que se inste al interventor dar respuesta a lo ordenado en el artículo SEGUNDO del auto de pruebas de fecha 9 de octubre de 2023 interpuesto contra la resolución 4060 de 2023, en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio del contrato de obra IDU-1541 de 2018, se informa que la firma de Interventoría CONSORCIO RESURRECCIÓN 035 mediante la comunicación 1020-1542-1810 con radicado IDU 202352601881002 del 19 de octubre de 2023, dio respuesta dentro de los términos a cada una de las preguntas requeridas; se remite copia de esa comunicación para su conocimiento y fines pertinentes.”

2.3. La prueba por informe rendida por la interventoría mediante la comunicación 1020-1542-1810 con radicado IDU 202352601881002 del 19 de octubre de 2023, se trasladó al Consorcio a través del correo de 2 de noviembre de 2023, en el cual se anunciaba lo siguiente:

“De conformidad con su autorización para recibir comunicaciones y notificaciones por medio del correo electrónico, y con ocasión del auto de pruebas emitido el pasado 9 de octubre de 2023 en su artículo segundo que reza:

“SEGUNDO. –ORDENESE al interventor del contrato para que en un término de diez (10) días hábiles una vez sea expedido y notificado este auto de pruebas, allegue prueba por informe (...)

Del documento allegado se dispondrá dar traslado de estas a los citados en los términos del artículo 79 del CPACA, que por esta vez será por fuera de audiencia sin auto adicional que así lo ordene, de manera que en el término de cinco (5) días hábiles estos deberán pronunciarse, si a bien lo tienen sobre las mismas al correo equipo.sancionatorios@idu.gov.co.”

2.4. Conforme lo anterior y lo dispuesto en el Auto de Pruebas de 9 de octubre de 2023, la prueba por informe decretada y practicada con cargo a la Interventoría ya se había rendido y trasladado; no obstante, extrañamente el 9 de noviembre de 2023 se recibió correo del Equipo de Sancionatorios del IDU en el que se informaba:

“De conformidad con su autorización para recibir comunicaciones y notificaciones por medio del correo electrónico, y con ocasión del auto de pruebas emitido el pasado 9 de octubre de 2023 en su artículo segundo que reza:

“SEGUNDO. –ORDENESE al interventor del contrato para que en un término de diez (10) días hábiles una vez sea expedido y notificado este auto de pruebas, allegue prueba por informe (...)

Del documento allegado se dispondrá dar traslado de estas a los citados en los términos del artículo 79 del CPACA, que por esta vez será por fuera de audiencia sin auto adicional que así lo ordene, de manera que en el término de cinco (5) días hábiles estos deberán pronunciarse, si a bien lo tienen sobre las mismas al correo equipo.sancionatorios@idu.gov.co.”

Este Despacho se permite poner en su conocimiento en los términos del artículo 79 del CPACA el memorando 202333600348883 de 7 de noviembre de 2023 por medio del cual se remite Alcance memorando STESV 202333600334393 del 20 de octubre de 2023 Contrato de Obra IDU 1541 de 2018, lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.” (subraya fuera del original)

2.5. Es decir que el Equipo de Sancionatorios del IDU mediante el correo de 9 de noviembre de 2023, incorporó al acervo probatorio y dio traslado de un documento nuevo que elaboró la Dirección Técnica de Construcciones bajo la excusa que era un “Alcance memorando STESV 202333600334393 del 20 de octubre de 2023”, el cual no hace parte de las pruebas decretadas en el Auto de Pruebas de 9 de octubre de 2023 tal como pasa a explicarse.

2.6. El memorando No. 202333600348883 de 7 de noviembre de 2023 que envió la Dirección Técnica de Construcciones al Equipo de Sancionatorios bajo el título de “alcance” del memorando STESV 202333600334393 de 20 de octubre de 2023, no es una prueba documental que pueda ser incorporada ni valorada en este PAS por ser irregular e improcedente, por las siguientes razones:

- (i) El memorando STESV 202333600334393 del 20 de octubre de 2023 era un oficio remitido de la comunicación 1020-1542-1810 con radicado IDU 202352601881002 del 19 de octubre de 2023, en la cual la Interventoría rindió la prueba por informe decretada por el Equipo de Sancionatorios.
- (ii) El memorando No. 202333600348883 de 7 de noviembre de 2023, a través del cual se pretende dar alcance al memorando STESV 202333600334393 del 20 de octubre de 2023, no es un “alcance” al oficio remitido que realice alguna precisión sobre la remisión, pues muy ávidamente, en este nuevo memorando la Dirección Técnica de Construcciones, en 15 páginas, emite juicios de valor y sienta posiciones técnicas y jurídicas sobre la prueba por informe rendida por la Interventoría.
- (iii) La Dirección Técnica de Construcciones no estaba habilitada jurídicamente para hacer valoraciones arbitrarias, parcializadas e inconvenientes sobre el informe rendido por la Interventoría, pues la forma como se decretó la prueba no otorgaba

esa posibilidad a la DTC. Con dicha actuación, la DTC pretende dar una apariencia de legalidad a la prueba que se aporta como si fuese un alcance de tal documento.

- (iv) El oficio 202333600348883 de 7 de noviembre de 2023 que es elaborado por la Dirección Técnica de Construcciones, es, en realidad, una respuesta al oficio 1020-1542-1810 de la Interventoría, sin que esta fuese una prueba decretada en el auto de pruebas.

Esto se verifica con el mismo dicho de la Dirección, así:

“Dando alcance al memorando STESV 202333600334393 del 20 de octubre de 2023 y con el fin de complementar lo manifestado por la firma interventora en su comunicación 1020-1542-1810” (subraya fuera del original)

Se reitera, ¿por qué razón debe la Dirección Técnica del IDU “complementar” lo dicho por la Interventoría, sin que se lo requiera la misma Interventoría o la Dirección General?

Este oficio en realidad surgió con el propósito de responder y refutar lo dicho por la Interventoría, porque bien sabe la DTC que el informe muestra que la actuación sancionatoria iniciada por esa misma dependencia no está justificada.

Además, cabe resaltar que el memorando de la DTC se profirió sin tener una oportunidad probatoria y sin tener un término en el auto de pruebas para realizar este pronunciamiento, es decir de forma unilateral y arbitraria con el único propósito de tergiversar lo que informó la Interventoría.

- (v) No se entiende la razón por la que el Equipo de Sancionatorios del IDU dio traslado del oficio 202333600348883 de 7 de noviembre de 2023 de la DTC diciendo hacerlo con base en el resuelve SEGUNDO del auto de pruebas, cuando este se refiere a la prueba por informe de la Interventoría y en nada involucraba o requería un pronunciamiento de la Dirección Técnica de Construcciones.

2.7. Todo lo anterior da cuenta de que esta fue una prueba que no se decretó en el auto de pruebas, y que se quiere hacer pasar por un supuesto alcance de otro oficio que solo tenía como fin dar a conocer la prueba por informe rendida por la Interventoría, a pesar de que su contenido es diametralmente distinto.

2.8. Lo que quiere decir, que, en realidad, se está permitiendo a la Dirección Técnica de Construcciones aportar documentos con posiciones unilaterales, que son nuevo al proceso sancionatorios, sin que se respete el derecho del debido proceso y de contradicción, en

cualquier oportunidad, por lo cual, esto hace que esta actuación sea totalmente contraria a derecho y a las buenas prácticas de un procedimiento de esta naturaleza en la cual el IDU hace uso del ius puniendi del Estado.

## VI. LA PROCEDENCIA DE LA MEDIDA

### 1. La normativa aplicable

1.1. Al revisar las disposiciones del CPACA se encuentra que este regula las medidas cautelares, así:

“**ARTÍCULO 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”

1.2. Ahora, aunque no hay una disposición expresa por la solicitud de medidas cautelares extraprocesales, se tiene que según lo dispuesto en el artículo 306<sup>15</sup> del mismo CPACA, se debe acudir a las normas del Código General del Proceso, siendo claro que en esta normativa se encuentra de manera expresa la procedencia de la solicitud y práctica de medidas cautelares extraprocesales.

1.3. El este sentido, el parágrafo 1 del artículo 590 del CGP dispone que:

“En todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad” (subraya fuera del original)

1.4. Esto quiere decir que, sin consideración a la existencia del proceso y sin haber pasado por la conciliación de manera previa, se puede solicitar el decreto de una medida cautelar antes del inicio del proceso contencioso administrativo.

---

<sup>15</sup> “En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”

1.5. De conformidad con el CPACA, para la procedencia de medidas cautelares se requiere:

**“ARTÍCULO 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (...)

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

1.6. En este sentido, pasa a acreditarse el cumplimiento de cada uno de estos requisitos:

## **2. Las Resoluciones 4060 y 5901 de 2023 violan disposiciones legales y constitucionales**

2.1. En el presente caso, las disposiciones violadas con la expedición de las Resoluciones 4060 y 5901 del 2023, se derivan esencialmente de dos hechos, que se explicarán a detalle enseguida:

- (i) Las Resoluciones y la declaratoria de incumplimiento del Contrato encubre el incumplimiento contractual del IDU y la indebida planeación del Contrato, en tanto la Entidad entregó diseños inejecutables que impactaron considerablemente la ejecución del Contrato, por lo que se violan las siguientes normas:
  - Artículos 123 y 209 de la Constitución Política

La expedición de las Resoluciones, en tanto buscan cubrir que el Contrato no era ejecutable por responsabilidad del IDU, viola los artículos 123 y 209 de la Constitución Política, sobre lo cual el Consejo de Estado ha precisado:

“el deber de motivar los actos administrativos está orientado a satisfacer tres exigencias: (i) En primer lugar, una exigencia propia de la democracia, toda vez que conforme a ésta se impone a la administración la obligación de dar cuenta a los administrados de las razones por las cuales ha obrado en determinado sentido [Art. 123 C.P. "(.)Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad". Art. 209 C.P. "La función administrativa está al servicio de los intereses generales (ii) En segundo lugar, pone de presente la exigencia de adelantar una "buena" administración; en este sentido, la obligación de motivar los actos administrativos compele a la administración a realizar un examen acucioso de los fundamentos de las decisiones que proyecta, previniendo, de esta manera, que se adopten decisiones estudiadas de manera insuficiente o de dudosa justificación; y, (iii) en tercer lugar, la motivación de los actos administrativos facilita el control de la actuación administrativa; así, el conocimiento de los motivos por los cuales la administración ha adoptado determinada decisión permite a los interesados apreciar las razones de las decisiones que los afectan y, eventualmente, interponer los recursos administrativos o instaurar las acciones judiciales a que haya lugar, garantizando, de esta manera, el ejercicio del derecho de defensa. En el mismo sentido, facilita la tarea del juez administrativo en el "instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a /os fines señalados en el mismo.”<sup>16</sup> (subraya fuera del original)

- Artículos 4, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993

La sanción del IDU al Consorcio, a sabiendas de que se encubre el incumplimiento de la Entidad, implica la violación de lo señalado en los artículos 4, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, tal como se expuso en el acápite “3. La sanción impuesta es manifiestamente opuesta a los preceptos de la Ley 80 de 1993 – El IDU incumplió el contrato y la ley y pretende desconocer su responsabilidad”

- (ii) Las Resoluciones fueron expedidas en violación del debido proceso, el derecho de defensa y la igualdad de armas que debía regir el procedimiento sancionatorio, por lo que se violan las siguientes normas:

- Artículo 29 de la Constitución Política

La aportación de pruebas y documentos del IDU fuera de las etapas procesales previstas para el efecto viola el artículo 29 de la Constitución Política, tal como

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. **Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010). C.P.: Gabriel Valbuena Hernández.**

se expuso en el acápite “V. LA APORTACIÓN IRREGULAR DE PRUEBAS POR PARTE DEL IDU”.

### 3. La futura demanda está formada razonablemente en derecho

A lo largo de este escrito se han expuesto todas las normas que se han violado con las Resoluciones 4060 y 5901 de 2023, normas que servirían de fundamento a la futura demanda, por lo que la misma sí estará razonablemente fundada en derecho.

### 4. El Consorcio y sus miembros son los titulares de los derechos cuya tutela se solicita

4.1. La declaratoria de incumplimiento contractual y las consecuencias de la misma aplican directamente al Consorcio, como contratista del IDU y se extiende a sus miembros, por lo que estos están legitimados para la petición de la medida cautelar, al respecto el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011 señala:

**“ARTÍCULO 90. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO.** Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:

(...)

b. Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años.

c. Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.

La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.

(...)

La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.

**PARÁGRAFO.** La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.” (subraya fuera del original)

4.2. Esto da cuenta de que el Consorcio y sus miembros están plenamente legitimados para la solicitud de la medida cautelar, pues si bien estos no están inmersos en un

incumplimiento reiterado, sí quedan afectados por la declaratoria de incumplimiento realizada por el IDU.

**5. Es más gravoso para el interés público dejar de conceder la medida que decretarla**

5.1. En tanto a lo largo de este escrito se ha ido mostrando y se continuarán probando los perjuicios que generarían las Resoluciones para el consorcio y sus miembros, la ponderación de intereses que debe hacer el juez administrativo a la hora de declarar la medida cautelar implica evaluar si su decreto genera una afectación al interés público que pudiera ser mayor al perjuicio que se evitaría.

5.2. Sin embargo, lo que se observa es que la suspensión provisional de los efectos que deberían proceder las Resoluciones 4060 y 5901 del 2023 no implica en modo alguno afectación al interés público, para lo cual es preciso distinguir que las Resoluciones producirían, por una parte, efectos jurídicos en tanto afectarían la información contenida en el RUP del Consorcio y sus miembros, y efectos patrimoniales, relacionados con el pago de la cláusula penal.

5.3. Con relación a los efectos patrimoniales que producirían las Resoluciones estos buscarían remediar los supuestos perjuicios sufridos por el IDU que, por lo que, si en gracia de discusión se aceptase que esto ocurrió, lo cierto es que la medida no genera afectación a la Entidad pues, en ningún caso se dejaría de reconocer este monto, sino que suspendería su pago en tanto la medida cautelar esté vigente.

5.4. Ahora, en el caso de los efectos jurídicos que producirían las Resoluciones, relacionados con impedir que la Entidad reporte a la cámara de comercio el incumplimiento que declaró, a efectos de que este conste en el RUP del Consorcio y de sus miembros, no se observa de qué manera impedir esta actuación podría afectar intereses del IDU o el interés público de manera general.

5.5. Como pasará a explicarse más adelante, mantener los efectos de la medida implica una afectación para el Consorcio y sus miembros en tanto generará una limitación importante en la posibilidad de participar en procesos licitatorios y el gasto de recursos para el pago de la cláusula penal, mientras que el IDU, por su parte, no se vería perjudicado si dichos efectos se suspenden de manera provisional.

5.6. Esto implica que el juicio de ponderación entre estos dos intereses dé como resultado que para el interés público es más gravoso dejar de conceder la medida cautelar que hacerlo,

por lo que este criterio no debería ser óbice para que el Juez Administrativo conceda la medida solicitada.

## 6. No otorgar la medida causaría un perjuicio irremediable

6.1. La declaratoria de incumplimiento, realizada por el IDU, mediante las Resoluciones 4060 y 5901 de 2023, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, debe ser reportada por el IDU en los siguientes términos:

**“Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.** Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Unico de Proponentes del Registro Unico Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.  
(...)

La información deberá mantenerse actualizada y renovarse en la forma y con la periodicidad que señale el reglamento. La información contenida en el registro es pública y su consulta será gratuita.

6.2. De la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos. Las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio, la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados.” (subraya fuera del original)

6.2. Esto quiere decir que, sin perjuicio del que el Consorcio pueda demandar la legalidad de estos actos administrativos, el reporte del incumplimiento por parte del IDU para la inscripción de este en el RUP se hace en un término bastante reducido, por lo que los efectos de las Resoluciones se producirían afectado al Consorcio y sus miembros antes de que estos puedan refutarse.

6.3. Al respecto es pertinente lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022:

**“ARTÍCULO 58. REDUCCIÓN DE PUNTAJE POR INCUMPLIMIENTO DE CONTRATOS.** Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten cualquier Proceso de Contratación, exceptuando los supuestos establecidos en el literal a) del numeral 2 del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en los de mínima cuantía y en aquellos donde únicamente se pondere el menor precio ofrecido, deberán reducir durante la evaluación de las ofertas en la etapa precontractual el dos por ciento (2%) del total de los puntos establecidos en el proceso a los proponentes que se les haya impuesto una o más multas o cláusulas penales durante el último año, contado a partir de la fecha prevista para la presentación de las ofertas, sin importar la cuantía y sin perjuicio de las demás consecuencias derivadas del incumplimiento.

Esta reducción también afecta a los consorcios y uniones temporales si alguno de sus integrantes se encuentra en la situación anterior.

PARAGRAFO 1. La reducción del puntaje no se aplicara en caso de que los actos administrativos que hayan impuesto las multas sean objeto de medios de control jurisdiccional a través de las acciones previstas en la Ley 1437 de 2011 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

PARAGRAFO 2. La reducción de puntaje por incumplimiento de contratos se aplicara sin perjuicio de lo contenido en el Artículo 6 de la Ley 2020 de 2020.”

6.4. La disposición que se acaba de citar implica que la mera imposición de la sanción por incumplimiento, a pesar de que no se trate de un incumplimiento reiterado, dará lugar a la reducción de la reducción de los puntajes que presentó el consorcio de sus miembros durante los procesos de selección en los que participe durante el próximo año.

6.5. Es importante destacar que, si bien la norma señala en su parágrafo 1° que la reducción del puntaje no se aplicará en los casos en que los actos administrativos que impone la multa hayan sido objeto de un medio de control, esta no es una medida efectiva ni inmediata que proteja los derechos del Consorcio y sus miembros, pues el reporte de incumplimiento se hará dentro del mes siguiente a su imposición, por lo que estaría realizado aproximadamente para el 19 de enero de 2024.<sup>17</sup>

6.6. Es decir, si bien el Consorcio procederá con la presentación de la demanda sobre la legalidad de las Resoluciones que imponen la sanción, dicho medio de control requiere el agotamiento de la conciliación, procedimiento que puede tomar un par de meses, tiempo en el cual el IDU ya habrá reportado la declaratoria de incumplimiento del Contrato a las respectivas cámaras de comercio de conformidad con el artículo 6° de la Ley 1150 de 2007.

6.7. Además de lo anterior, lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 no solo implica que se reducirá el puntaje de las ofertas que el Consorcio y sus miembros presente y, sino que dificultará en gran medida la posibilidad de asociación en la presentación de ofertas para contratar con entidades públicas, en tanto la conformación de un nuevo consorcio o unión temporal, por parte del Consorcio o de sus miembros también será objeto de la reducción del puntaje de conformidad con la norma anterior.

6.8. Lo anterior, en tanto la norma dispone expresamente que: “Esta reducción también afecta a los consorcios y uniones temporales si alguno de sus integrantes se encuentra en la situación anterior”.

6.9. Con esto, se tiene que la imposición de la sanción y la afectación de la cláusula penal generará un perjuicio irremediable, que el Consorcio no puede conjurar de otro modo actualmente, ni podrá reparar una vez se haya producido.

---

<sup>17</sup> Esto teniendo en cuenta que la Resolución 5901 de 2023 fue notificada el 19 de diciembre de 2023.

## 7. No otorgar la medida implicaría que la futura sentencia sería nugatoria<sup>18</sup>

7.1. En Caso de que el H. Juez Administrativo encuentre que la medida no debe ser concedida se corre el riesgo de que en el proceso en el cual se solicite la nulidad de las mismas, a pesar de que pueda culminar con una declaratoria en tal sentido, habrá producido daños al Consorcio y sus miembros que no se pueden conjurar de otro modo.

7.2. Es sabido que los procesos jurisdiccionales suelen tomar más de un (1) año, por regla general, por lo que, incluso desvirtuando la legalidad de estos actos administrativos, ya se habrán producido los efectos previstos en el artículo 58 de la Ley 2195 de 2022, con lo que en el próximo año los puntajes en los procesos de selección del Consorcio y sus miembros, serán reducidos en un 2%.

## VII. SOLICITUD

Visto lo anterior, se tiene que la declaratoria de incumplimiento generará perjuicios que no son remediables y que, no siendo posible conjurarlos por otra vía, deben evitarse con el otorgamiento de una de las siguientes ordenes:

1. Se solicita al Juez Administrativo que se sirva ordenar la suspensión provisional de los efectos jurídicos (abstenerse de reportar la declaratoria de incumplimiento del Contrato, a efectos de su inscripción en el RUP del Consorcio y sus miembros) y económicos (abstenerse de ejecutar el cobro de la cláusula penal) de las Resoluciones 4060 y 5901 del 2023, en tanto se discute su legalidad y la producción definitiva de efectos de tales Resoluciones, mediante el ejercicio del medio de control de controversias contractuales.
2. Que en caso de que la anterior medida no sea procedente, se ordene al IDU abstenerse de reportar la declaratoria de incumplimiento del Contrato, a efectos de su inscripción en el RUP del Consorcio y sus miembros.

## VIII. COMPETENCIA

1. La Procuraduría General de la Nación es competente para conocer de la presente conciliación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 2220 de 2022, así:

“Artículo 95. Competencia para la conciliación. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo serán adelantadas ante los agentes del Ministerio Público, de acuerdo con.

---

<sup>18</sup> Según la RAE, nugatorio se requiere a aquello “Que burla la esperanza que se había concebido o el juicio que se tenía hecho.”

las reglas de reparto que defina el Procurador General de la Nación, las cuales no estarán sujetas, necesariamente, al factor de competencia territorial definido para los jueces de conocimiento y deberán brindar garantías de reparto equitativo de la carga y asegurar la imparcialidad y neutralidad frente al asunto de conciliación.” (subraya fuera del original)

2. La misma Ley 2220 de 2022 define la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo así:

**“ARTÍCULO 88. Definición de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.** La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, autocompositivo, por medio del cual las partes, por conducto de apoderado, gestionan ante un agente del Ministerio Público neutral y calificado la solución de aquellas controversias cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa. (subraya fuera del original)

3. La presente controversia corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por estar dirigida contra un establecimiento público del orden distrital con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y domicilio en Bogotá D.C.

## IX. PRUEBAS Y ANEXOS

1. **Pruebas:** se presentan como pruebas documentales las contenidas en el expediente del proceso sancionatorio. Por su volumen, estas se listaron en el Anexo No. 1 al presente documento y se podrá acceder por medio del siguiente enlace:

2. **Anexos:** se remiten como anexos del siguiente documento:

- (i) Documento guía pruebas documentales aportadas.
- (ii) Certificados de existencia y representación legal de los miembros del Consorcio.
- (iii) Documentos de conformación del Consorcio.
- (iv) Poderes otorgados para actuar y los correos por medio del cual fueron remitidos.

3. A las pruebas y anexos se podrá acceder por medio del siguiente enlace:

[https://freiredelapava-my.sharepoint.com/:f/g/personal/dpalma\\_fdplegal\\_com/EtItx\\_jJ\\_-NOnb6L\\_IKtVm8Bb0GLtdkjY1k8EzPjUMayoA?e=hgG6ci](https://freiredelapava-my.sharepoint.com/:f/g/personal/dpalma_fdplegal_com/EtItx_jJ_-NOnb6L_IKtVm8Bb0GLtdkjY1k8EzPjUMayoA?e=hgG6ci)

## X. PARTES Y NOTIFICACIONES

### 1. Parte Convocante:

- (i) El Consorcio convocante podrá ser notificado a los correos electrónicos [infraestructuranacional@gmail.com](mailto:infraestructuranacional@gmail.com) y [smperez@rovergrupo.com](mailto:smperez@rovergrupo.com)
- (ii) Rover Alcisa Sucursal en Colombia podrá ser notificada al correo electrónico [notificacionesgruporover@gmail.com](mailto:notificacionesgruporover@gmail.com)
- (iii) Yamill Montenegro Calderón podrá ser notificado al correo electrónico [infraestructuranacional@gmail.com](mailto:infraestructuranacional@gmail.com)
- (iv) El suscrito podrá ser notificado al correo electrónico [delapava@fdplegal.com](mailto:delapava@fdplegal.com) y [dpalma@fdplegal.com](mailto:dpalma@fdplegal.com)

### 2. Parte Convocada:

La Entidad convocada podrá ser notificada a la dirección de correo electrónico [notificacionesjudiciales@idu.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@idu.gov.co)

Cordialmente,



**ALONSO DE LA PAVA VÉLEZ**  
CC.80.882.981 de Bogotá D.C.  
T.P. 162.095 del C.S. de la J.