



**JUZGADO TREINTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO  
CIRCUITO DE BOGOTÁ  
Sección Tercera**

CIUDAD Y FECHA	Bogotá D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintidós (2022)
REFERENCIA	Expediente No. 11001333603420170029700
DEMANDANTE	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL –SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA
MEDIO DE CONTROL	CONTRACTUAL
ASUNTO	FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Agotado el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar sentencia en el proceso de controversias contractuales iniciado por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA contra DISTRITO CAPITAL –SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO –ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA.

## **1. ANTECEDENTES:**

### **1.1. La DEMANDA PRINCIPAL**

<b>Demandante</b>	<b>Demandado</b>
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	DISTRITO CAPITAL –SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO –ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA.

#### **1.1.1. PRETENSIONES**

*“(…) PRIMERO: Que se declare la NULIDAD de la Resolución No. 109 del 29 de febrero de 2016, proferida por la Alcaldía Local de Puente Aranda, mediante la cual liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 124 de 2010*

*SEGUNDA: Que se declare la NULIDAD la Resolución No. 423 del 31 de octubre de 2016, proferida por la Alcaldía Local de Puente Aranda que decidió negativamente el recurso de reposición interpuesto por la Universidad contra la Resolución No. 109 de 2016.*

*TERCERO: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se LIQUIDE JUDICIALMENTE el Convenio Interadministrativo No. 124 de 2010, con la descripción total de sus aspectos financieros, estableciendo un saldo a favor de la Universidad Nacional de Colombia, por valor de CINCUENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE (\$59.553.900), en los siguientes términos:*

CONCEPTO	REGISTRO PRESUPUESTAL	FECHA REGISTRO PRESUPUESTAL	VALORES
Aporte FDL	948	20/12/2010	\$165.580.000
Aporte UNAL cofinanciación			\$16.558.000
Valor total			\$182.138.000
Adición aporte FDL	986	31/12/2012	\$82.790.000
Adición aporte UNAL cofinanciación			\$8.279.000
Valor total del convenio			\$273.207.000
Valor ejecutado efectivamente por la UNAL de los aportes del FDL (Periodos efectivamente laborados o productos efectivamente entregados)			\$163.417.716
Valor ejecutado efectivamente por la UNAL cofinanciación			\$16.558.000
Valor girado aportes del FDL según estado de cuenta expedido por el Jefe de Presupuesto			\$103.863.816
Saldo sin ejecutar aportes del FDL			\$109.789.284
Saldo sin ejecutar aportes de la cofinanciación UNAL			\$8.279.000
<b>Saldo a favor de la UNAL de aportes del FDL</b>			<b>\$59.553.900</b>

**CUARTO.** Que en el evento de no declararse la nulidad de las Resoluciones No. 109 de 2016 y 423 de 2016, se revise el valor correspondiente a la liquidación unilateral del convenio, en la suma de \$27.094.908 por concepto de la factura 7010-000228 y la suma de \$12.961.276 resultante de la suma establecida por el interventor como saldo a favor de la Universidad Nacional de Colombia.

**QUINTO.** Que se condene a la demandada al pago de costas y gastos del proceso.

**SEXTO.** Reconocer personería en los términos y para los fines establecidos en el poder (...)"

**1.1.2.** Los **HECHOS** sobre los cuales basa su petición son en síntesis los siguientes:

**1.1.2.1.** Con la finalidad de fortalecer la organización comunitaria y la participación social ciudadana, la Alcaldía Local de Puente Aranda inició un proceso de selección, con la finalidad realizar la **consultoría para el diseño de 3 salones comunales de la localidad de Puente Aranda y la obtención de las licencias de construcción.**

**1.1.2.2.** El **5 de noviembre de 2010**, la **Alcaldesa Local de Puente Aranda** le solicitó al director del IEO de la Universidad Nacional de Colombia<sup>1</sup>, la presentación de una propuesta técnica y económica para la celebración de un convenio interadministrativo de cofinanciación, con el objeto de realizar la consultoría para el diseño de los 3 salones comunales.

**1.1.2.3.** En respuesta en **noviembre de 2010**, la Universidad Nacional de Colombia presentó al Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda la propuesta solicitada por la Alcaldía Local para el efecto se propusieron unas actividades

<sup>1</sup> La Universidad Nacional de Colombia fue creada en 1867 por medio de la Ley 66 del Congreso de la República, como un ente universitario con plena autonomía vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial, de carácter público y perteneciente al Estado

específicas a realizar en los tres salones comunales, así: i) La realización de la topografía de detalle en cada uno de los salones, ii) realización de los diseños arquitectónicos siguiendo la normatividad distrital, iii) realización de los diseños geotécnicos siguiendo la normatividad de las entidades distritales y la NSR 2010, iv) realización de los diseños estructurales siguiendo la normatividad de las entidades distritales y la NSR 2010, v) realización de los diseños eléctricos siguiendo la normatividad de las entidades distritales, vi) realización de los diseños hidrosanitarios y de gas siguiendo la normatividad de las entidades distritales, vii) entregar las cantidades de obra, los análisis de precios unitarios, el presupuesto y la programación para la construcción de los proyectos y viii) tramitar y obtener la licencia de construcción para la construcción de los tres proyectos.

**1.1.2.4.** El valor total de la propuesta de consultoría para una duración de **8 meses ascendía a la suma de \$182´138.000**, de los cuales el Fondo de Desarrollo Local aportaba la suma de \$165.580.000 y la Universidad Nacional de Colombia cofinanciaba la suma de \$16.558.000, discriminados, así:

CONCEPTO	VALOR
Oficina (arrendamientos)	\$3.209.200
Plan de regularización y trámite ante la Curaduría	\$13.348.800
<b>Total cofinanciación Universidad Nacional</b>	<b>\$16.558.000</b>

**1.1.2.5.** El valor total de la propuesta de consultoría incluía los siguientes ítems:

DESCRIPCIÓN	NOMBRE	# DE PERSONAS	DEDICACIÓN	MES HOMBRE	TARIFA	TOTAL
PERSONAL						
DOCENTE						
Director académico de la consultoría	Camilo Avellana	1	15%	1.20	8.755.000	10.506.000
PROFESIONAL						
Director de la consultoría	Fabio Alexander Linares	1	15%	1.20	8.755.000	10.506.000
<b>PLAN DE REGULARIZACIÓN Y TRÁMITE ANTE CURADURÍA</b>						<b>13.348.800</b>
Especialista en geotecnia	Carlos Benavides	1	15%	1.20	5.150.000	6.180.000
Especialista en estructuras		1	15%	1.20	5.150.000	6.180.000
Arquitecto	Edgar Rubio	1	25%	2.0	5.150.000	10.300.000
Especialista en hidráulica		1	10%	0.80	4.635.000	3.708.000
Ingeniero eléctrico		1	10%	0.80	4.635.000	3.708.000

Especialista en costos, presupuesto y programación	Oscar Linares	1	25%	2.0	5.150.000	10.300.000
Asesor jurídico	Cesar Cohecha	1	7%	0.56	5.665.000	3.172.400
Coordinadora administrativa	Sandra Patricia Guerrero	1	40%	3.20	3.090.000	9.888.000
<b>SUBTOTAL COSTO DE PERSONAL</b>						<b>74.448.400</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>						<b>2.00</b>
<b>COSTO PERSONAL</b>						<b>148.896.800</b>
<b>OTROS COSTOS DIRECTOS</b>	<b>UNIDAD</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>VALOR UNITARIO</b>	<b>COSTO (4)</b>		
Topografía de detalle	Global	1.00	4.500.000	4.500.000		
Perforación en suelo con recuperación	Global	1.00	5.000.000	5.000.000		
Ensayos de laboratorio	Global	1.00	4.000.000	4.000.000		
Materiales y suministros	Global	1.00	402.667	402.667		
<b>ARRENDAMIENTOS</b>				<b>3.209.200</b>		
<b>SUBTOTAL DE COSTOS DIRECTOS</b>						<b>13.902.667</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>						<b>1.20</b>
<b>TOTAL OTROS COSTOS DIRECTOS</b>						<b>16.683.200</b>
<b>TOTAL, FONDO DE DESARROLLO LOCAL – Alcaldía de Puente Aranda</b>						<b>182.138.000</b>

1.1.2.6. El 30 de noviembre de 2010, se expidió el **certificado de disponibilidad presupuestal** No. 844, por la suma de \$165.580.000. El 20 de diciembre de 2010, se expidió el **registro presupuestal** No. 948, por la misma suma.

1.1.2.7. El 20 de diciembre de 2010, la Universidad Nacional de Colombia, sede Orinoquía y el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda suscribieron el **Convenio Interadministrativo de Cofinanciación No. 124**, con el objeto de realizar la consultoría para el diseño arquitectónico, geotécnico, estructural, hidráulico, eléctrico, estudios de cantidades de obra, precios unitarios y obtención de la licencia de construcción para tres (3) salones comunales ubicados en la localidad de Puente Aranda.

Para el efecto, al Universidad se obligó a ejecutar las siguientes actividades:

1. Realizar la topografía de detalle de cada uno de los predios en los que se pretende desarrollar los salones comunales.
2. Realizar los diseños arquitectónicos de los tres salones comunales siguiendo la normatividad de las entidades distritales.
3. Realizar los diseños geotécnicos de los tres salones comunales, siguiendo la normatividad de las entidades distritales y la NSR 2010.
4. Realizar los diseños estructurales de los tres salones comunales, siguiendo la normatividad de las entidades distritales NSR 2010.
5. Realizar los diseños eléctricos de los tres salones comunales, siguiendo la normatividad de las entidades distritales.
6. Realizar los diseños hidrosanitarios y de gas para los tres salones comunales, siguiendo la normatividad de las entidades distritales.
7. Entregar las cantidades de obra, los análisis, de precios unitarios, el presupuesto y la programación para la construcción de los proyectos.
8. Tramitar y obtener la licencia de construcción de los tres proyectos.
9. Mantener informado al interventor sobre el estado de ejecución del convenio y proponer las posibles soluciones frente a cualquier anomalía o ajuste no previsto.
10. Presentar al interventor del contrato informe de actividades de acuerdo a lo estipulado en el contrato, junto con el formato diligenciado del cuadro de seguimiento a la ejecución, donde se relacionen las actividades y evaluaciones realizadas en el periodo transcurrido; igualmente deberá presentar cualquier informe sobre aspectos particulares de la ejecución del convenio que le solicite el interventor de su contrato.
11. Comunicar al interventor todas aquellas determinaciones tomadas en desarrollo del convenio.
12. Cualquier otra actividad que por esencia o naturaleza del objeto de este contrato se requiera.

**1.1.2.8.** El valor del convenio interadministrativo ascendió a la suma de \$182.138.000, de los cuales el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda aportaba la suma de \$165.580.000 y la Universidad Nacional, la suma de \$16.558.000

**1.1.2.9.** La forma de pago se pactó de la siguiente manera : El Fondo pagaría un 30% en calidad de pago anticipado, con posterioridad al acta de inicio previa presentación de la factura o cuenta de cobro y autorización del interventor; un 60% para pagar en cuotas iguales previa presentación del informe de ejecución, factura o cuenta de cobro y recibo de satisfacción del interventor; y el 10% al finalizar el objeto contractual, previa presentación del informe final, factura o cuenta de cobro, recibo a satisfacción del interventor y suscripción del acta de liquidación del convenio.

**1.1.2.10.** El plazo del convenio fue de 12 meses, contados a partir de la fecha de la firme del acta de inicio, la cual se suscribió el 17 de enero de 2011 y tuvo cuatro (4) prórrogas y una (1) suspensión, así:

Prórrogas	Prórroga No. 1 (10/01/2012)	Prorrogar el plazo de ejecución del convenio por el término de cuatro (4) meses, contados a partir del vencimiento del plazo inicial pactado (16/05/2012)
	Prórroga No. 2 (14/05/2012)	Prorrogar el plazo de ejecución del convenio por el término de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del plazo pactado de la primera prórroga (16/11/2012)
	Prórroga No. 3 (14/11/2012)	Prorrogar el plazo de ejecución del convenio por el término de cuatro (4) meses, contados a partir del vencimiento del plazo pactado de la segunda prórroga (16/03/2013)
	Prórroga No. 4 (15/03/2013)	Prorrogar el plazo de ejecución del convenio por el término de cuatro (4) meses, contados a partir del vencimiento del plazo pactado de la tercera prórroga (16/07/2013)
Suspensiones	Acta de suspensión (16/07/2013)	Las partes acordaron suspender la ejecución del convenio a partir del 17 de julio de 2013 hasta el 31 de agosto de 2013, fecha de terminación del convenio.

Las prórrogas fueron solicitadas y tramitadas con la finalidad de obtener las licencias de construcción objeto del convenio.

**1.1.2.11.** En diciembre de 2012 se adicionó el convenio 124, por la suma de \$91.069.000, de los cuales el Fondo de Desarrollo Local aportó la suma de \$82.790.000 (certificado de disponibilidad No. 818 y la Universidad Nacional, la suma de \$8.279.000<sup>2</sup>.

**1.1.2.12.** La Universidad Nacional presentó a la Alcaldía Local las siguientes facturas de cobro:

VALOR DEL CONVENIO (APORTADO POR EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL)			165.576.996
PORCENTAJE	FACTURA	FECHA DE PAGO	VALOR
30% ANTICIPO	7010-0000179	14/04/2011	49.674.000
60% CUOTAS IGUALES	7010-0000188	29/06/2011	9.031.636
	7010-0000192	29/06/2011	9.031.636
	7010-0000197	29/06/2011	9.031.636
	7010-0000206	09/08/2011	9.031.636
	7010-0000208	27/09/2011	9.031.636
			9.031.636
		<b>sin cancelar</b>	9.031.636
			27.094.908

<sup>2</sup> No obstante, resulta conveniente aclarar que aunque obra en el expediente del convenio que la adición fue aprobada por la Alcaldía Local y se contó con la reserva y registro presupuestal correspondiente, la Universidad Nacional de Colombia no recibió recursos provenientes de la adición, pues no figura prueba alguna que demuestra que se haya desembolsado suma alguna a la institución

	7010-0000228 (presentado el 09/03/12)		9.031.636	
<b>TOTAL PAGADO</b>			<b>103.863.816</b>	

**1.1.2.13.** La Universidad Nacional presentó los siguientes informes mensuales de consultoría:

- En mayo de 2011, la Universidad Nacional presentó el informe mensual de consultoría No. 4 del periodo del 17 de abril al 16 de mayo de 2011.
- En junio de 2011, la Universidad Nacional presentó el informe mensual de consultoría No. 5 del periodo del 17 de mayo al 16 de junio de 2011.
- En julio de 2011, la Universidad Nacional presentó el informe mensual de consultoría No. 6 del periodo del 17 de junio al 16 de julio de 2011.
- En marzo de 2012, la Universidad Nacional presentó el informe mensual de consultoría No. 7 del periodo del 17 de julio de 2011 al 16 de octubre de 2011.

**1.1.2.14.** En su lugar, la Alcaldía Local de Puente Aranda expidió los siguientes certificados de cumplimiento:

- El 21 de junio de 2011, la Alcaldía Local expidió un certificado de cumplimiento del periodo comprendido de marzo, abril y mayo, correspondiente al 16.36% del valor del convenio, con un avance de ejecución a la fecha del 41.67%, con un valor a pagar de \$27.094.908.
- El 25 de julio de 2011, la Alcaldía Local expidió un certificado de cumplimiento respecto de los informes 4 y 5 correspondiente al 10.91% del valor del convenio. Con un avance de la ejecución a la fecha del 50%
- El 22 de septiembre de 2011, la Alcaldía Local expidió un certificado de cumplimiento, respecto del informe 6, correspondiente al 5.45% del valor del convenio. Con un avance de la ejecución a la fecha del 66.67% .
- Pese a que dentro de los antecedentes administrativos que reposan en la entidad, no se vislumbra certificado de cumplimiento expedido por la Alcaldía Local, respecto del periodo comprendido entre el 17 de julio de 2011 al 16 de octubre de 2011 presentado por la Universidad Nacional de Colombia, si se puede extraer el referido cumplimiento de lo siguiente: i) Informe 19 de fecha 30 de noviembre de 2011, en el que se indicó que los diseños estaban aprobados y firmados por el interventor; ii) Informe rendido entre el 17 de diciembre de 2011 al 16 de septiembre de 2012, donde el Ingeniero Jorge García, interventor del Convenio, informó la entrega de la totalidad de los planos; y iii) Actuación de la Alcaldía Local, donde se le informa a las Juntas de Acción Comunal que la Universidad había cumplido en un 90% la ejecución de las actividades encomendadas en el convenio. Esto se evidencia en los oficios Nos: 20131620126571, 20131620126581 y 20131620126191.

**1.1.2.15.** Con relación al trámite de las licencias de construcción, se efectuaron las varias actuaciones.

**1.1.2.16.** Mediante **Resolución No. 109 del 29 de febrero de 2016**, la Alcaldía Local de Puente Aranda liquidó unilateralmente el convenio interadministrativo de cofinanciación No. 124 de 2010, así:

CONCEPTO	REGISTRO PRESUPUESTAL	FECHA REGISTRO PRESUPUESTAL	VALORES
Aporte FDL	948	20/12/2010	\$165.580.000
Aporte del ejecutor			\$16.558.000
Valor total			\$182.138.000
Adición aporte FDL	986	31/12/2012	\$82.790.000
Adición aporte ejecutor			\$8.279.000
Valor total del convenio			\$273.207.000
Valor ejecutado efectivamente por el ejecutor de los aportes del FDL			\$103.863.816
Valor ejecutado efectivamente por el ejecutor de la cofinanciación			\$16.558.000
Valor girado aportes del FDL			\$103.863.816
Saldo sin ejecutar aportes del FDL			\$144.506.184
Saldo sin ejecutar de la cofinanciación			\$8.279.000
Saldo a favor del ejecutor de aportes del FDL			\$0

**1.1.2.17.** La Universidad Nacional de Colombia, presentó **recurso de reposición** contra la Resolución No. 109 del 29 de febrero de 2016. Se considera que la Alcaldía Local debió incluir al momento de liquidar el Convenio Interadministrativo No.124 de 2010, los siguientes valores:

Descripción	Valor
Por concepto de la factura No. 7010-0000228.	27.094.908
Por concepto de la suma establecida por el interventor como saldo a favor.	12.961.276
Por concepto de los estudios y cantidades de obra y presupuestos para la construcción de los salones comunales entregados al interventor.	12.360.000
Por concepto de los compromisos que se pagaron al personal administrativo del convenio.	7.137.716
<b>Total</b>	<b>59.553.900</b>

**1.1.2.18.** Mediante **Resolución No. 213 de fecha 3 de mayo de 2016**, la Alcaldesa Local de Puente Aranda, rechaza por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto por la Universidad Nacional de Colombia contra la Resolución No. 109 de 2016 que liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 124 de 2010.

**1.1.2.19.** Como consecuencia de lo anterior, la Universidad Nacional de Colombia presentó **Acción de Tutela** contra la Alcaldía Local de Puente Aranda, al considerar que se le había violentado su derecho fundamental al debido proceso. Esta tutela fue negada en primera instancia por parte del Juzgado 23 Civil Municipal de Bogotá. Una vez impugnada por parte de la institución, el Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia de fecha 05 de agosto de 2016, revocó la decisión de primera instancia, dejando sin efecto la Resolución No. 213 de fecha 3 de mayo de 2016, que declaró extemporáneo el recurso de reposición, y ordenó dar el trámite pertinente.

**1.1.2.20.** Decisión que fue cumplida mediante Resolución No. 307 del 11 de agosto de 2016, a través de la cual se revocó la Resolución No. 213 de fecha 3 de mayo de 2016, y se ordenó dar trámite al recurso de reposición.

Es así, como mediante Resolución No. 423 del 31 de octubre de 2016, se decidió negativamente el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 109 del 29 de febrero de 2016, que liquidó unilateralmente el convenio 124 de 2010, al considerar que, si bien es cierto, el informe final de la liquidación contó con el aval del interventor, la Alcaldía no programó pago alguno hasta que se determinara sobre la obtención de las licencias de construcción. Dicha decisión fue notificada personalmente el 29 de marzo de 2017

## **1.2. La CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

**1.2.1.** El abogado del demandado **DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA** manifestó lo siguiente:

*Se opuso a todas y cada una de las pretensiones, pues del acervo probatorio aportado con la contestación se evidencia que por parte de la Entidad no existió incumplimiento a la normatividad vigente.”*

Propuso como **excepciones** las siguientes:

● Régimen Especial Del Distrito Capital
● Cobro de lo no debido
● Incumplimiento Contractual Por Parte De La Universidad Nacional
● Inexistencia De Responsabilidad Estatal Por Parte De La Secretaria De Gobierno
● Excepción Genérica

Así mismo interpuso demanda de reconvención

### 1.3. DEMANDA DE RECONVENCIÓN

Demandante	Demandado
DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA.	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Con la reforma de la demanda de reconvencción la dejó así.

#### 1.3.1. PRETENSIONES

*(...) **Primero:** Que se declare que la Universidad Nacional incumplió el Convenio No. 124 de 2010 celebrado con el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda, al no obtener las licencias de construcción para los 3 salones comunales, tal como se había obligado contractualmente.*

***Segundo:** Que se declare que el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda no tiene la obligación legal ni contractual de pagar a la Universidad Nacional de Colombia el saldo contractual que hoy reclama dicha sociedad, y que asciende a CINCUENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE (\$59.553.900)*

***Tercero:** Tercera. Que, en consecuencia, y por concepto de perjuicios se condene a la Universidad Nacional de Colombia, al reembolso de la suma de OCHENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA MIL PESOS M/CTE (\$82.790.000,00) que corresponde al valor de la adición No. 1 al Convenio No. 124 de 2010 celebrado con el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda, dado que mencionado recurso se proyectó para cubrir los costos de las expensas por concepto de trámite ante la Curaduría y demás permisos pertinentes para la viabilización del proyecto ante empresas públicas, los cuales no se obtuvieron, junto con los intereses e indexación respectiva hasta el momento de su desembolso efectivo.*

***Cuarta.** Que adicionalmente, se condene a la Universidad Nacional de Colombia, al pago adicional de los perjuicios que resulten probados en el proceso por virtud del incumplimiento que le es imputable.*

***Quinta.** Se ordena la liquidación del Convenio No. 124 de 2010, conforme los criterios establecidos en la presente demanda.*

***Sexta.** Se condene a Universidad Nacional de Colombia, a pagar los intereses correspondientes de acuerdo con la ley y el contrato, y se disponga también el pago de las respectivas sumas (capital e intereses) debidamente actualizadas, con el fin de que no pierdan su valor intrínseco.*

***Séptima.** Se condene en costas a la Universidad Nacional de Colombia (...)*

#### 1.3.2. HECHOS

1. Con la finalidad de fortalecer la organización comunitaria y la participación social ciudadana, la Alcaldía Local de Puente Aranda inició un proceso de selección, con la finalidad realizar la consultoría para el diseño de tres (3) salones comunales de la localidad de Puente Aranda y la obtención de las licencias de construcción.

2. El 5 de noviembre de 2010, la Alcaldesa Local de Puente Aranda le solicitó al director del LEO de la Universidad Nacional de Colombia, la presentación de una propuesta técnica y económica para la celebración de un convenio interadministrativo de cofinanciación, con el objeto de realizar la consultoría para el diseño de los tres (3) salones comunales
3. En respuesta, noviembre de 2010, la Universidad Nacional de Colombia presentó al Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda la propuesta solicitada por la Alcaldía Local; para el efecto se propusieron unas actividades específicas a realizar en los tres salones comunales, así: i) La realización de la topografía de detalle en cada uno de los salones, ii) realización de los diseños arquitectónicos siguiendo la normatividad distrital, iii) realización de los diseños geotécnicos siguiendo la normatividad de las entidades distritales y la NSR 2010, iv) realización de los diseños estructurales siguiendo la normatividad de las entidades distritales y la NSR 2010, v) realización de los diseños eléctricos siguiendo la normatividad de las entidades distritales, vi) realización de los diseños hidrosanitarios y de gas siguiendo la normatividad de las entidades distritales, vii) entregar las cantidades de obra, los análisis de precios unitarios, el presupuesto y la programación para la construcción de los proyectos y viii) tramitar y obtener la licencia de construcción para la construcción de los tres proyectos.
4. El valor total de la propuesta de consultoría para una duración de 8 meses ascendía a la suma de 182.138.000, de los cuales el Fondo de Desarrollo Local aportaba la suma de \$165.580.000 y la Universidad Nacional de Colombia cofinanciaba la suma de \$16.558.000
5. El 30 de noviembre de 2010, se expidió el certificado de disponibilidad presupuestal No. 844, por la suma de \$165.580.000. El 20 de diciembre de 2010, se expidió el registro presupuestal No. 948, por la misma suma.
6. El 20 de diciembre de 2010, la Universidad Nacional de Colombia, sede Orinoquia y el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda suscribieron el Convenio Interadministrativo de Cofinanciación No. 124, con el objeto de realizar la consultoría para el diseño arquitectónico, geotécnico, estructural, hidráulico, eléctrico, estudios de cantidades de obra, precios unitarios y obtención de la licencia de construcción para tres (3) salones comunales ubicados en la localidad de Puente Aranda.
7. El valor del convenio interadministrativo ascendió a la suma de \$182.138.000 de los cuales el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda aportaba la suma de \$165.580.000 y la Universidad Nacional la suma de \$16.558.000.
8. La forma de pago se pactó de la siguiente manera: El fondo pagaría un 30% en calidad de pago anticipado, con posterioridad al acta de inicio previa presentación de presentación del informe final, factura o cuenta de cobro, recibo a satisfacción del interventor y suscripción del acta de liquidación del convenio.
9. El plazo del convenio fue de doce (12) meses, contados a partir de la fecha de la firma del acta de inicio, la cual se suscribió el 17 de enero de 2011 y tuvo cuatro (4) prorrogas y una (1) suspensión.
10. Que el 31 de diciembre de 2012, se suscribió la Adición No. 1, entre el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda y la Universidad Nacional de Colombia por un valor de NOVENTA Y UN MILLONES SESENTA Y NUEVE MIL PESOS (\$ 91.069.000.00), de los cuales

el Fondo aportó la suma de OCHENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA MIL PESOS M/CTE (\$82.790.000,00) y la Universidad Nacional de Colombia aportó DIECISÉIS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL PESOS (\$16.558.000,00), con el objetivo de cubrir los costos de las expensas por concepto de trámites ante la curaduría y demás permisos pertinentes para la viabilización del proyecto ante empresas públicas, sin embargo, por consecuencia del desistimiento de las diferentes Curadurías en razón a la falta del lleno de los requisitos para la Licencia de Construcción, este rubro presupuestal no fue ejecutado y por ende no cumplió con la expectativa proyectada generando la traba del proceso y proceso legal siguiente el cual no permitió cumplir con la proyección de la construcción de los salones comunales propuesto.

11. El Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda, en virtud de la ejecución realizó los siguientes pagos
12. Que, de acuerdo con los certificados de cumplimiento proferidos por la Interventoría y la supervisora del proyecto, tenemos lo siguiente:-El día 21 de junio de 2017, el Interventor del convenio y la supervisora certificaron que el contratista había cumplido con el periodo comprendido de marzo, abril y mayo, correspondiente al 16.36% del valor del convenio con un avance de ejecución a la fecha del 41.67% con un valor a pagar de \$27.0940.098.-El día 25 de julio de 2011, el Interventor del convenio y la supervisora certificaron el cumplimiento de los informes 4 y 5, correspondiente al 10.91% del valor del convenio con un avance de ejecución del 50%. -El día 22 de septiembre de 2011, el Interventor del convenio y la supervisora certificaron el cumplimiento del informe 6, correspondiente al 5.4% del valor del convenio con un avance de ejecución del 66.67% Por lo anterior, y derivado de las estipulaciones contractuales, al no obtenerse las licencias de construcción ni cumplir con el objeto contractual, no se pagaron las siguientes facturas.
13. Mediante oficio con radicado No. 2013162008871 del 9 de julio de 2013 dirigido al Ingeniero Jorge García, interventor del Convenio, y mediante oficio No. 20131620088761 del 9 de julio de 2013, dirigido a Fabio Alexander Linares, Director Técnico de la Universidad Nacional de Colombia, el Alcalde Local de Puente Aranda manifestó preocupación por el desistimiento de los trámites de solicitud de las licencias de construcción para los salones solicitados en dicho Convenio, y que por parte de las Curadurías Urbanas se ha ordenado el archivo de las respectivas solicitudes. De igual forma se solicitó detalle de las gestiones en el seguimiento de los trámites de las licencias de construcción y se explicara el porqué de la decisión de archivo de las solicitudes por parte de las Curadurías.
14. Ante esta situación, el Ing. Jorge García, interventor del Convenio, solicitó la suspensión del Convenio por término de cuarenta y cinco (45) días calendario, para que las diferentes Curadurías Urbanas den respuesta a los recursos presentados por parte de la Universidad Nacional.
15. El día 16 de julio de 2013, se declaró la suspensión del Convenio a partir del día 17 de julio de 2013 hasta el 31 de agosto del mismo año.
16. Mediante oficio No. 20131620102201 del 9 de agosto de 2013 dirigido a la Universidad Nacional de Colombia, manifestando lo siguientes: "... Contando que el convenio tiene fecha de inicio de 17 de enero de 2010, han transcurrido más de tres años y medio sin que a la fecha se haya obtenido las licencias de construcción respectivas para ejecutar las obras diseñadas; tiempo que la administración local tampoco ha podido dar respuesta a las necesidades de un espacio

comunitario digno de las comunidades de los barrios beneficiados con el proyecto(...)Como se observa, todas las solicitudes para obtener las licencias fueron archivadas por criterios arquitectónicos o urbanísticos, estructurales o jurídicos, según el caso particular del expediente.(...) Expediente No. 2017-0297 AUDIENCIA INICIAL Página 19 de 25 Este hecho nos genera bastante preocupación por el tiempo perdido y la incertidumbre de cuánto más se necesita para poder darle solución a las comunidades (...)(...)Por lo anterior, le solicitamos al ingeniero Fabio Linares, mediante escrito radicado el 9 de julio, en el marco de sus obligaciones suscritas en el Convenio interadministrativo, que nos informara el estado general del convenio (...)( . . . )A la fecha no se ha recibido respuesta por parte de la Universidad Nacional, incumpliendo con la obligación de suministrar información requerida por parte de la administración local y aumentando nuestra preocupación (...)

17. En virtud de las solicitudes reiteradas por la Alcaldía Local de Puente Aranda, en virtud de hacer exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la Universidad Nacional, el Ingeniero Jorge García, interventor del convenio, mediante oficio con radicado No. 20131620064782 del 28 de agosto de 2013 y radicado el 30 de agosto del mismo año, solicitó prórroga de la suspensión del Convenio No. 124 de 2010, dado que el DADEP aún no se ha pronunciado sobre la firma de la solicitud de las diferentes licencias de construcción.
18. Mediante oficio 20141620030632 del 9 de abril de 2014, el señor Rodrigo Cárdenas Acevedo, director de la Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía solicita a la Alcaldía Local de Puente Aranda adelantar la liquidación del Convenio No. 124 de 2010.
19. En respuesta al oficio 20141620030632 del 9 de abril de 2014, mediante oficios con radicado No. 20141620068091 del 23 de mayo de 2014 y No. 20141620068481 del 23 de mayo de 2014, el Alcalde Local de Puente Aranda informa al director sede Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía que ha requerido al interventor para que rinda un informe detallado de la ejecución del convenio realizado por la Universidad de acuerdo a la obtención de las licencias de construcción y defina si ha cumplido con las obligaciones contractuales y si es pertinente liquidar el convenio como lo solicita la universidad. Así mismo se solicitó la entrega de todos los estudios y diseños actualizados con las observaciones pertinentes para que la administración local lo tenga como producto de la ejecución de este.
20. Mediante oficio con radicado No. 20151620125952, el director de la Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía informa al Grupo del Área de Infraestructura de la Alcaldía Local de Puente Aranda que el interventor del Convenio envió solicitud de liquidación del Convenio No. 124 de 2010 y que por lo cual, una vez analizado por la Dirección Jurídica, se enviará respuesta a la administración local.
21. Mediante memorando No. 20161620000873 del 21 de enero de 2016, la Dra. Carolina Suárez Cabeza, abogada del Fondo de Desarrollo Local, dirigido al Grupo de Infraestructura de la Alcaldía Local, devolviendo la solicitud de liquidación del Convenio No. 124 de 2010, toda vez que no se puede tramitar, toda vez que no cuenta con la firma del interventor
22. Mediante oficio con radicado No. 20161620037701 del 16 de febrero de 2016, el Alcalde Local de Puente Aranda, informa lo siguiente al ingeniero Jorge García, interventor del Convenio: *"Por su parte, la Universidad basándose en la información financiera reportada por los directores de la consultoría, reclaman un saldo a favor de la Universidad de \$61.716.184. En esta reunión, quedo en manifiesto que las directivas de la Universidad no tenían reporte de la suma adicionada*

*al convenio por \$82.790.000. La otra cifra que se tiene en discusión es la propuesta por usted, como interventor, por \$12.961.276. En consecuencia, como usted no estuvo presente para argumentar porque este monto a favor de la Universidad, nos permitimos solicitarle rendir un informe con la justificación técnica y financiera sobre la razón para pagar esta cifra a la Universidad Nacional sede Orinoquía. Esta solicitud, ante la necesidad de liquidar el convenio lo más pronto, le pedimos sea atendida antes del próximo 18 de febrero de 2016. "*

23. Mediante Memorando de 18 de febrero de 2016, el arquitecto Fredy Martín Guantivar, del Grupo de Infraestructura de la Alcaldía Local, solicitó al Alcalde Local de Puente Aranda liquidar el Convenio con saldo de cero pesos a favor de la universidad Nacional de acuerdo a lo siguiente: "(...) En consecuencia, como no se obtuvo las licencias y no se logró un apoyo efectivo a las JAC, esta supervisión no autoriza ningún pago en lo que respecta a esta fase, lo cual significa, de igual manera, que los recursos de la adición (\$82.790.000) no se utilizaron porque no se pagaron las expensas en las curadurías urbanas."
24. La Cláusula Décima Sexta del Convenio citado estipula: DÉCIMA SEXTA: TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN: El presente contrato se dará por terminado en los siguientes eventos: (...) Una vez terminado el contrato se procederá a su liquidación dentro de los seis (6) meses siguientes. Para tal efecto, EL SUPERVISOR, debe presentar solicitud en tal sentido a la Oficina Jurídica. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de terminación, anexando: i) estado de cuenta, ii) certificado de cumplimiento, iii) informe final de ejecución de cada uno de los proyectos contratados( . . . ) (Subrayado y negrilla fuera del Texto). De lo anterior, y conforme a lo afirmado en los numerales anteriores, nunca se allegaron dichos certificados para proceder a lo solicitado por la Universidad Nacional, referente a los pagos adeudados, dado que no hubo cumplimiento de las obligaciones contractuales
25. Que, como la Universidad Nacional de Colombia, en virtud de sus obligaciones contractuales, no presentó las Licencias de Construcción, es decir, no cumplió con el objeto contractual del Convenio No.124 de 2010, la Alcaldía Local de Puente Aranda, mediante comunicación con radicado 20161620039431 de fecha 19 de febrero de 2016, se convoca a la Universidad para que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de envío del comunicado comparece a suscribir el acta de liquidación bilateral. Se advirtió que de no asistir en el término fijado, se daría aplicación a la LIQUIDACIÓN UNILATERAL, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007.
26. La Universidad Nacional de Colombia no se presentó en dicho término para la firma del acta y por ende la Alcaldía Local de Puente Aranda, mediante Resolución No. 109 del 29 de febrero de 2016, resolvió declarar unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 124 de 2010, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1150 de 2007.
27. Que una vez la Universidad Nacional de Colombia, presentará el Recurso de Reposición en contra de la Resolución No. 109 del 24 de mayo de 2017, la Alcaldía Local de Puente Aranda, mediante Resolución No. 423 del 31 de octubre de 2016 se decidió negativamente el recurso de reposición.
28. Que para los efectos de la liquidación contractual que se pretende, se debe establecer que la Universidad Nacional de Colombia incumplió de manera grave el Convenio No. 124 de 2010, y, en consecuencia, debe reembolsar el valor que hasta la fecha se ha girado, por valor de OCHENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA MIL PESOS M/CTE (\$82.790.000,00) que corresponde al valor de la adición No. 1 al Convenio No. 124 de 2010

celebrado con el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda, dado que mencionado recurso se proyectó para cubrir los costos de las expensas por concepto de trámite ante la Curaduría y demás permisos pertinentes para la viabilización del proyecto ante empresas públicas, los cuales no se obtuvieron, junto con los intereses e indexación respectiva hasta el momento de su desembolso efectivo e igual forma, y para los efectos liquidatorios, se deberá establecer que el Fondo de Desarrollo Local no tiene la obligación legal ni contractual de erogar o pagar la suma o saldo pendiente por valor de CINCUENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE (\$59.553.900).

#### **1.4. CONTESTACIÓN A LA REFORMA DE RECONVENCIÓN**

La UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA se opuso a la prosperidad de la totalidad de las pretensiones formuladas por el DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO - ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA, a través de su apoderado, por las razones de hecho y derecho que se consignan en el presente documento, todas las cuales encontrarán apoyo, verificación, acreditación y certeza en el debate probatorio que se surtirá en el presente proceso.

Propone como excepciones:

- Inexistencia de incumplimiento contractual de la universidad nacional de Colombia
- Existencia de obligación contractual en cabeza del distrito capital de pagar compromisos adquiridos y reconocidos en virtud del convenio 124-2010
- Inexistencia de perjuicios causados a favor del distrito capital
- Improcedencia de solicitud de liquidación del convenio no. 124 de 2010
- Declaratoria de otras excepciones

#### **1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **1.5.1. Demandante: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA<sup>3</sup>**

La Universidad Nacional se ratifica en los hechos, pretensiones y supuestos normativos expuestos en la demanda y contestación a la demanda de reconvencción, agrega que la demandada secretaria distrital líquido de manera extemporánea el convenio pues superó los 30 días que tenía de competencia para hacerlo, adicional a ello las resoluciones por medio de las cuales se liquidó el convenio son nulas, el motivo por el cual no fueron obtenidas las licencias de construcción en tiempo fue ocasionada por motivos exógenos y ajenos a la universidad nacional, incluso por razones atribuibles a la demandada.

Su representada no debe reconocer ningún tipo de reembolso pues es injusto regresar un dinero que no recibió.

---

<sup>3</sup> Demandada en reconvencción

Hay varios ítems que fueron entregados a la demandada de manera satisfactoria, la universidad cumplió en el 90% de todas las actividades contractuales.

Finaliza solicitando se profiera un fallo favorable a su representada.

### 1.5.2. Demandada ALCALDÍA LOCAL PUENTE ARANDA<sup>4</sup>

La demandada Distrito Capital indica que la universidad nacional no cumplió con su carga procesal de demostrar los requisitos que configuran la nulidad de los actos administrativos como lo son que no fueron proferidos por autoridad competente o que carecen de motivación, que fue falsa o que se llevó de indebida manera.

Se efectuaron las prórrogas y las reuniones debidas, se instó a la parte contratante para que diera cumplimiento a los compromisos adquiridos, aun si la universidad nacional incumplió.

El cumplimiento del objeto contractual no se llevó en debida manera, las obligaciones en cabeza de la Universidad Nacional no se podían dividir

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS:

#### 2.1.1 Excepciones propuestas en la contestación de la demanda

- Las excepciones de **RÉGIMEN ESPECIAL DEL DISTRITO CAPITAL, COBRO DE LO NO DEBIDO, INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL POR PARTE DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL e INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD ESTATAL POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO** propuestas por la demandada **ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA** no están llamadas a prosperar ya que no gozan de esta calidad. Lo anterior, en atención a que los hechos que se aducen como fundamento de la misma, no la conforman, limitándose simplemente a negar o contradecir los supuestos de hecho en que los demandantes sustentan su acción.
- En relación con la excepción **GENÉRICA** planteada por la demandada **ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA**, sólo puede considerarse como un llamado al Despacho para que en caso de encontrar una causal que pudiera enervar las pretensiones de la demanda, así lo indique, por lo que se tendrá en cuenta, advirtiendo que a la fecha no encuentra ningún motivo que impida proferir una decisión de fondo en este asunto.

#### 2.1.2 Excepciones propuestas en la contestación de la demanda en reconvencción

---

<sup>4</sup> Demandante en reconvencción

- Las excepciones de **INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, EXISTENCIA DE OBLIGACIÓN CONTRACTUAL EN CABEZA DEL DISTRITO CAPITAL DE PAGAR COMPROMISOS ADQUIRIDOS Y RECONOCIDOS EN VIRTUD DEL CONVENIO 124-2010, INEXISTENCIA DE PERJUICIOS CAUSADOS A FAVOR DEL DISTRITO CAPITAL, IMPROCEDENCIA DE SOLICITUD DE LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO No. 124 De 2010** propuestas por la demandada en reconvención **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA** no están llamadas a prosperar ya que no gozan de esta calidad. Lo anterior, en atención a que los hechos que se aducen como fundamento de la misma, no la conforman, limitándose simplemente a negar o contradecir los supuestos de hecho en que los demandantes sustentan su acción.
- En relación con la excepción **GENÉRICA** planteada por la demandada **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**, sólo puede considerarse como un llamado al Despacho para que en caso de encontrar una causal que pudiera enervar las pretensiones de la demanda, así lo indique, por lo que se tendrá en cuenta, advirtiendo que a la fecha no encuentra ningún motivo que impida proferir una decisión de fondo en este asunto.

### 2.1.3 DECLARATORIA DE OTRAS EXCEPCIONES

#### **¿Puede ser considerado válido un contrato de consultoría celebrado bajo la modalidad de contratación directa con una Universidad Estatal?**

De oficio y de conformidad con el artículo artículo 45 de la Ley 80 de 1993, el Despacho declarará la nulidad absoluta del Convenio interadministrativo de cofinanciación No. 124- 2010 celebrado ente el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda y la Universidad Nacional, por considerar que la celebración del mismo estuvo mediada por la clara violación del estatuto general de la contratación que eran aplicables. En efecto, la lectura del referido acto negocial deja ver con claridad que las entidades mutuamente demandantes y demandadas, celebraron un contrato al que falazmente calificaron como convenio de cofinanciación, pero que en su objeto, obligaciones y particularidades no existe duda que se trata de un contrato de consultoría, tal y como quedó señalado en la cláusula primera del mismo: *“la Universidad Nacional se compromete con el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda a realizar la consultoría para el **diseño arquitectónico, geotécnico, estructural, hidráulico, eléctrico, estudios de cantidades de obra, precios unitarios y obtención de la licencia de construcción** <sup>5</sup>para tres (3) salones comunales ubicados en la localidad de Puente Aranda”.* (negrilla fuera de texto).

En ese mismo sentido, el Despacho observa que las obligaciones específicas y generales consagradas en el contrato son consecuentes con la figura negocial del contrato de consultoría y no guardan verdadera relación con la supuesta figura de la cofinanciación, que solo aparecería reflejada en la errada denominación del

---

<sup>5</sup>Artículo 32 de la ley 80 de 1993 (...) 2o. Contrato de Consultoría Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.

negocio jurídico y en un aporte en especie a cargo de la Universidad Nacional por la suma de \$16.558.000.

Sobre el presunto aporte de la contratista, sea del caso referir que el mismo correspondería, de acuerdo a lo señalado en la oferta presentada, a los rubros de arrendamientos, plan de regularización y trámite ante la curaduría. Sin embargo, aquellos no se encuentran descritos en las especificaciones técnicas ni demás documentos contractuales; por el contrario, se observa que los trámites ante la curaduría fueron objeto de un solicitud de adición por la suma de \$112.416.598, sin que se haya hecho un adecuado desglose de dicho rubro, ni se haya justificado financieramente, lo que hace a todas luces evidente que la decisión de plasmar el supuesto aporte de cofinanciación, ocultaba la intención de disfrazar como un convenio de cofinanciación al contrato de consultoría celebrado en contravía de lo dispuesto en la ley, que para estos efectos señala la necesidad de realizar un proceso de selección objetiva.

También es de resaltar que en todos los informes de ejecución presentados por la Universidad Nacional se hace alusión a un contrato de consultoría y no a un convenio de cofinanciación.

Así las cosas, para el Despacho, a pesar de la intencionalidad latente de las partes por encubrir la verdadera naturaleza del negocio jurídico, no existe duda que lo celebrado fue un contrato de consultoría, y en consecuencia, también se torna evidente que la entidad contratante, ha debido adelantar, al tenor de lo señalado en el artículo 2.2.1.2.1.3.1. del decreto 1082 de 2015<sup>6</sup>, un concurso de méritos, con el fin de determinar de manera objetiva al futuro contratista, pero, por el contrario, seleccionó de forma directa a la Universidad Nacional, violando con ello no solo la norma citada, sino los principios de selección objetiva, transparencia y moralidad administrativa.

Y es que como lo ha señalado el Consejo de Estado:

*“Con esta precisión se tendrá entonces, en primer lugar, que de acuerdo con las modificaciones introducidas inicialmente por la Ley 1150 de 2007 y, posteriormente, por la Ley 1474 de 2011, **la posibilidad de suscribir contratos interadministrativos está sujeta a que las obligaciones del contrato tengan relación directa con el objeto de la universidad estatal que actúe como contratista.** En segundo lugar, se tendrá que los contratos interadministrativos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública suscritos, entre otras, con instituciones públicas de educación superior, no se podrán hacer por contratación directa, sino que requerirán licitación pública o selección abreviada. En estos casos, el contrato deberá, igualmente, tener relación con el objeto de la institución de educativa del Estado. En tercer término, la ejecución de los contratos interadministrativos por parte de instituciones públicas de educación superior se regirá por el Estatuto General de Contratación Pública, salvo, únicamente cuando el objeto de dicho contrato “tenga relación*

---

<sup>6</sup> Artículo 2.2.1.2.1.3.1. Procedencia del concurso de méritos. Las Entidades Estatales deben seleccionar sus contratistas a través del concurso de méritos para la prestación de servicios de consultoría de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y para los proyectos de arquitectura.

El procedimiento para la selección de proyectos de arquitectura es el establecido en los artículos 2.2.1.2.1.3.8 al 2.2.1.2.1.3.25 del presente decreto.

*directa con el desarrollo de su actividad”;* dicho de otro modo, *solamente si se da esa relación inmediata entre el objeto del contrato y la actividad propia de la institución de educación superior, tal como debe ser, la ejecución del respectivo contrato interadministrativo podrá hacerse bajo las reglas de derecho privado.”*<sup>7</sup> (Negrilla fuera de texto).

Este presupuesto se descarta de plano al dar lectura del artículo primero del decreto 1210 de 1993 que señala:

*ARTÍCULO 1. NATURALEZA. La Universidad Nacional de Colombia es un ente universitario autónomo del orden nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial, cuyo objeto es la educación superior y la investigación, a través del cual el Estado, conforme a la Constitución Política, promoverá el desarrollo de la Educación Superior hasta sus más altos niveles, fomentará el acceso a ella y desarrollará la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia.*

*La Universidad Nacional de Colombia tendrá como ámbito principal de proyección el territorio nacional. Podrá crear y organizar sedes y dependencias, y adelantar planes, programas y proyectos, por sí sola o en cooperación con otras entidades públicas o privadas y especialmente con las universidades e institutos de investigación del Estado. El domicilio legal y la sede principal de la Universidad será la ciudad de Santafé de Bogotá.*

Al tenor de esta norma es claro que la realización actividades de diseño arquitectónico, geotécnico, estructural, hidráulico, eléctrico, estudios de cantidades de obra, precios unitarios y obtención de licencias de construcción, no tienen una relación **directa** con el objeto de la referida institución de educación superior, por lo que no era factible seleccionar de manera directa a la Universidad Nacional para la ejecución de dicho objeto.

Es menester señalar entonces que el carácter de entidades públicas de las partes dentro de este proceso no es en ninguna medida óbice para la pretermisión del principio de selección objetiva. Muy por el contrario, constituye una razón objetiva para afirmar que serían las primeras llamadas a garantizar la vigencia de las normas que enmarcan la contratación pública, así lo ha resaltado el Consejo de Estado:

*“...En este sentido el literal c) del mencionado artículo contempla la figura de los contratos interadministrativos, a través de los cuales la administración puede contratar directamente con entidades estatales. No obstante, si bien la administración tiene la posibilidad de celebrar este tipo de contratos, sin acudir a la licitación o concurso público, tal libertad no es absoluta, toda vez que en la selección del contratista 'deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial el deber de selección objetiva, establecido en la Ley 80 de 1993”.*

(...)

---

<sup>7</sup>Sentencia 28/06/2012 Rad. 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092)

<sup>8</sup>Sentencia 14/08/03 Rad. 25000-23-26-000-2001-2509-01(22848).

*"Respecto a la contratación directa, en interpretación de la norma precitada, la Sala observa que con anterioridad a la suscripción del contrato es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción, análisis en el cual se deberán analizar factores tales como experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata"<sup>9</sup>*

Llama la atención a este respecto que en el documento de estudios previos, el acápite de fundamentos jurídicos sea completamente omisivo en cuanto a las normas que fundamentan la modalidad de selección y que no conste en ninguna medida la realización de un análisis de mercado, lo que da cuenta de que la contratante no realizó ningún ejercicio comparativo de cara a la selección del contratista, eludiendo así analizar la posibilidad de que el objeto contractual pudiera ser desarrollado por un tercero y poniendo de paso en riesgo el patrimonio público al no contar con un contraste con los precios del mercado; de allí que el valor del contrato corresponda exactamente al que la Universidad Nacional presentó en su propuesta.

Como lo señaló la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en sentencia SP-8786 (38464), del 8 de julio de 2015, tal pretermisión del deber de selección objetiva en un ámbito fáctico como el que nos ocupa, bien puede ser susceptible de reproche desde el punto de vista penal, razón por la cual se realizará la compulsa de copias correspondiente.

Siguiendo el derrotero del Consejo de Estado en sentencia del veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 66001-23-31-000-1999-00435-01(24809):

*"...no es un elemento necesario para la configuración de la nulidad absoluta que alguna o todas las partes contractuales conozcan el vicio, puesto que como lo que se protege con esa sanción es el orden público y las normas imperativas, es decir el interés general, no es tolerable ignorancia o desconocimiento alguno para eludir su protección pues lo contrario implicaría privilegiar el interés individual de quien dice desconocer o ignorar, en franco detrimento del interés general, lo cual es del todo inadmisibles"*

(...)

*por consiguiente, toda violación a un mandato imperativo o a una prohibición de la ley, comporta un vicio que genera nulidad absoluta si, por supuesto, ella no consagra una sanción diferente. Y es que las normas imperativas no son solamente aquellas que prohíben sino también las que mandan u ordenan y por ende la transgresión del orden público se presenta cuando se viola la que prohíbe así como cuando no se observa o se desatiende la que ordena, casos todos estos que conducen a una nulidad absoluta por objeto ilícito..."*

Por ende, no existe duda ante las graves e inexcusables vulneraciones al principio de selección objetiva, que el contrato así celebrado debe ser declarado nulo pues el mismo fue celebrado en contravía de lo ordenado en la ley.

---

<sup>9</sup> Sentencia 14/04/05 Rad. 190001-23-31-000-2002-01577-01(AP).

Resta entonces por definir lo atinente a las restituciones mutuas en tanto que es consecuencia jurídica propia de la aplicación de la sanción en comento. A este respecto sea del caso considerar que el Consejo de Estado ha señalado que:

*“En este orden, en los contratos regidos por la Ley 80 de 1993 cuando se declare la nulidad absoluta por objeto o causa ilícita el ejecutante o prestador del objeto contractual tiene derecho a ser restituido por el valor equivalente a las prestaciones ejecutadas, siempre y cuando se encuentre demostrado que la entidad se ha beneficiado con éstas para la satisfacción de un interés público, restituciones que, no obstante, no proceden en todos los casos como lo ha indicado esta Corporación, por ejemplo, en aquellos en los que resulta materialmente imposible efectuarlas. Como ha puesto de presente la jurisprudencia de la Corporación, de la citada norma se deriva la necesidad de que las prestaciones ejecutadas y no reconocidas al momento de declarar la nulidad absoluta sea acreditada en dos aspectos: cualitativo, vale decir, que haya significado un beneficio representado en la satisfacción de un interés público; y otro cuantitativo, en tanto la declaración de restituir lo ejecutado debe ir hasta el monto efectivamente demostrado.”*

Siguiendo tal lineamiento, que se deriva de forma diáfana de lo establecido en el artículo 48 de la ley 80 de 1993, el Despacho encuentra que no existe derecho de la Universidad Nacional a ser restituida en lo que se refiere a las actividades presuntamente dejadas de cancelar correspondientes del proyecto de consultoría, por cuanto, como es reconocido por la accionante primigenia, las licencias de construcción no fueron expedidas y en consecuencia no puede afirmarse respecto de ellas que hayan significado un beneficio para la contratante, representado en la satisfacción de un interés público, como sí lo habría sido si las licencias se hubieren aprobado y la obra se hubiera podido llevar a cabo, al amparo del contrato en cuestión.

Es preciso recordar a este respecto, que el contrato de consultoría para la realización de estudios y diseños guarda una relación de medio a fin con el contrato de obra, en tanto que el segundo no puede ser ejecutado sin que el primero haya logrado los resultados esperados. Siendo que la adecuada ejecución de la obra es lo que realmente satisface el interés público, no podría afirmarse que la ejecución del negocio jurídico que nos ocupa haya reportado un beneficio, pues no hay satisfacción de un interés público en la realización de unos diseños que no pueden ser materializados a falta de la correspondiente licencia de construcción, cuya obtención, no era en ninguna medida ajena al objeto del contrato celebrado.

En cuanto a las restituciones que cabrían en favor del Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda, cabe señalar que las mismas no resultan procedentes, en primera medida porque la figura de la restitución no puede ontológicamente abarcar la indemnización de perjuicios que demanda la referida entidad al ser una institución orientada a retrotraer los efectos del negocio viciado de nulidad, así:

*“De igual forma, la nulidad tiene en cuenta única y exclusivamente la prestación ejecutada desde el punto de vista de un interés negativo, mas no el positivo, como lo sería la pérdida de*

*oportunidad, o rubros del lucro cesante distintos de los frutos o rendimientos conforme a las reglas de la reivindicación.”<sup>10</sup>*

Pero por otra parte, y esto aplica a las dos entidades, por cuanto al tenor de lo señalado en el artículo 1525 del Código Civil “no podrá repetirse lo que se haya dado o pagado por un objeto o causa ilícita a sabiendas”, y es que para el Despacho no existe duda en que ambas partes eran concededoras de la ilicitud del objeto; de allí que hayan intentado disfrazar el contrato de consultoría como un convenio de cofinanciación, por lo que no procede la restitución de ningún valor en favor del Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda ni de la Universidad Nacional.

De acuerdo con lo expuesto en precedencia, se negarán las pretensiones tanto de la demanda original como de la demanda en reconvencción.

Finalmente se ordenará compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que investiguen las conductas de quienes celebraron el contrato violando el principio de selección objetiva del contratista.

## **2.2. CONDENA EN COSTAS**

La condena en costas la adopta el juez teniendo en cuenta la conducta de la parte vencida en el proceso, pues no es una regla de aplicación forzosa y general.

El artículo 188 del CPACA no obliga al juzgador a condenar en costas indefectiblemente sin que medie una valoración de la conducta de la parte vencida en el proceso, dicha norma señala que se debe disponer sobre dicha condena solo en la sentencia que decida el mérito del asunto sometido a debate en el proceso.

Analizado dicho aspecto, este despacho estima que en esta oportunidad **no hay lugar a imponer condena en costas**, debido a que no se aprecia temeridad o abuso de las atribuciones o derechos procesales por las partes. Además, las costas deben aparecer comprobadas, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P, según el cual “*Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*” situación que no se ha presentado en el caso estudiado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y CUATRO (34) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y, por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO:** Negar la nulidad de las resoluciones No. 109 del 29 de febrero de 2016, y No. 423 del 31 de octubre de 2016, proferidas por la Alcaldía Local de Puente

---

<sup>10</sup> Aida Patricia Hernández Silva, Las restituciones mutuas en la contratación estatal, Fallos Referentes en la Contratación Estatal, Universidad Externado de Colombia.

Aranda, y las demás pretensiones de la demanda original y la demanda en reconvencción, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Declárese la nulidad absoluta del Convenio interadministrativo de cofinanciación No. 124- 2010 incluidas sus adiciones y prórrogas de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Declárese la improcedencia de ordenar la realización de restituciones mutuas de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** ORDENAR compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que investiguen las conductas de quienes celebraron el convenio violando el principio de selección objetiva del contratista.

**QUINTO: Notifíquese** a las partes del contenido de esta decisión en los términos del artículo 203 del CPACA.

**COPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

  
**OLGA CECILIA HENAO MARÍN**  
Juez

NNC

Firmado Por:

**Olga Cecilia Henao Marin**  
Juez  
Juzgado Administrativo  
034  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d86007bb02e56f382350540e740b1653707d6df2a4fef2614d32f34a1d2f3153**  
Documento generado en 22/06/2022 11:19:38 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>