

## TABLA DE CONTENIDO

<b>PRIMERA PARTE - ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
<b>I. PARTES Y REPRESENTANTES</b>	<b>4</b>
<b>II. EL CONTRATO ORIGEN DE LAS CONTROVERSIAS</b>	<b>5</b>
<b>III. EL PACTO ARBITRAL</b>	<b>5</b>
<b>IV. CONVOCATORIA DEL TRIBUNAL, ÁRBITROS Y ETAPA INICIAL DEL PROCESO</b>	<b>6</b>
<b>V. LA DEMANDA PRINCIPAL REFORMADA, SU CONTESTACIÓN Y EXCEPCIONES</b>	<b>8</b>
<b>VI. LA DEMANDA DE RECONVENCIÓN PRESENTADA POR EL DISTRITO CAPITAL, INADMISIÓN, REFORMA, CONTESTACIÓN Y EXCEPCIONES</b>	<b>19</b>
<b>VII. PRIMERA AUDIENCIA, ETAPA PROBATORIA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN</b>	<b>21</b>
<b>VIII. TÉMINO DE DURACIÓN DEL PROCESO</b>	<b>27</b>
<b>SEGUNDA PARTE - CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL</b>	<b>28</b>
<b>I. PRESUPUESTOS PROCESALES</b>	<b>28</b>
1. DEMANDAS EN FORMA	28
2. CAPACIDAD	29
3. COMPETENCIA	29
3.1 LAS POSICIONES DE LAS PARTES	29
3.2 CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL DE ARBITRAMENTO	31
<b>II. LEGITIMACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL</b>	<b>46</b>
1. LAS POSICIONES DE LAS PARTES	46
2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL DE ARBITRAMENTO	48
<b>III. OBJECCIÓN POR ERROR GRAVE CONTRA EL DICTAMEN PERICIAL RENDIDO POR INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A.</b>	<b>62</b>
<b>IV. LA TACHA DE UN TESTIGO</b>	<b>87</b>
<b>V. CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES Y PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS</b>	<b>90</b>
1. CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES EN EL <i>SUB LITE</i>	90
2. ENUMERACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS	93

<b><u>VI. ESTUDIO DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA PRINCIPAL REFORMADA PRESENTADA POR LIME Y DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS</u></b>	<b>95</b>
<b><u>1. ESTUDIO DE LAS PRETENSIONES RELATIVAS A LA REVERSIÓN Y DE LAS EXCEPCIONES</u></b>	<b>99</b>
1.1 LAS PRETENSIONES Y LAS EXCEPCIONES PLANTEADAS	99
1.2 POSICIONES DE LAS PARTES Y DEL MINISTERIO PÚBLICO	101
1.2.4 POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO	103
1.3.3 ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO: NATURALEZA JURÍDICA Y RÉGIMEN DE DERECHO APLICABLE AL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 054 DE 2003	112
1.3.4 EL ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE REVERSIÓN Y DE RESTITUCIÓN A CARGO DE LIME EN VIRTUD DEL CONTRATO DE CONCESIÓN 054 DE 2003 Y, CONCRETAMENTE, LA REVERSIÓN DE LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS A FAVOR DE LA UAESP	120
1.3.4.1 LAS MODALIDADES DEL CONTRATO DE CONCESIÓN	121
1.3.4.2 LA CLÁUSULA DE REVERSIÓN EN LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN	122
1.3.4.3 LA CLÁUSULA DE REVERSIÓN EN LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO MEDIANTE ÁREAS DE SERVICIO EXCLUSIVO	129
1.3.4.4 ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:	131
1.3.4.4.1 LA EXTENSIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE REVERSIÓN EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 54 DE 2003	131
1.3.4.4.2 EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REVERSIÓN EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 54 DE 2003 POR PARTE DE LIME	140
<b><u>2. ESTUDIO DE LAS PRETENSIONES RELATIVAS A (I) IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA OPERATIVO DE RECICLAJE – SOR, (II) MANTENIMIENTO DE LAS CONDICIONES EN EL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA, Y (III) PLANEACIÓN DE ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA PODA DE ÁRBOLES EN LA DEMANDA PRINCIPAL Y EN LA DEMANDA DE RECONVENCIÓN; Y SOBRE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS</u></b>	<b>142</b>
2.1 SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA OPERATIVO DE RECICLAJE – SOR	143
2.1.2 POSICIONES DE LAS PARTES Y DEL MINISTERIO PÚBLICO	145
2.1.3 CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL DE ARBITRAMENTO	148
2.2.2.2 POSICIÓN DE LA UAESP	162
2.2.2.3. POSICIÓN DEL DISTRITO CAPITAL	163
2.2.2.4. POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO	163
2.2.3 CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL	164
<b><u>3. ESTUDIO SOBRE LAS PRETENSIONES RELATIVAS AL CORTE DE CÉSPED.</u></b>	<b>169</b>
3.3 CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL	175
<b><u>4. CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRETENSIONES RELATIVAS A ÁRBOLES CAÍDOS.</u></b>	<b>183</b>
<b><u>5. ESTUDIO DE LA PRETENSIÓN SOBRE LOS INTERESES</u></b>	<b>203</b>
<b><u>6. ESTUDIO DE LA NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES UAESP NO. 221 DE 31 DE MAYO DE 2013 Y UAESP NO. 513 DE 9 DE OCTUBRE DE 2013.</u></b>	<b>204</b>
6.2 POSICIONES DE LAS PARTES	205
6.3.1 EN RELACIÓN CON EL CARGO DE FALTA DE COMPETENCIA PORQUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FUERON EXPEDIDOS POR LA DIRECTORA DE LA UAESP	207

6.3.2 EN RELACIÓN CON EL CARGO POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO	209
6.3.3 EN RELACIÓN CON EL CARGO POR HABER INCLUIDO LOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES COMO PARTE DE LOS BIENES SUSCEPTIBLES DE REVERSIÓN	222
6.3.4 EN RELACIÓN CON EL CARGO POR VIOLACIÓN AL DERECHO A LA IGUALDAD	223
<b><u>7. ESTUDIO DE LAS PRETENSIONES REFERENTES A LA CONDENA AL DISTRITO CAPITAL Y A LA UAESP (I) A PAGAR A LIME LAS SUMAS QUE HAYA PAGADO A LAS ASEGURADORAS O RESULTE OBLIGADA A PAGAR, O SUBSIDIARIAMENTE (II) A REINTEGRAR A LAS ASEGURADORAS LOS VALORES PAGADOS</u></b>	<b><u>225</u></b>
<b><u>7.1 LAS PRETENSIONES Y EXCEPCIONES PLANTEADAS</u></b>	<b><u>225</u></b>
7.2 POSICIONES DE LAS PARTES Y DEL MINISTERIO PÚBLICO	227
7.3. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL	228
<b><u>XII. JURAMENTO ESTIMATORIO DE LA DEMANDA PRINCIPAL REFORMADA</u></b>	<b><u>235</u></b>
<b><u>XIII. COSTAS</u></b>	<b><u>236</u></b>
<b><u>TERCERA PARTE - DECISIONES DEL TRIBUNAL</u></b>	<b><u>238</u></b>

## LAUDO ARBITRAL

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil quince (2015) Cumplido el trámite legal y dentro de la oportunidad para hacerlo, procede el Tribunal de Arbitramento a proferir el Laudo en derecho que pone fin al proceso arbitral promovido por **LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P.-**, en adelante **LIME**, por una parte, y la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS**, en adelante **UAESP**, y el **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ**, en adelante **D. C.**, por la otra, previo un recuento sobre los antecedentes y demás aspectos preliminares del proceso.

### PRIMERA PARTE - ANTECEDENTES

#### I. PARTES Y REPRESENTANTES

##### 1. Parte demandante

1. **LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P.** es una sociedad comercial, domiciliada en la ciudad de Bogotá, según consta en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá<sup>1</sup>. Comparece al proceso representada por la señora **ZANDRA PATRICIA MANTILLA FLOREZ**, en su calidad de Representante Legal quien otorgó el poder para la actuación judicial al doctor **JUAN PABLO ESTRADA SÁNCHEZ**.

##### 2. Parte demandada

2. **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – D. C.** es una entidad territorial. Comparece representada legalmente por el señor Alcalde **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**, quien otorgó el poder para la actuación judicial en primer lugar al doctor **BISMAR SEGUNDO**

---

<sup>1</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 439 a 443.

**ALEMÁN CABRERA**, posteriormente al doctor **SANTIAGO LONDOÑO CAMACHO** y finalmente al doctor **GUSTAVO ALFONSO CUELLO IRIARTE**. El D. C. también es parte convocante en reconvención.

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP** es una entidad del orden distrital del sector descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado. Comparece representada en el inicio del proceso por el doctor **OMAR ALBERTO BARÓN AVENDAÑO** quien otorgó poder para actuar al doctor **CESAR NEGRET**. Posteriormente compareció representada por la doctora **ANDREA CASALLAS RODRÍGUEZ** quien actuó como apoderada frente a la renuncia del doctor **CESAR NEGRET MOSQUERA** y después otorgó el poder al doctor **HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**.

## II. EL CONTRATO ORIGEN DE LAS CONTROVERSIAS

3. Es el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 para la recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición, en las áreas de servicio exclusivo –ASE´s- Nos. 1 y 5 del Distrito Capital de Bogotá.<sup>2</sup>

## III. EL PACTO ARBITRAL

4. En el Contrato de Concesión No. 054 de 2003, las partes pactaron arbitraje en la cláusula 41, en los siguientes términos:

***“CLÁUSULA 41.- CLAUSULA COMPROMISORIA.** Las diferencias que surjan entre las partes como consecuencia de la celebración, ejecución, desarrollo, terminación y liquidación del presente contrato, que no puedan ser resueltas directamente entre ellas o mediante los instrumentos de solución de que trata la cláusula anterior, se someterán a la decisión de un tribunal de arbitramento conformado por tres (3) árbitros colombianos. Los árbitros serán designados de común acuerdo por las partes, y a falta de acuerdo por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio*

---

<sup>2</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 1 a 44.

*de Bogotá. El tribunal decidirá en derecho y funcionará en el Distrito Capital*

*En las controversias de menor cuantía sólo habrá un árbitro. Se entenderá por tales, aquellas cuyo monto sea igual o inferior a cuarenta (40) SMLM.*

*La designación, requerimiento, constitución, funcionamiento y los demás aspectos del tribunal se regirán por las disposiciones legales vigentes sobre la materia en la fecha que el tribunal se convoque”*

#### **IV. CONVOCATORIA DEL TRIBUNAL, ÁRBITROS Y ETAPA INICIAL DEL PROCESO**

##### **1. La convocatoria del Tribunal de arbitramento**

5. El 16 de septiembre de 2013 el doctor **JUAN PABLO ESTRADA SÁNCHEZ**, en su calidad de apoderado de LIME, presentó demanda arbitral ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá. Posteriormente, el 18 de febrero de 2014 el apoderado de LIME presentó sustitución de la demanda, la que fue admitida por el Tribunal.<sup>3</sup>

##### **2. Designación de los árbitros**

6. De conformidad con la cláusula compromisoria, las partes de común acuerdo designaron a los doctores **JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR, CLARA MARÍA GONZÁLEZ ZABALA y JUAN CARLOS EXPÓSITO VÉLEZ** como Árbitros, quienes aceptaron el cargo dentro de la oportunidad legal.

##### **3. Instalación**

7. Previas citaciones por parte del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, a los Árbitros y a las partes y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1563 de 2012, el Tribunal se instaló el 18 de febrero de 2014, en sesión realizada en

---

<sup>3</sup> Cuaderno Principal No.1, Folios 421 a 424.

dicho Centro.<sup>4</sup> Se designó como Presidente al doctor **JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR** y como secretaria a la doctora **LAURA BARRIOS MORALES** quien aceptó oportunamente y luego se posesionó ante el Tribunal.

#### **4. Admisión de la demanda, notificación y contestación**

8. En audiencia celebrada el 5 de marzo de 2014, el Tribunal admitió la sustitución demanda.<sup>5</sup> El auto admisorio fue notificado personalmente al Ministerio Público quien se encontraba presente en la audiencia. El 6 de marzo de 2014 se les notificó a la UAESP, al Distrito Capital y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 612 del Código General del Proceso. La Agencia acusó recibo el mismo 6 de marzo, la UAESP el 10 de marzo y el Distrito Capital el 11 de marzo siguiente.
9. Dentro del término legal, las convocadas contestaron la demanda, propusieron excepciones, y solicitaron pruebas. El Distrito Capital presentó demanda de reconvención.
10. LIME contestó dentro del término legal la demanda de reconvención, propuso excepciones, solicitó pruebas y objetó la cuantía juramentada.
11. El 30 de julio de 2014, el Distrito Capital presentó reforma de la demanda de reconvención, la cual fue inadmitida en audiencia llevada a cabo el 31 de julio siguiente;<sup>6</sup> fecha en la cual estaba prevista la realización de la audiencia de conciliación. Dentro del término legal, el Distrito Capital subsanó la reforma de la reconvención<sup>7</sup> y el Tribunal la admitió mediante auto de fecha 14 de agosto de 2014.<sup>8</sup> LIME, por su

---

<sup>4</sup> Cuaderno Principal No. 1, Folios 418 y 419.

<sup>5</sup> Cuaderno Principal No. 1, Folios 421 a 424.

<sup>6</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 91 a 94.

<sup>7</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 156, 156 vuelto y 157.

<sup>8</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 168 a 170.

parte, contestó la reforma de la demanda de reconvencción, propuso excepciones, solicitó pruebas y objetó la cuantía juramentada.

12. El 30 de septiembre de 2014 LIME presentó reforma de la demanda,<sup>9</sup> admitida por el Tribunal,<sup>10</sup> la cual contestaron oportunamente las convocadas.<sup>11</sup>
13. Los traslados de las excepciones propuestas y de la objeción al juramento estimatorio de la cuantía fueron debidamente surtidos en los términos previstos por la ley.
14. LIME se pronunció sobre las excepciones propuestas el 24 de octubre de 2014<sup>12</sup>

## **V. LA DEMANDA PRINCIPAL REFORMADA, SU CONTESTACIÓN Y EXCEPCIONES**

### **1. Pretensiones de la demanda principal reformada**

15. Las pretensiones formuladas por la convocante en la demanda reformada, son las siguientes:<sup>13</sup>

***“Primera Principal:*** *Que se interprete el contrato de concesión No. 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, en el sentido de que los únicos bienes que deben ser objeto de entrega por parte de LIME S.A. ESP al finalizar el contrato de concesión, a título de reversión, son los mencionados en las cláusulas 17 y 32, numeral 11, del citado contrato de concesión.*

***Primera subsidiaria de la primera principal:*** *Que se declare que en virtud del contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP (hoy UAESP), no son objeto de reversión los vehículos motorizados afectos a la prestación del servicio público a cargo del contratista.*

---

<sup>9</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 212 a 280.

<sup>10</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 281 a 284.

<sup>11</sup> Cuaderno Principal No.2, Folios 286 a 294 contestación del Distrito Capital y Folios 295 a 396 contestación de la UAESP.

<sup>12</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 397 a 422.

<sup>13</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 245 a 254.

**Segunda subsidiaria de la primera principal:** Que se declare que la reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio público que debe llevarse a cabo en virtud del contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, se limita a la entrega de los bienes e información descritos en la cláusula décimo séptima del contrato concesión 054 de 2003.

**Tercera subsidiaria de la primera principal:** Que se declare que la reversión de los vehículos motorizados y equipos afectos a la prestación del servicio público, que debe llevarse a cabo en virtud del contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, (hoy UAESP) se limita a la entrega de los vehículos de propiedad de LIME S.A. ESP que se encontraban en servicio y en el estado en que se encontraban al finalizar el plazo de ejecución del contrato de concesión o, en caso de que dicha entrega sea fácticamente imposible, al valor económico que representaban dichos bienes en el estado en que se encontraban al finalizar el plazo de ejecución del contrato de concesión.

**Segunda Principal:** Que se declare que LIME S.A. ESP dio cabal cumplimiento a sus obligaciones de entrega de bienes e información, a título de restitución y reversión, al final del contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP.

**Tercera Principal:** Que se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS incumplió las siguientes obligaciones pactadas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP:

1. Implementación del Sistema Operativo de Reciclaje –SOR (numeral 2.2 del Anexo 10 al contrato de concesión 054 de 2003).
2. Mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el Relleno Sanitario Doña Juana (numeral 2.9 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión).
3. Planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados de la ciudad (numeral 2.6 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión).

**Cuarta Principal:** Que se declare que LIME S.A. ESP incurrió en mayores costos como consecuencia del incumplimiento por parte del DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) de las siguientes obligaciones pactadas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP:

1. *Implementación del Sistema Operativo de Reciclaje –SOR (numeral 2.2 del Anexo 10 al contrato de concesión 054 de 2003).*

2. *Mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el Relleno Sanitario Doña Juana (numeral 2.9 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión).*

3. *Planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados de la ciudad (numeral 2.6 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión).*

***Quinta Principal:*** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) está obligado a indemnizar íntegramente a LIME S.A. ESP los perjuicios que le hubiera causado por su incumplimiento.*

***Sexta Principal:*** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. E.S.P.*

***Primera subsidiaria de la sexta principal:*** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

***Segunda subsidiaria de la sexta principal:*** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

***Tercera subsidiaria de la sexta principal:*** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a cargo del DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

***Primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal:*** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA*

*DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. E.S.P los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

**Séptima Principal:** *Que se declare que LIME S.A. ESP debió ejecutar mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, que no fueron reconocidas por la UESP (hoy UAESP).*

**Octava Principal:** *Que se declare que la UESP (hoy UAESP) debió reconocer y pagar las mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, ejecutadas por LIME S.A. ESP.*

**Novena Principal:** *Que se declare que LIME S.A. ESP incurrió en mayores costos como consecuencia de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, que no fueron reconocidas y pagadas por la UESP (Hoy UAESP).*

**Décima Principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS está obligado a indemnizar íntegramente a LIME S.A. ESP los perjuicios que le hubiera causado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP.*

**Décima primera Principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de*

*concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

**Primera subsidiaria a la décima primera principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la décima primera principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

**Tercera subsidiaria a la décima primera principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

**Primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima primera principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima primera principal:** *Que como consecuencia de las*

*declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP., los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

***Décima Segunda Principal:*** *Que se declare que LIME S.A. ESP debió ejecutar actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, que no fueron reconocidas por la UESP (hoy UAESP).*

***Décima Tercera Principal:*** *Que se declare que la UESP debió reconocer y pagar las actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, ejecutadas por LIME S.A. ESP.*

***Décima Cuarta Principal:*** *Que se declare que LIME S.A. ESP incurrió en mayores costos como consecuencia de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, que no fueron reconocidas y pagadas por la UESP.*

***Décima Quinta Principal:*** *Que como consecuencia de las declaraciones décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS está obligado a indemnizar íntegramente a LIME S.A. ESP los perjuicios que le hubiera causado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P.*

***Décima Sexta Principal:*** *Que como consecuencia de las declaraciones Décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que*

*no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

**Primera subsidiaria a la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones Décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones Décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

**Tercera subsidiaria a la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

**Primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE*

*SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

**Décima Séptima Principal:** *Que sobre cualquiera de las sumas anteriores se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP intereses comerciales moratorios a la máxima tasa de interés permitida por la ley, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

**Primera subsidiaria a la décima séptima principal:** *Que sobre cualquiera de las sumas anteriores se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP intereses comerciales moratorios a la máxima tasa de interés permitida por la ley, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la décima séptima principal:** *Que sobre cualquiera de las sumas anteriores se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP intereses comerciales moratorios a la máxima tasa de interés permitida por la ley, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

**Tercera subsidiaria a la décima séptima principal:** *Que sobre cualquiera de las sumas anteriores se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP intereses comerciales moratorios a la tasa establecida en el artículo 4-8 de la Ley 80 de 1993, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

**Primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima séptima principal:** *Que sobre cualquiera de las sumas anteriores se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP intereses comerciales moratorios a la tasa establecida en el artículo 4-8 de la Ley 80 de 1993, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima séptima principal:** *Que sobre cualquiera de las sumas anteriores se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP intereses comerciales moratorios a la tasa establecida en el artículo 4-8 de la Ley 80 de 1993, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

**Décima Octava Principal:** Que se declare la nulidad de la Resolución UAESP 221 de 31 de mayo de 2013, “por la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Concesión 54 de 2003, suscrito con Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.”, suscrita por la Señora Directora General de la UAESP.

**Décima Novena Principal:** Que se declare la nulidad de la Resolución UAESP 513 de 9 de octubre de 2013, “por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P. en contra de la Resolución No. 221 de 2013, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 54 de 2003, suscrito con la sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P.”, suscrita por la Señora Directora General de la UAESP.

**Vigésima Principal:** Que se condene al DISTRITO CAPITAL y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP – a pagar a LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P., la totalidad de las sumas de dinero que ésta haya pagado o resulte obligada o condenada a pagar a las compañías aseguradoras COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS – CONFIANZA S.A., SEGUROS DEL ESTADO S.A. y SEGUROS CONDOR S.A., o a quienes hagan sus veces o representen sus derechos, o bien, la diferencia resultante entre el valor impuesto en las Resoluciones No. 221, 513 y 516 de 2013, y el menor valor que se determine en el laudo arbitral por concepto del presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales allí declarado por la entidad, con motivo del pago realizado por dichas empresas a favor de la UAESP, en cumplimiento de las obligaciones impuestas en las mencionadas Resoluciones, incluyendo el capital, intereses, sanciones, costas procesales y agencias en derecho, honorarios y demás inherentes a dicho pago.

**Primera Pretensión subsidiaria de la Vigésima Pretensión Principal:** Que en el evento en que LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P., para la fecha de firmeza del laudo arbitral que se profiera dentro de la presente controversia, no haya efectuado desembolso alguno a favor de las compañías aseguradoras COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS – CONFIANZA S.A., SEGUROS DEL ESTADO S.A. y SEGUROS CONDOR S.A., o a quienes hagan sus veces o representen sus derechos, se condene al DISTRITO CAPITAL y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP – a reintegrar a dichas compañías los valores pagados por ellas a favor de la UAESP, o bien, la diferencia resultante entre el valor impuesto en las Resoluciones No. 221, 513 y 516 de 2013, y el menor valor que se determine en el laudo arbitral por concepto del presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales allí declarada por la entidad, con motivo del pago realizado por dichas empresas a favor de la UAESP, en cumplimiento de las obligaciones impuestas en las mencionadas Resoluciones, incluyendo el capital, intereses, sanciones, costas procesales y agencias en derecho, honorarios y demás inherentes a dicho pago.

**Vigésima Primera Principal:** Que se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A.

*ESP las costas del proceso y las agencias en derecho, de conformidad con las disposiciones legales vigentes al momento de dictar el laudo arbitral definitivo que ponga fin al presente proceso.”*

## **2. Hechos**

16. La parte convocante fundamenta sus pretensiones en los hechos que relaciona en la demanda reformada –Folios 215 a 245 del Cuaderno Principal No. 2, a los cuales se referirá el Tribunal al estudiar los temas materia de decisión.

## **3. Contestación de la demanda principal reformada por el Distrito Capital y presentación de excepciones**

17. El Distrito Capital contestó la reforma de la demanda dentro de la oportunidad legal y presentó las siguientes excepciones:<sup>14</sup>

*“La reversión de vehículos afectados a la prestación del servicios es una obligación inherente al contrato de concesión No. 54 de 2003.*

*La concesión otorgada a LIME S.A., ESP., amortizaba la inversión en vehículos con recursos provenientes de la tarifa.*

*Excepción genérica”*

## **4. Contestación de la demanda principal reformada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP- y presentación de excepciones**

18. La UAESP contestó la reforma de la demanda<sup>15</sup> dentro de la oportunidad legal y presentó las siguientes excepciones:

*“7.1. PRIMERA EXCEPCIÓN: FALTA DE COMPETENCIA DE LA JUSTICIA ARBITRAL PARA ABORDAR LA PRESENTE CONTROVERSIA*

*7.2. SEGUNDA EXCEPCIÓN: LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS*

---

<sup>14</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294.

<sup>15</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 295 a 396.

*7.3. TERCERA EXCEPCIÓN: LA REVERSIÓN DE VEHÍCULOS AFECTOS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO ES UNA OBLIGACIÓN INHERENTE AL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 54 DE 2003*

*7.4. CUARTA EXCEPCIÓN: LA CONCESIÓN OTORGADA A LIME AMORTIZABA LA INVERSIÓN EN VEHÍCULOS CON RECURSOS PROVENIENTES DE LA TARIFA*

*7.5. QUINTA EXCEPCIÓN: LA REVERSIÓN DEFECTUOSA DE LA INFORMACIÓN CONFORME A LA CLÁUSULA 17 DEL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 054 DE 2003 ES CAUSA DE UN INCUMPLIMIENTO PARCIAL DEL CONTRATISTA*

*7.6. SEXTA EXCEPCIÓN: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA OPERATIVO DE RECICLAJE - SOR NO ES FUENTE DE RECONOCIMIENTO DE MAYORES COSTOS, POR NO SER UN EVENTO IMPREVISIBLE PARA EL CONTRATISTA*

*7.7. SÉPTIMA EXCEPCIÓN: EL SUPUESTO DETERIORO DE LA FLOTA DE VEHÍCULOS Y LOS ALEGADOS MAYORES COSTOS DE PERSONAL NO SON IMPUTABLES A LA UAESP*

*7.8. OCTAVA EXCEPCIÓN: LA OBLIGACIÓN DE CORTE DE CÉSPED NO TIENE ÁREAS DE EXCLUSIÓN, POR LO QUE CORRESPONDE A UNA OBLIGACIÓN PROPIA DEL CONTRATISTA QUE NO GENERA RECONOCIMIENTOS ADICIONALES POR LA UAESP*

*7.9. NOVENA EXCEPCIÓN: INEXISTENCIA DEL DERECHO DEL CONCESIONARIO A OBTENER EL RECONOCIMIENTO DE VALORES ADICIONALES POR LA RECOLECCIÓN DE ÁRBOLES CAÍDOS*

*7.10. DÉCIMA EXCEPCIÓN: INEXISTENCIA DE DAÑO INDEMNIZABLE POR LOS PAGOS REALIZADOS POR LAS ASEGURADORAS*

*7.11. UNDÉCIMA EXCEPCIÓN: FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA PARA DEMANDAR SUBSIDIARIAMENTE EL REEMBOLSO DE LO PAGADO POR TERCEROS EN FAVOR DE LA UAESP*

*7.12. DUODÉCIMA EXCEPCIÓN: INEXISTENCIA DE DAÑO INDEMNIZABLE EN EL CASO DE LA ASEGURADORA CÓNDOR*

*7.13. DÉCIMA TERCERA EXCEPCIÓN: COMPENSACIÓN*

*7.14. DÉCIMA CUARTA EXCEPCIÓN: GENÉRICA”*

## **VI. LA DEMANDA DE RECONVENCIÓN PRESENTADA POR EL DISTRITO CAPITAL, INADMISIÓN, REFORMA, CONTESTACIÓN Y EXCEPCIONES**

### **1. Presentación de la demanda de reconvencción, su inadmisión, reforma y solicitud de retiro**

19. El 19 de mayo de 2014 el D. C. presentó dentro del término legal demanda de reconvencción contra LIME. Posteriormente, el 30 de julio de 2014 reformó la demanda de reconvencción la cual fue inadmitida por el Tribunal el 31 de julio de 2014.<sup>16</sup> El D. C. subsanó la reforma de la demanda de reconvencción y el Tribunal la admitió mediante auto de fecha 14 de agosto de 2014.<sup>17</sup> El 16 de octubre de 2014 al contestar la reforma de la demanda, el D. C. solicitó al Tribunal no tener en cuenta la demanda de reconvencción ni su reforma.<sup>18</sup> El Tribunal, en auto de fecha 28 de octubre de 2014 resolvió no acceder a la solicitud del D. C. con fundamento en los artículos 92 y 314 del Código General del Proceso.<sup>19</sup>

### **2. Pretensiones**

20. Las pretensiones formuladas por el Distrito Capital en la demanda de reconvencción reformada, son las siguientes:<sup>20</sup>

**“3.1. PRETENSIONES REFERIDAS A LA OBLIGACIÓN DE REVERSIÓN DE VEHÍCULOS AFECTOS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO**

*PRIMERA: Declarar que LIME S.A. ESP estaba obligada a revertir a favor de la UAESP los vehículos motorizados afectos a la prestación del servicio público de aseo, destinados a la ejecución del Contrato de Concesión No. 54 del 31 de julio de 2003, una vez culminó el último término de vigencia del Contrato de Concesión No. 54, esto es, el 16 de septiembre de 2011.*

*SEGUNDA: Declarar que LIME S.A. ESP incumplió la obligación de revertir en favor de la UAESP los vehículos motorizados afectos a la*

---

<sup>16</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 91 a 94.

<sup>17</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 168 a 170.

<sup>18</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294.

<sup>19</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 423 a 431.

<sup>20</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 85 y 85 vuelto.

*prestación del servicio público de aseo, destinados a la ejecución del Contrato de Concesión No. 54 del 15 de septiembre de 2003 (sic).*

*TERCERA: Declarar que como consecuencia del anterior incumplimiento, Bogotá Distrito Capital, por intermedio de la Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado –EAB- y su filial Aguas de Bogotá S.A. ESP, se vio en la obligación de asumir la prestación del servicio público de aseo en cada una de las actividades señaladas en la cláusula primera del Contrato de CONCESIÓN No. 54 del 31 de julio de 2003, sin contar para tal efecto con los vehículos motorizados que LIME S.A. ESP, estaba obligada a revertir el día 16 de septiembre de 2011.*

*CUARTA: Condenar a LIME S.A. ESP, a pagar la suma de OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS PESOS M/cte (\$8.928.544.700.00) prevista en la cláusula penal pecuniaria pactada en la Cláusula 24 del Contrato, modificada por el otro-sí modificatorio 001 del 31 de julio de 2003, como estimación anticipada de perjuicios, por las consecuencias del incumplimiento de la obligación a revertir los vehículos motorizados afectos a la prestación del servicio.*

### 3.2. OTRAS PRETENSIONES

*PRIMERA: Condenar a LIME S.A. ESP, a pagar los gastos, agencias en derecho y demás costas generadas en el presente trámite arbitral.”*

### 3. Hechos

21. La parte convocante en reconvención fundamenta sus pretensiones en los hechos que relaciona en la demanda de reconvención reformada a folios 82 a 85 del Cuaderno Principal No. 2, a los cuales se referirá el Tribunal al estudiar los temas materia de decisión.

### 4. Contestación por LIME S.A. de la demanda de reconvención reformada y presentación de excepciones

22. LIME contestó la demanda de reconvención reformada dentro de la oportunidad legal y propuso las siguientes excepciones:<sup>21</sup>

*“7.1 Existencia de liquidación unilateral del contrato de concesión No. 054 de 2003 sin manifestaciones o salvedades por parte del distrito Capital y/o la UAESP.*

---

<sup>21</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folio 187 a 200.

*7.2. Inexistencia de la obligación de reversión de vehículos y equipos en sede del contrato de concesión de concesión No. 54 de 2003.*

*7.3. Cumplimiento de las obligaciones contenidas en la cláusula 17 del contrato de concesión No. 054 de 2003.*

*7.4. Violación de la prohibición de alegar la propia culpa a favor como fuente de derechos.*

*7.5. Violación del principio de proporcionalidad aplicable a la efectividad de la cláusula penal pecuniaria.*

*7.6. Violación del carácter personal del perjuicio y de la limitación al monto de los perjuicios prevista en el artículo 1616 del Código Civil.*

*7.7. Doble cobro de indemnización por el mismo concepto.*

*7.8. Inexistencia de prueba de los perjuicios alegados por parte del Distrito Capital.*

*7.9. Falta de competencia del Tribunal para pronunciarse acerca de la demanda de reconvención como quiera que el distrito Capital, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá EAB E.S.P. y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. no son parte del pacto arbitral.*

*7.10. Falta de legitimación en la causa por activa por parte del Distrito Capital y falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de LIME.*

*7.11. Excepción Genérica”*

## **VII. PRIMERA AUDIENCIA, ETAPA PROBATORIA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1. Primera audiencia de trámite**

23. El 9 de diciembre de 2014 se dio inicio a la primera audiencia de trámite de conformidad con el artículo 30 de la Ley 1563 de 2012. En dicha oportunidad, el Tribunal declaró su competencia para conocer y resolver en derecho las controversias surgidas entre LIME, y la UAESP y el Distrito Capital, derivadas del Contrato de Concesión No. 054 de 2003, con fundamento en la cláusula compromisoria contenida en el mismo.<sup>22</sup> Así mismo, el Tribunal fijó el término de duración del proceso arbitral en seis meses. La audiencia se suspendió y se reanudó el 5 de

---

<sup>22</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 461 a 476.

febrero de 2015, fecha en la cual el Tribunal resolvió sobre la solicitud de medidas cautelares presentadas por las partes y decretó pruebas.

## **2. Audiencia de conciliación**

24. El 28 de octubre de 2014 se llevó a cabo audiencia de conciliación en la que las partes no llegaron a ningún acuerdo conciliatorio, por lo que el Tribunal declaró fracasada la conciliación.<sup>23</sup>

## **3. Medidas cautelares**

25. Mediante escrito presentado el 30 de julio de 2014<sup>24</sup>, LIME solicitó al Tribunal como medida cautelar ordenar la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones Nos. 221 y 513 de 2013 y en subsidio ordenar a la UAESP de abstenerse de iniciar el procedimiento de cobro coactivo o promover proceso ejecutivo para el cobro de las obligaciones pecuniarias incluidas en dichas resoluciones. Por su parte, el Distrito Capital en el capítulo quinto de la demanda de reconvención reformada solicitó la inscripción de la demanda de reconvención en el libro correspondiente del Registro Mercantil de LIME.<sup>25</sup> El Tribunal mediante auto de fecha 5 de febrero de 2015 negó las medidas cautelares solicitadas tanto por LIME como por el Distrito Capital.<sup>26</sup>

## **4. Etapa probatoria**

26. El 5 de febrero de 2015, reanudada la primera audiencia de trámite, el Tribunal profirió el decreto de las pruebas solicitadas por las partes en las demandas, en las contestaciones de las mismas y en los memoriales mediante los cuales se describió el traslado de excepciones y de la objeción al juramento estimatorio de la cuantía. El Tribunal señaló fechas para la práctica de las diligencias.

---

<sup>23</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 423 a 431.

<sup>24</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 72 a 79.

<sup>25</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 88 y 88 vuelto.

<sup>26</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 505 a 524.

#### **4.1. La prueba documental**

27. Con el valor que la ley les confiere, se agregaron al expediente los siguientes documentos aportados por las partes:

Documentos aportados por la parte convocante – LIME:

- Con la demanda: obran a folios 1 a 470 del Cuaderno Pruebas No. 1. y folios 1 a 436 del Cuaderno de Pruebas No. 2.
- Con la sustitución de la demanda: obran a folios 437 a 488 del Cuaderno de Pruebas No. 2.
- Con el escrito en el cual LIME describió el traslado de excepciones: obran a folios 257 a 276 del Cuaderno de Pruebas No.1.
- Con la demanda reformada: obran a folios 277 a 286 del Cuaderno de Pruebas No. 4

Documentos aportados por la parte convocada – UAESP:

- Con la contestación a la demanda: obran a folios 1 a 472 del Cuaderno de Pruebas No. 3.
- Con la contestación a la reforma de la demanda: obran a folios 287 a 465 del Cuaderno de Pruebas No. 4.
- En cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal en auto de 13 de mayo de 2015: obran a folios 1 a 5 y 165 y 166 del Cuaderno de Pruebas No. 9.

Documentos aportados por la Parte convocada y convocante en reconvencción – Distrito Capital:

- Con la demanda de reconvencción: obran a folios 1 a 256 del Cuaderno de Pruebas No. 4

#### 4.2 Testimonios

28. El Tribunal recibió los siguientes testimonios:

Testigo	Acta	Folios Acta	Observaciones
Willger Deaza Pulido	Acta No. 12 del 18 de febrero de 2015	674 a 679 Cuaderno Principal No. 2	La UAESP formuló tacha al testigo
Herbert Ramírez Sánchez	Acta No. 14 del 17 de marzo de 2015	704 a 710 Cuaderno Principal No. 2	
Reiner Gutiérrez Jiménez	Acta No. 14 del 17 de marzo de 2015	704 a 710 Cuaderno Principal No. 2	
Mauricio Maldonado Escobar	Acta No. 14 del 17 de marzo de 2015	704 a 710 Cuaderno Principal No. 2	
Martha Yaneth Veleño Quintero	Acta No. 16 del 17 de abril de 2015	745 a 750 Cuaderno Principal No. 2	
Ángela Johanna Jiménez Pulido	Acta No. 16 del 17 de abril de 2015	745 a 750 Cuaderno Principal No. 2	La testigo aportó documentos que obran a folios 510 a 523 Cuaderno Pruebas No. 4
Juan Luis Mesa Echeverri	Acta No. 17 del 17 de mayo de 2015	758 a 761 Cuaderno Principal No. 1	

29. El traslado de las versiones escritas de los testimonios rendidos se efectuó mediante auto de fecha 3 de junio de 2015,<sup>27</sup> sin que ninguna de las partes presentara observación alguna.

30. La parte convocante, quien solicitó la prueba, desistió de los testimonios de los señores Omar Castilla, Jorge Luis Castro -Acta No. 12-, Manolo Chabarro y William Silva, desistimiento que fue aceptado por el Tribunal.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 798 y 799.

<sup>28</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 674 a 678

#### 4.3 Interrogatorio de parte

31. El Tribunal decretó y practicó interrogatorio de parte a la representante legal de LIME. El 17 de abril de 2014 la doctora Zandra Patricia Mantilla Flórez absolvió el respectivo interrogatorio.<sup>29</sup> De la transcripción correspondiente se corrió traslado a las partes mediante auto de fecha 3 de junio de 2015.

#### 4.4 Prueba pericial y experticia

32. Por solicitud de LIME y de la UAESP el Tribunal decretó la práctica de un dictamen pericial para ser rendido por un experto contable y financiero con experiencia en contratos estatales.<sup>30</sup> El Tribunal designó a la firma INTEGRAL AUDITORES CONSULTORES S.A. representada legalmente por el señor JULIO CÉSAR CHAPARRO CASTRO, quien se posesionó el 18 de febrero de 2015 y entregó el dictamen el 30 de abril de 2015.<sup>31</sup> Las partes solicitaron aclaraciones y complementaciones, las cuales fueron entregadas por el perito el 22 de julio y el 9 de septiembre de 2015.<sup>32</sup>
33. La UAESP objetó parcialmente el dictamen<sup>33</sup> y presentó un nuevo dictamen elaborado por la sociedad JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA, representada por el señor EDUARDO JIMÉNEZ RAMÍREZ.<sup>34</sup> El Tribunal en audiencias realizadas el 19 de octubre de 2015 interrogó a los peritos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1563 de 2012.

---

<sup>29</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 745 a 751

<sup>30</sup> Cuaderno Principal No. 2 Folio 521

<sup>31</sup> Cuaderno de Pruebas No. 4, Folios 525 a 569, Cuaderno de Pruebas No. 5, Folios 1 a 308, Cuaderno de Pruebas No. 6, Folios 1 a 519, Cuaderno de Pruebas No. 7, Folios 1 a 482, Cuaderno de Pruebas No. 8, Folios 1 a 514,

<sup>32</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 166 a 316.

<sup>33</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 59 a 76.

<sup>34</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 317 a 381.

34. Adicionalmente, LIME aportó como prueba una experticia elaborada por el señor Carlos Alberto Suárez Blanco con el memorial mediante el cual describió traslado de excepciones.<sup>35</sup> La contradicción del dictamen se realizó en audiencia celebrada el 19 de octubre de 2015 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1563 de 2012.

#### 4.5. Oficios

35. Por solicitud de las partes se libraron los siguientes oficios:

<b>Entidad</b>	<b>Respuesta</b>
Dirección Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Recibida el 9 de marzo de 2015. Obra a folios 476 a 480 Cuaderno de Pruebas No. 4
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP	Recibida el 25 de marzo de 2015. Obra a folios 487 Cuaderno Pruebas No. 4
Seguros Cóndor S.A. en liquidación	Recibida el 18 de febrero de 2015. Obra a folios 465 y 466 Cuaderno Pruebas No. 4
Superintendencia de Industria y Comercio	Recibida el 26 de febrero de 2015. Obra a folios 469 y 470 C. Pruebas No. 4
Procuraduría General de la Nación	Recibida el 24 de marzo de 2015. Obra a folios 481 a 483 Cuaderno Pruebas No. 4
Contraloría de Bogotá	Recibida el 6 de marzo de 2015. Obra a folios 471 a 475 Cuaderno Pruebas No.4
Sección Segunda Consejo de Estado	Recibida el 10 de junio de 2015. Obra a folios 6 a 164 Cuaderno Pruebas No. 9
Ministerio Relaciones Exteriores	Recibida el 29 de mayo de 2015. Obra a folios 54 a 56 Cuaderno Principal No. 3

#### 5 Cierre etapa probatoria

36. Recaudado así el acervo probatorio, en audiencia realizada 29 de octubre de 2015 los apoderados de las partes y el agente del Ministerio Público manifestaron estar conformes con la práctica de las pruebas y observaron que el proceso se llevó a cabo con apego a las normas

---

<sup>35</sup> Cuaderno Principal No. 4, Folios 254 a 276.

legales. El Tribunal, mediante auto de esa misma fecha decretó el cierre de la etapa probatoria.<sup>36</sup>

## 6. Alegatos de conclusión

37. En sesión realizada el 17 de noviembre de 2015,<sup>37</sup> llevó a cabo audiencia de alegaciones, en la que las partes formularon oralmente sus planteamientos finales y entregaron un resumen escrito de los mismos, que se incorporaron al expediente.<sup>38</sup>

## 7. Ministerio Público

38. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley 262 de 2000, se le informó al Ministerio Público sobre este proceso quien delegó al doctor **RODRIGO BUSTOS BRASBI** en calidad de Procurador 51 Judicial II para Asuntos Administrativos. El representante del Ministerio Público participó durante todo el trámite arbitral y presentó concepto en la audiencia realizada el 17 de noviembre de 2015. Posteriormente, el 23 de noviembre de 2015 entregó el Concepto escrito<sup>39</sup>

## VIII. TÉMINO DE DURACIÓN DEL PROCESO

39. Conforme a la ley y según lo dispuso el Tribunal al asumir competencia, el término de duración de este proceso es de seis (6) meses contados a partir de la fecha de finalización de la primera audiencia de trámite, sin perjuicio de prórrogas, suspensiones o interrupciones que puedan presentarse conforme con lo dispuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley 1563 de 2012.

---

<sup>36</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 132 a 134

<sup>37</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 159 a 162.

<sup>38</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 163 a 257 alegato de conclusión de LIME, Folios 258 a 294 alegato de conclusión de la UAESP y Folios 295 a 349 alegatos de conclusión del Distrito Capital.

<sup>39</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 352 a 385.

40. La primera audiencia de trámite finalizó el **cinco (5) de febrero de 2015.**<sup>40</sup>

41. Por solicitud de las partes el proceso se suspendió así:

Suspensiones	Días suspendidos
Del 20 de febrero al 4 de marzo de 2015 incluidas ambas fechas	9
Del 6 al 16 de marzo de 2015 incluidas ambas fechas	7
Del 26 de marzo al 16 de abril de 2015 incluidas ambas fechas	14
Del 23 de abril al 12 de mayo de 2015 incluidas ambas fechas	14
Del 10 de junio al 22 de julio de 2015 incluidas ambas fechas	28
Del 1 al 18 de octubre de 2015 incluidas ambas fechas.	11
Del 20 al 23 de octubre de 2015 incluidas ambas fecha	3
Del 4 al 13 de noviembre de 2015 incluidas ambas fechas	8
Del 18 de noviembre al 8 de diciembre incluidas ambas fechas	14
Total	109

42. De acuerdo a lo anterior, el término de este proceso va hasta el 15 de enero de 2016, razón por la cual el Tribunal se encuentra dentro de la oportunidad legal para proferir laudo.

## **SEGUNDA PARTE – CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **I. PRESUPUESTOS PROCESALES**

43. Encuentra el Tribunal que las actuaciones procesales se desarrollaron con observancia de las previsiones legales y no se advierte causal alguna de nulidad. De los documentos aportados al proceso y examinados por el Tribunal se estableció:

#### **1. Demandas en forma**

---

<sup>40</sup> Cuaderno Principal No 2, Folios 505 a 524.

44. Tanto la demanda principal reformada como la demanda de reconvencción cumplieron con los requisitos exigidos por el artículo 82 del Código General del Proceso y demás normas concordantes, y por ello, en su oportunidad, el Tribunal las sometió a trámite.

## **2. Capacidad**

45. Tanto la parte convocante como la parte convocada, son sujetos plenamente capaces para comparecer al proceso y tienen capacidad para transigir, por cuanto de la documentación estudiada no se encuentra restricción alguna al efecto; las diferencias surgidas entre ellas, sometidas a conocimiento y decisión por parte de este Tribunal, son susceptibles de definirse por transacción y, además, por tratarse de un arbitramento en derecho, han comparecido al proceso por conducto de sus representantes legales y de sus apoderados, debidamente constituidos.

## **3. Competencia**

### **3.1 Las posiciones de las partes**

#### **3.1.1 Posición de la UAESP**

46. En su contestación de la demanda<sup>41</sup>, la UAESP presentó un capítulo denominado *“Pronunciamiento sobre la cláusula compromisoria invocada y las diferencias sometidas a la instancia arbitral”*, que fue reiterado en el alegato de conclusión, en el cual expresó que en hechos y las pretensiones se busca desvirtuar la obligación de reversión, que es un asunto *“cuyo conocimiento y decisión escapa a la competencia de la justicia arbitral”* porque así se desprende de la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, y porque es un asunto de interés público que no es susceptible de libre disposición.

---

<sup>41</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 295 a 396.

47. En la misma contestación, la UAESP formuló la excepción de *“falta de competencia de la justicia arbitral para abordar la presente controversia”*, que reiteró igualmente en el alegato de conclusión, en la cual se reiteró lo expresado en el capítulo sobre la cláusula compromisoria y, además, señaló que (i) en los actos administrativos demandados la UAESP se refirió a la reversión de los vehículos motorizados afectos a la prestación del servicio y a la reversión de información, bases de datos, aplicativos y software de la gestión comercial y operativa del servicio de aseo del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, (ii) en los mismos actos administrativos, la UAESP se refiere al incumplimiento parcial de Lime de la reversión de información que tiene origen en el Reglamento Comercial que es un acto administrativo que es parte del contrato, (iii) la reversión es un elemento de la esencia de los contratos de concesión, y la justicia arbitral puede conocer sobre la validez de los actos administrativos, excepto aquellos que ejerciten cláusulas exorbitantes, dentro de las cuales se incluye la reversión, y (iv) aunque en las resoluciones demandadas, *“la UAESP no ejercitó una de aquellas cláusulas que la ley y la jurisprudencia denominan como exorbitante”*, al liquidar el contrato se adoptaron decisiones unilaterales respecto de la reversión de vehículos y de información, por lo cual de su validez solo puede conocer el juez administrativo.

### **3.1.2. Posición del Distrito Capital**

48. El Distrito Capital, al contestar la demanda,<sup>42</sup> no se refirió al tema de la competencia del Tribunal para resolver la controversia. En el alegato de conclusión la entidad territorial desarrollo dos capítulos denominados *“3.2. Incompetencia del Tribunal de Arbitramento en relación con la reversión del contrato”*<sup>43</sup> y *“3.2. Incompetencia del Tribunal de Arbitramento en relación con la interpretación unilateral del contrato”*.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup>Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294.

<sup>43</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 306 a 313.

<sup>44</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 313 a 321.

### 3.1.3 Posición de LIME

49. Por su parte, LIME, al descorrer el traslado de las excepciones<sup>45</sup> propuestas por la UAESP, sostuvo que (i) los tribunales de arbitramento tienen competencia para conocer de todos los actos administrativos contractuales diferentes a aquellos en los que se ejercen cláusulas excepcionales; (ii) los actos administrativos cuestionados no implican el ejercicio de potestad excepcional alguna, ni desde el punto de vista formal ni desde el punto de vista de su contenido, pues se tratan de actos administrativos de liquidación unilateral del contrato, y (iii) en consecuencia, el Tribunal sí es competente para resolver las pretensiones de la demanda. A su vez, el alegato de conclusión ratificó los argumentos presentados en el traslado de excepciones.

### 3.2 Consideraciones del Tribunal de Arbitramento

50. Para resolver, el Tribunal manifiesta:

En primer lugar, se reitera lo expresado en el auto de fecha 9 de diciembre de 2014, en el cual se analizaron las citadas argumentaciones de la UAESP y, en consecuencia, el Tribunal se declaró competente, así como el Auto de la misma fecha mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la UAESP.

51. Para reiterar su competencia y resolver de fondo la excepción propuesta, el Tribunal comienza por señalar que una de las características que marcan las particularidades del contrato estatal es precisamente la presencia de prerrogativas de la administración pública, las cuales se justifican en la satisfacción del interés general y en la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos como fines propios de la contratación estatal -art. 3 de la Ley 80 de 1993-.

---

<sup>45</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 397 a 422.

52. En concordancia con lo anterior, es preciso hacer notar que durante el *iter contractus*, la Administración –en el caso concreto, la UAESP– expide verdaderos actos administrativos. Sin embargo, no todos tienen la misma categoría: unos constituyen una típica facultad, privilegio o prerrogativa pública con manifestación de la voluntad unilateral de la Administración en el ejercicio de función administrativa; otros, aunque actos igualmente administrativos, gozan de una doble condición de actos administrativos propiamente dichos y de actos contractuales.
53. Respecto de la segunda clase de actos administrativos mencionados, debe hacerse referencia, por antonomasia, a la liquidación unilateral del contrato, en la cual, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que aunque en principio constituye un típico acto administrativo en tanto que tiene como contenido la declaración de la terminación contractual, en otra parte de él, en su parte económica, la liquidación unilateral es un típico acto contractual, expedido en la etapa de la misma naturaleza, considerada técnicamente actividad contractual en donde precisamente se envuelven una serie de situaciones como las de carácter económico, punto sobre el cual solo puede pronunciarse este Tribunal de Arbitramento<sup>46</sup>.
54. En palabras del Consejo de Estado:

*“La Sala precisa que la liquidación unilateral de los contratos estatales, en tanto decisión de la administración, proferida en ejercicio de potestad estatal expresa que le confiere la ley (artículo 61 de la ley 80 de 1993) para finiquitar el contrato, es un acto administrativo, en cuanto constituye expresión de voluntad unilateral de la entidad estatal contratante en uso de función administrativa, que comporta al propio tiempo la utilización de una prerrogativa propia y exclusiva del Estado, dirigida a poner término a una determinada relación contractual, que escapa a las posibilidades, facultades o derechos que los particulares tienen en ese tipo de negocios jurídicos, y cuyo juzgamiento de legalidad, dada su naturaleza jurídica de acto administrativo, como ya se indicó, es*

---

<sup>46</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 4 de julio de 2002, Expediente 19.333, y Colombia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de marzo de 2004, Expediente 25.021.

*competencia exclusiva y excluyente de la jurisdicción contencioso administrativa, de la cual no son parte los jueces arbitrales.*

*Sin embargo, debe advertirse igualmente, que el acto de liquidación de los contratos, aún en los eventos en que ésta se hace en forma unilateral por parte de la administración pública, tiene una composición o contenido diverso o plural, y no exclusivamente unilateral o fruto del ejercicio de autoridad, porque, bien puede suceder, y es lo usual o más frecuente, que contenga puntos o aspectos producto del acuerdo de las partes contratantes, u otros que expresen la decisión de la administración de reconocer o negar la existencia de obligaciones jurídicas como consecuencia de peticiones o reclamos del particular contratista, pero, que no entrañan ni constituyen el ejercicio de una prerrogativa o autoridad propia y exclusiva del poder público en uso de función administrativa, sino, simplemente, la voluntad de la entidad estatal contratante de reconocer, asumir o negar una determinada prestación frente al particular contratista, en la misma forma en que se desarrollan las relaciones contractuales entre particulares, respecto de las cuales, frente al disentimiento o inconformidad que pudiera tener la parte afectada con tal decisión, bien puede ésta acudir al juez contencioso o al arbitral para que dirima la controversia existente sobre dicho aspecto.*

*En efecto, en el estado actual de la legislación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la ley 80 de 1993, en principio, los contratos estatales deben ser liquidados en la misma forma como tuvieron nacimiento, es decir, por común acuerdo de las partes y dentro del término previsto en dicha norma para tal fin, actuación en la que éstas deben convenir los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, toda vez que, la liquidación del contrato tiene por contenido y finalidad, poner punto final a la relación contractual, con definición del estado de las prestaciones a cargo de las partes.*

*Dicho de otra manera, mediante la liquidación se realiza un corte de cuentas como conclusión del contrato, en orden a establecer cuáles derechos y obligaciones les asiste a cada una de las partes con ocasión de la celebración y desarrollo del contrato, o lo que es lo mismo, con la liquidación se determina quién le debe a quién y qué tipo de prestación, independientemente de que la terminación del contrato haya tenido por origen las propias estipulaciones del contrato, o el acuerdo de las partes, o la unilateral decisión de la entidad estatal contratante<sup>47</sup>.*

55. De la lectura perspicua de la anterior providencia, es evidente para el Tribunal que, contrario a la posición de la UAESP, sólo constituye un acto administrativo propiamente dicho, en palabras de la jurisprudencia transcrita, la parte de la liquidación unilateral “*dirigida a poner término a*

---

<sup>47</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de julio de 2002, expediente 19.333.

*una determinada relación contractual, que escapa a las posibilidades, facultades o derechos que los particulares tienen en ese tipo de negocios jurídicos, y cuyo juzgamiento de legalidad, dada su naturaleza jurídica de acto administrativo, como ya se indicó, es competencia exclusiva y excluyente de la jurisdicción contencioso administrativa, de la cual no son parte los jueces arbitrales*". De esta manera, la parte de la liquidación unilateral relacionada con las reclamaciones y reconocimientos económicos constituye un acto típicamente contractual, en tanto que no encarna la expresión de poder alguno por parte del Estado, sino la actuación de la entidad estatal simplemente como parte del contrato.

56. Dentro de ese contexto deben analizarse las pretensiones décima octava y décima novena de la demanda principal reformada,<sup>48</sup> según las cuales:

*"Décima Octava Principal: Que se declare la nulidad de la Resolución UAESP 221 de 31 de mayo de 2013, "por la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Concesión 54 de 2003, suscrito con Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.", suscrita por la Señora Directora General de la UAESP.*

*Décima Novena Principal: Que se declare la nulidad de la Resolución UAESP 513 de 9 de octubre de 2013, "por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P. en contra de la Resolución No. 221 de 2013, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 54 de 2003, suscrito con la sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P.", suscrita por la Señora Directora General de la UAESP".*

57. En cuanto al fundamento de las anteriores pretensiones, al hacer la lectura del acápite sobre las normas violadas y el concepto de la violación,<sup>49</sup> como se analizará en detalle más adelante al estudiar las pretensiones en concreto, el Tribunal observa que se cuestiona, de una parte, la legalidad de la competencia ejercida y del procedimiento seguido para su expedición en cuanto que se violó el debido proceso en

---

<sup>48</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folio 253.

<sup>49</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 255 a 268.

la determinación de los valores adeudados y, de otra, el contenido de la liquidación económica del contrato, en los siguientes términos:

*“Finalmente, como se evidencia en los hechos de esta demanda, el contenido de la liquidación unilateral, al incluir sumas y obligaciones que no estaban dentro de los débitos contractuales del contratista (por ejemplo, la orden de revertir los vehículos) y negar derechos que contractualmente tenía el contratista (como lo son los reclamados en esta demanda), desconoce abiertamente lo pactado por las partes en el contrato de concesión y sus modificaciones (incluyendo el pliego de condiciones, la oferta, los demás documentos precontractuales), con lo cual se desconoce el deber de respetar el contrato consagrado en el artículo 1602 del Código Civil. Con ello se desconoce, además, que la liquidación unilateral no es la oportunidad para modificar unilateralmente el contenido obligacional del contrato ni para interpretarlo unilateralmente, sino que es simplemente el momento de hacer un corte de cuentas sobre la manera en que fueron cumplidas las obligaciones en los estrictos términos en que fueron pactadas.”*

58. En ese sentido, para el Tribunal resulta claro que el objetivo de las pretensiones de nulidad de los actos administrativos –pretensiones décimo octava y décimo novena- no es atacar la parte de la liquidación unilateral que decide terminar definitivamente la relación negocial, sino que lo que busca es acusar la parte del acto de liquidación unilateral mediante el cual la UAESP incluyó en el balance económico del contrato el valor de cumplimiento de las obligaciones de reversión, pero no incluyó los valores reclamados ante este Tribunal de Arbitramento, de tal manera que es perfectamente claro que por la controversia planteada y de acuerdo con la jurisprudencia administrativa citada antes, el Tribunal sí es competente para resolver las controversias planteadas, por lo cual se rechazará la excepción propuesta.
59. De otra parte, si se aceptara que la liquidación unilateral es efectivamente un acto administrativo en todas sus partes, el Tribunal también tiene competencia para resolver las pretensiones incoadas por LIME. En efecto, se resalta que en el análisis de la competencia de la justicia arbitral para conocer sobre los conflictos derivados del acto administrativo de liquidación unilateral, no puede perderse de vista que el mismo no forma parte del catálogo de potestades excepcionales a las

que hace referencia la Ley 80 de 1993 y sobre las cuales se edifica el pronunciamiento de exequibilidad condicionada de los artículos 70 y 71 de la misma Ley 80 de 1993<sup>50</sup>, sino que simplemente se trata de un poder unilateral de una de las partes del contrato, por lo cual, no podría extenderse a este acto el pronunciamiento de la Corte Constitucional mencionado.

60. En efecto, considera el Tribunal que aunque la liquidación unilateral es una prerrogativa de poder público, ella no comporta el ejercicio de una facultad exorbitante, consideración reiterada por la doctrina y jurisprudencia. En este sentido, la doctrina ha expresado que existen “...*otros poderes que no son cláusulas excepcionales de las consagradas en el art. 14 de la Ley 80 de 1993*”, entre las cuales se encuentra **la liquidación unilateral del contrato**, la terminación unilateral por la existencia de causales de nulidad absoluta, la declaratoria del siniestro asegurado mediante las garantías del contrato, las multas y la cláusula penal<sup>51</sup>.
61. En ese orden de ideas, la justicia arbitral sí resultaría competente para conocer de las pretensiones que puedan afectar un acto administrativo de liquidación unilateral, como el expedido por la UAESP, toda vez que no es el ejercicio de una potestad excepcional, sino mero acto administrativo contractual.
62. En concordancia con lo anterior, a partir de 2008, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha venido sosteniendo que el control de la legalidad de los actos administrativos contractuales que no fueran expedidos en ejercicio de las facultades excepcionales, no se encuentra

---

<sup>50</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia de constitucionalidad C-1436 de 2000, Magistrado Ponente doctor Alfredo Beltrán Sierra, Expediente D2952.

<sup>51</sup> PALACIOS CORREA, RUTH STELLA, “El ejercicio de los poderes del Estado en el contrato estatal”, en *Reforma al régimen de contratación estatal*, Bogotá, Bogotá, Universidad de los Andes, 2010, pag. 29 y ss; en el mismo sentido, DE VIVERO ARCINIEGAS, FELIPE “Análisis crítico de la Ley 1150 de 2007”, en *Reforma al régimen de contratación estatal*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2010, pag. 67 y ss.

excluido de la competencia arbitral. Expresó el Consejo de Estado en la sentencia mencionada:

*“ En materia contractual se encuentran excluidos de la competencia de los árbitros i) los actos administrativos de contenido particular y concreto que se expidan en ejercicio de potestades o facultades excepcionales en los términos previstos por la Corte Constitucional en sentencia C-1436 de 2000 y ii) los actos administrativos de contenido general proferidos en desarrollo de la actividad contractual de la administración. Podrán, en cambio, ponerse en conocimiento de los árbitros los actos administrativos contractuales de contenido particular y concreto que no provengan del ejercicio de facultades excepcionales, dado que respecto de tales actos se reconoce la capacidad dispositiva de las partes, según se desprende de la misma sentencia C-1436 de 2000 en consonancia con los artículos 70 y 71 de la Ley 446 de 1998”<sup>52</sup>.*

63. Posteriormente, expresó el Consejo de Estado<sup>53</sup>:

*“ En tanto dicha decisión se encuentra acompañada de los efectos propios de la cosa juzgada constitucional, naturalmente resulta de obligatorio acatamiento para esta Corporación, en razón a lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política.*

*Sin embargo, advierte la Sala que el condicionamiento al cual sujetó la Corte Constitucional la exequibilidad de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993, esto es en cuanto se entienda que esas normas legales no facultan a los árbitros “para pronunciarse sobre los actos administrativos dictados por la administración en desarrollo de sus poderes excepcionales”, estuvo fundado en y limitado a la precisa comprensión que al momento de adoptar tal decisión tuvo la Corte respecto de los aludidos “poderes excepcionales” que en materia de contratación le han sido atribuidos a las Entidades del Estado, asunto que integra la ratio decidendi del fallo.*

*(...)*

*Pues bien, al examinar la referida sentencia C-1436 de 2000 de la Corte Constitucional, a la luz de tales criterios, encuentra la Sala – como ya se ha indicado– que (i) las disposiciones normativas objeto de dicho pronunciamiento fueron los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993 relativos a la autorización que la ley impartió a las entidades estatales contratantes para pactar la cláusula compromisoria en sus contratos; (ii) los referentes constitucionales que sirvieron de base a la decisión fueron los artículos 116 –ejercicio de la función jurisdiccional– y 238 –atribuciones y competencias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo– de la Constitución Política; finalmente, (iii) el criterio determinante al cual acudió la Corte*

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 27 de marzo de 2008, expediente 36.644.

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de junio de 2009, expediente 36.252.

*Constitucional para proferir su decisión, como ya quedó resaltado, consistió en puntualizar que los actos administrativos contractuales derivados del ejercicio de cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común comportan la expresión de la autoridad del Estado, materia que, para efectos de su control judicial, constitucionalmente se encuentra reservada a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*Ese mismo entendimiento aparece ratificado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-174, en la cual dijo reiterar la doctrina constitucional plasmada en la sentencia C-1436 de 2000, en cuanto allí “concluyó que el análisis sobre la validez de los actos exorbitantes que dicta la administración no puede quedar librado a la decisión de los árbitros”.*

*Con base en tales presupuestos concluye la Sala que la ratio decidendi del pronunciamiento de exequibilidad condicionada contenido en la sentencia C-1436 de 2000 se encuentra en la precisión que hizo el máximo Tribunal Constitucional al señalar que los particulares investidos de funciones jurisdiccionales transitorias no pueden pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos contractuales que comportan el ejercicio de cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común por parte del Estado.*

*Ahora bien, para lograr la mejor comprensión acerca del condicionamiento que la Corte Constitucional impuso a la exequibilidad de los referidos artículos 70 y 71 de la Ley 80 y con el fin de cumplir, acatar y respetar la mencionada sentencia de constitucionalidad C-1436 de 2000 en sus verdaderos sentido y alcance, se impone indagar y clarificar qué fue exactamente lo que la Corte Constitucional entendió por tales “actos administrativos dictados por la administración en desarrollo de sus poderes excepcionales”.*

*Y al efectuar el examen detallado y cuidadoso de la Sentencia C-1436 de 2000, la Sala encuentra que el condicionamiento que se ha venido mencionando fue establecido por la Corte Constitucional sobre la base de considerar que los aludidos actos administrativos – cuyo examen no puede ser sometido al conocimiento de los árbitros – son precisamente los que profieren las entidades estatales contratantes en ejercicio de las facultades o potestades que consagra de manera expresa el hoy vigente artículo 14 de la Ley 80 de 1993, es decir: a) interpretación unilateral del contrato; b) modificación unilateral del contrato; c) terminación unilateral del contrato; d) sometimiento a las leyes nacionales; e) caducidad y f) reversión, conjunto de prerrogativas éstas que la Corte Constitucional identificó como los poderes excepcionales y a las cuales limitó, a la vez, el sentido de esa noción genérica para los efectos del fallo en cuestión.*

*Dilucidados y limitados así tanto el sentido como el alcance del condicionamiento al cual la Corte Constitucional supeditó la constitucionalidad de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993, todo en íntima conexión y con estricto apego a la ratio decidendi que le sirvió de fundamento, se impone concluir que los demás actos*

*administrativos contractuales –es decir aquellos que están excluidos del conjunto de las facultades que de manera expresa recoge el hoy vigente artículo 14 de la Ley 80 de 1993, conjunto al cual la Corte Constitucional circunscribió en esa ocasión la noción de “poderes excepcionales”–, **los demás actos administrativos contractuales – se repite– sí pueden ser sometidos al estudio, al examen, al conocimiento y a la decisión de los árbitros, en la medida en que no se encuentran cobijados por los alcances de la sentencia de la Corte Constitucional y en relación con los mismos tampoco la Constitución o la Ley establecen restricción alguna al respecto.*** (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

64. Más recientemente, señaló el mismo Consejo de Estado:

*“2. Las excepciones a la justicia arbitral*

*Por averiguado se tiene que la fuente jurídica de la jurisdicción arbitral nace de la propia normativa constitucional, conforme a las notas del inciso final del artículo 116 constitucional a cuyo tenor literal se lee ...*

*Dicho precepto, en lo que hace relación a la justicia arbitral, encuentra su explicación y razón de ser dentro de un marco jurídico constitucional relativo a la economía social de mercado, conforme al cual se reconoce la libre iniciativa de los particulares para entrar, participar y salir libremente del mercado así como la competencia del Estado, previa intervención legislativa, de intervenir en el decurso económico de manera restrictiva y proporcional. En lo que respecta a las entidades públicas, tal principio se conjuga con la debida y necesaria planeación negocial.*

*Por consiguiente, si la justicia arbitral es reflejo del reconocimiento jurídico de la autonomía de la voluntad de las partes para decidir que un particular ad-hoc resuelva con fuerza de cosa juzgada la controversia (futura o actual) suscitada, se sigue que las condiciones, restricciones o modulaciones de dicho instituto jurídico sustantivo quedan reservadas, de manera exclusiva y excluyente, a lo que disponga el legislador sobre la materia dentro del ámbito de configuración normativa que la propia Constitución le reconoce de manera especial en el artículo 116 cuando prescribe que la administración de justicia por los particulares se realizará “en los términos que fije la ley”.*

*Quiere decir lo anterior, que las limitaciones racione materiae a la competencia de la jurisdicción arbitral no pueden ser otras que las derivadas de manera directa, taxativa y perentoria de la Ley, pues sólo de esta manera se garantiza el ejercicio efectivo de este tipo de justicia y se protege la autonomía privada de la voluntad. En esta línea de pensamiento, se tiene que no están llamadas a prosperar aquellas lecturas dirigidas a limitar el campo de acción de la justicia arbitral que no se correspondan directamente con tal presupuesto.*

*Así, conviene recordar, **con la jurisprudencia constitucional y de esta Sección, que las excepciones a la operatividad de la cláusula compromisoria, en el ámbito de la contratación estatal, hacen referencia a los actos administrativos dictados por la Administración en ejercicio de las facultades de que trata el artículo 14 de la Ley 80 de 1993...** Se trata de un criterio sólido y unificado de la Sección Tercera de esta Corporación...*<sup>54</sup>.

65. Dentro del contexto de la jurisprudencia transcrita y del correcto entendimiento del pronunciamiento de la Corte Constitucional, los árbitros sí son competentes para conocer de los actos administrativos distintos a aquellos mencionados en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, lo cual implica que son competentes para conocer sobre el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato. Sin embargo, dado que en la formulación de la excepción se insinúa que las Resoluciones Nos. 221 y 513 de 2013<sup>55</sup> implican el ejercicio de facultades excepcionales, es necesario analizar el contenido de dichos actos administrativos para determinar si efectivamente se trata simplemente de una liquidación unilateral o se trata de actos administrativos mediante los cuales se ejercen facultades excepcionales.
66. Para realizar dicho análisis, el Tribunal observa que no resulta del todo clara la posición expuesta por la UAESP para negar su competencia, pues, de una parte, reconoce que la justicia arbitral es competente para conocer de la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales no se ejerce un poder exorbitante y que *“la UAESP no ejerció una de aquellas cláusulas que la ley y la jurisprudencia denominan como exorbitante”*, pero a renglón seguido, señala que no es competente el Tribunal para conocer de las Resoluciones Nos. 221 y 513 de 2013 en tanto que en ellas la UAESP *“sí adoptó decisiones unilaterales respecto de la reversión de los vehículos y reversión de información”*. En esa medida, no es claro para el Tribunal si la UAESP considera que los

---

<sup>54</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 29 de julio de 2015, Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Expediente 41.578.

<sup>55</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 274 a 339 y Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 438 a 470 y 438 y 470 vueltos.

mencionados actos administrativos efectivamente son o no ejercicio de potestades excepcionales.

67. A pesar de esa falta de claridad en la posición de la UAESP y, por lo mismo, la falta de claridad en la formulación de la excepción, para resolverla el Tribunal considera trascendental analizar la naturaleza de las Resoluciones Nos. 221 y 513 de 2013,<sup>56</sup> pues de ella dependerá si efectivamente tiene o no competencia para resolver las pretensiones incoadas por LIME. Para el efecto, el Tribunal hace las siguientes consideraciones:
68. Desde el punto de vista simplemente formal, es evidente que se trata de actos administrativos mediante los cuales se liquida unilateralmente el Contrato de Concesión No. 54 de 2003,<sup>57</sup> por las siguientes razones: (i) el encabezamiento de la Resolución Nos. 221 de 2013 es *“por la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 54 de 2003, suscrito con Limpieza Metropolitana S.A. ESP Lime S.A. ESP”*, lo cual implica un reconocimiento expreso por parte de la entidad de que lo que se buscaba era liquidar unilateralmente el contrato, y (ii) las normas que se invocan como competencia para la expedición de la Resolución No. 221 de 2013<sup>58</sup> son los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, así como la cláusula 33 del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, esto es, las normas que habilitan a las entidades estatales a liquidar unilateralmente los contratos estatales y la estipulación contractual que se refiere a la liquidación unilateral del contrato, circunstancia que corrobora desde el punto de vista simplemente formal que se trata de una liquidación unilateral.
69. Para el análisis del contenido de la Resolución No. 221 de 2013, debe recordarse que la liquidación del contrato estatal consiste en el corte final de cuentas entre las partes contratantes, en la cual debe quedar

---

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 1 a 44.

<sup>58</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 274 a 339.

precisamente reflejado lo pactado entre ellas y lo ejecutado al respecto, así como lo debido y lo pendiente, junto con las conciliaciones, transacciones, descuentos, compensaciones y demás aspectos que reflejen lo ocurrido en la relación contractual y que tenga un efecto directo en las resultas del contrato, principalmente por el impacto económico en el mismo respecto de lo inicialmente acordado entre contratante y contratista. Sobre el contenido de la liquidación de los contratos estatales, ha sostenido de la jurisprudencia del Consejo de Estado lo siguiente:

*“La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución. La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro del análisis el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también -en ocasiones- la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste...”*

*En estos términos, liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual...”*

*Por tanto, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Sección, la ausencia de este contenido mínimo impide asignarle a un documento la aptitud suficiente para entender que liquida un negocio jurídico, por adolecer de la información básica para entender que lo hace”<sup>59</sup>.*

---

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 14 de mayo de 2014, expediente 23.788.

70. En suma, en la liquidación del contrato estatal deben quedar incluidos todos los pormenores de la ejecución real del contrato. Concretamente desde la perspectiva económica, en la liquidación deben quedar consignados los valores adeudados por las partes y si los mismos fueron efectivamente pagados o se encuentran aún pendientes de pago. Es por ello que el Consejo de Estado ha sostenido que *“la liquidación del contrato es, precisamente, la etapa adecuada para definir quién debe a quién, y cuánto”*<sup>60</sup>.
71. Dentro de ese marco, observa el Tribunal que en el capítulo 8 de la Resolución No. 221 de 2013 la UAESP<sup>61</sup> hizo un análisis de *“cuáles son los pendientes a cargo del concesionario, su fundamento fáctico, contractual y legal, así como su valoración u orden de cumplimiento respectiva”*. Concretamente, dentro de ese análisis de *“pendientes del contratista”*, se estudió (i) la reversión de los vehículos afectos a la prestación del servicio como parte del cumplimiento de las obligaciones contractuales, para lo cual se hizo un análisis del cumplimiento de la obligación y una valoración económica de dicha obligación contractual, y (ii) la reversión y transferencia de las bases de datos, software y licencias directamente referidos a la información comercial, financiera y operativa del servicio de aseo, para lo cual también se hizo un análisis del cumplimiento de la obligación y de las obligaciones post-contractuales a cargo del concesionario.
72. A su vez, en la parte resolutive de la Resolución No. 221 de 2013, la UAESP decidió (i) liquidar unilateralmente el Contrato de Concesión No. 54 de 2003, (ii) declarar la ocurrencia de un siniestro y hacer efectiva la garantía de cumplimiento, (iii) ordenar pagar a LIME y a las compañías aseguradoras las sumas de dinero indicadas en la citada Resolución, y (iv) ordenar a LIME la ejecución de unas actividades post-contractuales.

---

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de junio de 2014, expediente 26.550.

<sup>61</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 291 a 306

73. A juicio del Tribunal, el anterior análisis del contenido de la Resolución No. 221 de 2013 revela que si bien la UAESP se refirió a la cláusula de reversión como parte de las obligaciones contractuales de LIME, en ningún momento la hizo efectiva de manera unilateral. Por el contrario, lo que se desprende de la parte motiva y de las decisiones adoptadas en el mencionado acto administrativo es que, dentro del balance de prestaciones ejecutadas y pagadas, y en la determinación de quién debe, qué debe y cuánto debe, la UAESP encontró que LIME aún le adeudaba las sumas de dinero indicadas en la misma Resolución No. 221 de 2013.
74. En ese orden de ideas, lo que se desprende del análisis del contenido y las decisiones de los actos administrativos impugnados implica que se trata de una liquidación unilateral, no solo por haberse decidido así expresamente por la UAESP en el artículo primero de la Resolución No. 221 de 2013, sino porque la mención a las obligaciones de reversión se hizo dentro del contexto del balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, esto es, en la determinación del contenido propio de una liquidación de un contrato estatal, en los términos expresados por la jurisprudencia citada. Así, considera el Tribunal que la mera mención a las obligaciones contractual de reversión no le resta el carácter de acto administrativo de liquidación unilateral ni da lugar a que se trate de un acto administrativo mediante el cual se haga efectiva unilateralmente la cláusula de reversión.
75. En conclusión, para el Tribunal, tanto desde el punto de vista simplemente formal como desde la perspectiva del contenido y las decisiones adoptadas por la UAESP mediante las Resoluciones Nos. 221 de 31 de mayo de 2013<sup>62</sup> y 513 de 9 de octubre de 2013,<sup>63</sup> las mismas corresponde a un acto administrativo de liquidación unilateral y no a un acto producto del ejercicio de una potestad excepcional o exorbitante a los que se refiere el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

---

<sup>62</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 274 a 339.

<sup>63</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 438 a 470 y 438 a 470 vuelto.

76. La consecuencia jurídica de la anterior conclusión del Tribunal de Arbitramento, a la luz del alcance de la competencia de la justicia arbitral en materia de juzgamiento de la legalidad de los actos administrativos contractuales, implica que debe iterarse la competencia para resolver en derecho la totalidad de las controversias planteadas por LIME en la reforma de la demanda. En efecto, no se está buscando que este Tribunal estudie la legalidad de actos administrativos mediante los cuales se ejerzan prerrogativas o poderes excepcionales de aquellos mencionados en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, sino que se pretende que se estudie la legalidad de una liquidación unilateral, que es un poder unilateral sin ser una cláusula excepcional, pretensión que sí se encuentra dentro de la órbita arbitral.
77. Finalmente, destaca el Tribunal que el señor agente del Ministerio Público, en su concepto,<sup>64</sup> llegó a idéntica conclusión en el sentido de que el Tribunal sí tiene competencia para conocer sobre las pretensiones de la demanda y, concretamente, sobre las pretensiones de nulidad de los actos administrativos de liquidación unilateral. Dijo el señor agente:

*“De conformidad con los últimos pronunciamientos jurisprudenciales, un Tribunal de Arbitramento no tiene competencia para pronunciarse sobre la legalidad ni validez de los actos administrativos en los cuales una entidad pública haya ejercido las cláusulas exorbitantes o excepcionales de interpretación, modificación o terminación unilateral, o de caducidad, ni cuando se trate de las Controversias originadas en materia de las obligaciones impuestas por leyes en cuya observancia está interesado el orden público, pero el H. Tribunal de Arbitramento podrá pronunciarse sobre la validez y los efectos en relación con otros actos administrativos de naturaleza contractual, como ocurre en este caso, respecto de las Resoluciones UAESP No. 221 de 2013 y UAESP No. 513 de*

---

<sup>64</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 352 a 385.

*2013, por medio de las cuales se ordenó la liquidación unilateral del contrato de concesión 054 de 2003, y se resolvió el recurso de reposición, respectivamente.*

78. En conclusión de lo anterior, no prospera la primera excepción propuesta por la UAESP en la contestación de la demanda principal reformada, la cual titula “*Falta de competencia de la justicia arbitral para abordar la presente controversia*”.

## **II. LEGITIMACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL**

### **1. Las posiciones de las partes**

#### **1.1 Posición de LIME**

79. Por su parte LIME, en la demanda principal reformada<sup>65</sup>, al hacer la identificación de las partes, hace una explicación de cómo el Contrato de Concesión No. 54 de 2003 fue suscrito con el Distrito Capital – UESP, pero sin que mediara una cesión de la posición contractual, posteriormente las prórrogas fueron suscritas con la UAESP, de tal manera que considera que tanto el Distrito Capital como la UAESP tienen legitimación por pasiva. A su vez, en la contestación a la demanda de reconvención, LIME afirma que el Distrito Capital carece de legitimación en la causa para demandar por las siguientes razones: (i) en el proceso el Distrito Capital ha afirmado que no es parte del contrato, lo cual le impediría, de plano, ser demandante en reconvención en tanto que no ser parte del contrato implica también no ser parte del pacto arbitral, (ii) el control de tutela que tiene el Distrito Capital sobre la UAESP no le permite sustituirla en las decisiones administrativas ni tampoco asumir su posición contractual, lo cual le impide presentar la demanda de reconvención.

---

<sup>65</sup> Cuaderno Principal No.2, Folios 214 y 215

## 1.2 Posición de la UAESP

80. En su contestación de la demanda, la UAESP señaló: (i) en primer lugar, al presentar las definiciones, expuso que a pesar de que el contrato haya sido formalmente suscrito por Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos -UESP-, como efecto de la expedición del Acuerdo Distrital No. 257 de 2006,<sup>66</sup> quien es parte del contrato es la UAESP, y (ii) al hacer el pronunciamiento sobre las normas violadas y el concepto de la violación, concretamente en relación con la alegada por LIME como falta de competencia para liquidar unilateralmente el contrato, señaló que era la Directora General de la UAESP la competente para hacer dicha liquidación, toda vez que, con posterioridad a su creación, la misma UAESP fue quien suscribió las prórrogas, quien obró como parte del contrato de concesión y quien llevó a cabo las tratativas para la liquidación unilateral, situación que fue aceptada en su momento por LIME. A su vez, el alegato de conclusión reiteró y detalló esa posición.

## 1.3 Posición del Distrito Capital

81. El Distrito Capital, en su contestación de la demanda principal,<sup>67</sup> expresó lo mismo que la UAESP, con idénticas palabras. A su vez, la demanda de reconvención, al hacer la identificación de las partes procesales, el Distrito Capital expresó: (i) que el interés del Distrito se deriva de que, ante la convocatoria arbitral realizada por LIME, se encuentra obligado a concurrir al presente proceso, (ii) que es competencia del Distrito asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos y, por ello, tiene control de tutela sobre sus entidades descentralizadas, lo cual también le genera interés para ser demandante en reconvención, y (iii) que mediante Decreto No. 854 de 2001 se delegaron unas funciones de imponer multas contractuales a la entonces UESP, las cuales se reasumen y son el fundamento para presentar la demanda de reconvención. A su vez, el alegato de conclusión reiteró y detalló esa argumentación.

---

<sup>66</sup> Cuaderno Pruebas No. 3, Folios 38 a 67.

<sup>67</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294.

## 2. Consideraciones del Tribunal de Arbitramento

82. Antes de proceder al análisis de fondo de las pretensiones de la demanda principal y de la demanda de reconvención, de la anterior relación de las posiciones de las partes, el Tribunal evidencia que entre ellas se ha discutido (i) si efectivamente el Distrito Capital de Bogotá forma o no parte del Contrato de Concesión No. 54 de 2003,<sup>68</sup> (ii) si el Distrito Capital tiene legitimación en la causa por pasiva respecto de la demanda principal, y (iii) si el Distrito Capital tiene legitimación en la causa por activa para ser demandante en reconvención dentro del presente proceso arbitral. En consecuencia, resulta indispensable analizar si efectivamente el Distrito Capital tiene legitimación en la causa para ser parte dentro de este proceso arbitral.
83. Para el efecto, observa el Tribunal que las posiciones tanto de LIME como del Distrito Capital son contradictorias. En efecto, el Distrito sostiene, de una parte, que no es sujeto contractual y que no puede ser demandado, pero de otra, que en virtud del control de tutela y del deber de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos puede ser demandante en reconvención. Por su parte, LIME expresa que el Distrito tiene legitimación por pasiva por haber firmado el contrato y no existir una cesión formal del mismo a la UAESP y, a la vez, que no la tiene por no ser parte del pacto arbitral y por haber alegado no ser parte del contrato.
84. Para resolver si efectivamente el Distrito Capital tiene o no legitimación por activa y por pasiva, en primer lugar, el Tribunal considera necesario hacer una referencia somera a la figura de la legitimación en la causa. Al respecto, advierte el Tribunal que se trata de una figura procesal que ha sido materia de amplia discusión por parte de la doctrina quien ha asumido diversas posiciones sobre su contenido y alcance. Sin embargo, en términos generales, la legitimación en la causa corresponde a un presupuesto procesal material o de fondo, que solo

---

<sup>68</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 1 a 44.

es necesario verificar antes de dictar sentencia mérito favorable al demandante o demandado, y que corresponde a la relación con el objeto material y jurídico del proceso en concreto que deben tener las partes del mismo.

85. Sobre la legitimación en la causa, ha expresado el Consejo de Estado:

*“La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La legitimación de hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no.*

*Por tanto todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa o por activa o por pasiva es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.<sup>69</sup>*

86. A su vez, la doctrina se ha referido a la legitimación dentro de los procesos judiciales, en los siguientes términos:

*La legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso concreto. No toda persona con capacidad procesal puede ser parte en un proceso, sino únicamente las que se encuentren en determinada relación con la pretensión. Por tanto, esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo que se pretendía discutir en el proceso. De aquí que sea el problema procesal más íntimamente ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar como cuestión de fondo y no meramente procesal...*

*La legitimación es un requisito procesal. Para que el órgano jurisdiccional pueda examinar la pretensión procesal es necesario que el*

---

<sup>69</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de agosto de 2005, Expediente 15.648.

*demandante tenga legitimación. Para que el órgano jurisdiccional pueda admitir a un codemandado, éste debe estar asimismo legitimado.*

*La legitimación es un requisito procesal. No es –como se ha dicho– el derecho a poner en actividad un órgano público, pues el derecho a excitar la tutela jurisdiccional del Estado –concepto de acción– lo tiene todo ciudadano; la acción logra su finalidad (poner en movimiento los órganos jurisdiccionales), cualquiera sea quien la proponga, mediante la presentación de la demanda (acto típico de iniciación del proceso). La legitimación es un requisito de admisión de la pretensión en cuanto al fondo, no de la existencia del proceso. Para que el órgano jurisdiccional examine la pretensión es necesario que haya sido deducida por persona legitimada activamente. Y buena prueba de ello es que la falta de legitimación se examina en un proceso concreto, dentro de un proceso que existe. Otra cosa es que, a veces, por estar íntimamente ligado el problema procesal al problema de fondo, no pueda decidirse acerca de aquél sin examinar a la vez el problema de fondo<sup>70</sup>.*

87. Según el tratadista Hernando Morales Molina:

*“La legitimación en la causa sólo existe cuando demanda quien tiene por ley sustancial facultad para ello, precisamente contra la persona frente a la cual la pretensión de que se trata tiene que ser ejercitada. Es entonces la idoneidad de una persona para estar en juicio, inferida de su calidad en la relación sustancial que es materia del proceso. (...) La Corte expresa: lo concerniente a la legitimación en la causa es cuestión propia del derecho sustancial y no del procesal, razón por la cual su ausencia no constituye impedimento para desatar el fondo del litigio, sino motivo para decidirlo en forma adversa al actor...La falta de legitimación en la causa de una de las partes no impide al juez desatar el litigio en el fondo, pues es obvio que si se reclama un derecho por quien no es su titular o frente a quien no es el llamado a responder, debe negarse la pretensión del demandante en sentencia que tenga fuerza de cosa juzgada material, a fin de terminar definitivamente el litigio”.*

88. Ahora bien, en cuanto al momento en que se debe examinar, el mismo autor establece que *“la legitimación para obrar puede ser simplemente afirmada en la demanda, en proceso declarativo, en la mayoría de los casos, pues la titularidad efectiva no puede establecerse a priori ni desde la presentación de aquella, sino que deberá examinarse una vez agotada la tramitación del proceso, al dictar sentencia”<sup>71</sup>.*

---

<sup>70</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de derecho procesal administrativo*, Tercera<sup>a</sup> Edición, Madrid, Editorial Civitas, Madrid 2001, pags 174 y 175.

<sup>71</sup> MORALES MOLINA, Hernando, *Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General*, 11<sup>a</sup> Editorial ABC, Undécima Edición, Bogotá 1991, págs.. 157, 158 y 159.

89. De acuerdo con lo anterior, el examen de la legitimación en la causa por pasiva rebasa la simple idea de que se trate meramente del análisis de un requisito procesal. Por el contrario, el problema de la legitimación se encuentra íntimamente ligado con el problema sustancial de fondo y constituye un requisito para dictar fallo de mérito dentro de un proceso judicial, por lo cual debe ser analizado en este momento procesal y no de manera anterior.
90. Al respecto, debe hacerse notar que como lo ha dicho la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, el análisis de la existencia de legitimación en la causa no debe hacerse al momento de iniciarse el proceso, sino que corresponde a un asunto propio de la sentencia de fondo, de tal manera que no es extraño que el Tribunal haga este análisis en este momento procesal, a pesar de haber admitido la demanda y de haber asumido competencia respecto el Distrito Capital.
91. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia ha dicho:

*Tanto la legitimación en la causa como el interés para obrar son cuestiones que conciernen al derecho sustancial sobre el cual versa el litigio y, por ende, sólo al momento de decidir el fondo de la controversia debe determinarse si están o no debidamente demostrados, sin que esté el demandante obligado a alegarlos en ninguna etapa del proceso, pues son condiciones de la sentencia de mérito que el juez debe corroborar aún de oficio<sup>72</sup>.*

92. Por su parte, el Consejo de Estado expresó sobre el mismo punto:

*“ La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. La legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial vinculado con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso; por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo. En ese orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera la nulidad del proceso,*

---

<sup>72</sup> Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 7 de abril de 2015, Expediente 05266-31-03-002-2001-00509-01 (SC3864-2015).

*lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el asunto*<sup>73</sup>.

93. En consecuencia, no es extraño que sea en esta oportunidad procesal que el Tribunal decida considerar si debe o no excluir al Distrito Capital como parte del proceso, con todos los efectos procesales que ello genera, pues se insiste, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, es al momento de dictar el fallo de fondo que corresponde el estudio de la legitimación en la causa, especialmente en caso como el presente, donde ni siquiera las partes del proceso tienen claro quiénes deben formar parte del mismo.
94. Lo anterior es lógico, pues si el contrato es la expresión concreta del ejercicio de la autonomía de la voluntad, no podría producir efecto más allá de quienes han ejercido su autonomía de la voluntad, principio que es cierto tanto para los contratos entre particulares como para los contratos estatales<sup>74</sup>.
95. En consecuencia, dada esa relación entre lo sustancial y lo procesal que se encuentra presente en el examen de la legitimación en un proceso judicial, cuando se trata de una controversia contractual, habida consideración del examinado efecto relativo de los contratos, en principio y salvo las excepciones legales, sólo podrían ser partes del proceso quienes son parte del contrato. En otras palabras, la legitimación en una controversia relacionada con la ejecución del contrato corresponde exclusivamente a las partes del mismo, salvo que la ley expresamente la extienda a otros sujetos, como ocurre, por ejemplo con la pretensión de nulidad de un contrato estatal<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 25 de septiembre de 2013, Expediente 2500023260001997503301.

<sup>74</sup> DE LAUBADÈRE André, MODERNE Frank y DELVOLVÉ Pierre *“Traité des contrats administratifs*, vol. I, 2<sup>ème</sup> ed., París, 1983, núms. 451 y ss; FRANCESCO MESSINEO, Francesco, *“Doctrina general del contrato”*, traducción de la 3<sup>a</sup> ed. italiana, Lima, Ara Editores, 2007, pags. 565 y ss., y DíEZ-PICAZO LUIS, *“Fundamentos del derecho civil patrimonial”*, Tomo I, Introducción Teoría del Contrato, 6<sup>a</sup> ed., Madrid, Civitas, 2007, pags. 522 y ss.

<sup>75</sup> BETANCUR JARAMILLO, Carlos, *“Derecho procesal administrativo”*, 8<sup>a</sup> ed., Medellín, Señal Editora, 2013, pag. 90.

96. En sentido similar, aunque la cláusula compromisoria es un negocio jurídico autónomo del contrato en el cual se encuentra, como lo prevé expresamente el artículo 5º de la Ley 1563 de 2012, la manifestación de la voluntad de ser parte de ella se encuentra en la misma manifestación de la voluntad necesaria para formar el contrato. En consecuencia, salvo pacto expreso diferente, son las partes del contrato las mismas que son partes de la cláusula compromisoria y, por lo mismo, solo son las partes del contrato quienes pueden activar la competencia del correspondiente tribunal de arbitramento y quienes serán partes del proceso arbitral. Lo anterior, con la advertencia de que en virtud de lo dispuesto en el inciso final del mismo artículo 5º de la Ley 1563 de 2012, si el contrato al cual se encuentra ligada la cláusula compromisoria es objeto de cesión, dicha cesión cobija también la del pacto arbitral, de tal suerte que perfeccionada la cesión, será el cesionario y ya no el cedente quien haga parte de dicha cláusula compromisoria.
97. En el caso concreto, aparece la inquietud de quién es parte del Contrato de Concesión No. 54 de 2003<sup>76</sup> y, por lo mismo, de la cláusula compromisoria, si es la UAESP o es el Distrito Capital. Al respecto, el Tribunal hace las siguientes consideraciones:
98. Mediante Acuerdo Distrital No. 41 de 1993, el Concejo del Distrito Capital de Bogotá dispuso la creación de una unidad ejecutiva dependiente del despacho del Alcalde Distrital para la prestación del servicio de aseo, en los siguientes términos:

*“Artículo 5º.- La prestación de los servicios de barrido, recolección, disposición de residuos sólidos, cementerios, hornos crematorios, plazas de mercado y galerías comerciales estará a cargo de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, para lo cual creará una Unidad Ejecutiva dependiente del Despacho del Alcalde Mayor de conformidad con el Acuerdo 31 de 1992.”*

---

<sup>76</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 1 a 44.

99. Con fundamento en la anterior norma, mediante Decreto Distrital No. 782 de 1994, el Alcalde Mayor del Distrito Capital creó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos -UESP-, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

*“Artículo 1o. Créase la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, dependiente del despacho del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C.*

*Artículo 2o. La Unidad Ejecutiva que se crea en este decreto, tiene el mismo nivel y jerarquía dentro de la estructura administrativa del Distrito Capital, que las Secretarías de Despacho y los Departamentos Administrativos”.*

*Artículo 3o. La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos tiene por objeto la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación de los servicios de barrido, recolección., transferencia, disposición final de residuos sólidos, limpieza de áreas públicas, cementerios, hornos crematorios, y plazas de mercado”.*

100. Una vez creada la UESP, mediante Decreto Distrital No. 854 de 2001, el Alcalde Mayor del Distrito Capital delegó diversas funciones en el Director General de la UESP, dentro de las cuales vale la pena destacar las siguientes:

*“Artículo 12. Delegar en el Gerente de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, las siguientes facultades:*

*[...]*

*4. Imponer las multas previstas en los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos de barrido, recolección, disposición de residuos sólidos, cementerios y hornos crematorios.*

*Artículo 60. Las Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, como entidades ejecutoras que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto. Estas facultades están en cabeza de los Secretarios de Despacho, Directores de Departamento y Gerente de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos. Estas competencias podrán ser delegadas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.*

101. Para comprender las anteriores normas, debe tenerse en cuenta que el numeral 15 del artículo 38 del Decreto-Ley 1421 de 1993, *“por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, establece lo siguiente:

*“Artículo 38. Atribuciones. Son atribuciones del alcalde mayor:*

*15. Adjudicar y celebrar los contratos de la administración central, de conformidad con la ley y los acuerdos del concejo. Tales facultades podrán ser delegadas en los secretarios y jefes de departamento administrativo”.*

102. Lo anterior significa que la UESP fue creada como una dependencia distrital sin personalidad jurídica perteneciente al sector central de la administración pública. Esa naturaleza jurídica de la UESP implica que, ante la ausencia de una norma legal que específicamente le otorgue capacidad contractual, se trata de un organismo de carácter público que carece de capacidad contractual autónoma a la luz del artículo 2º de la Ley 80 de 1993 y que, por lo mismo, no puede ser parte de los contratos estatales, de tal manera que, como lo dice el artículo 60 del Decreto Distrital 854 de 2001, quien es parte de los contratos no es la UESP sino la persona jurídica de la que hace parte, esto es, el Distrito Capital.
103. En otras palabras, la lectura integral de las normas transcritas antes implica que, al momento de la celebración del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, la UESP era una entidad sin capacidad contractual y, por lo mismo, quien era parte de dicho contrato era el Distrito Capital.
104. Sin embargo, con posterioridad, mediante el Acuerdo Distrital No. 257 de 2006<sup>77</sup> se creó la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP-, en los siguientes términos:

*“Artículo 113. Transformación de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Transfórmase la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, la*

---

<sup>77</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 9 a 68.

*cual en adelante se denominará Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat.*

*Artículo 116. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital del Sector Descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat.*

*Tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y del servicio de alumbrado público.*

*La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos tiene las siguientes funciones básicas:*

*a) Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.*

*b) Dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de residuos sólidos, el servicio de alumbrado público y los servicios funerarios.*

*c) Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.*

*d) Promover la participación democrática de los usuarios de los servicios a su cargo.*

*Artículo 117. Patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. El patrimonio de la entidad estará constituido por los bienes que conforman el patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, y los que adquiera a cualquier título o le sean asignados, con posterioridad.*

*La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos tiene los siguientes recursos económicos:*

*a) El aporte del Presupuesto Distrital necesario para el funcionamiento e inversión de la Entidad.*

*b) Las sumas, valores o bienes que reciba por la enajenación o arrendamiento de bienes de su propiedad y de servicios de cualquier naturaleza.*

*c) Los recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica, nacional o internacional”.*

105. De las anteriores normas del Acuerdo Distrital No. 257 de 2006<sup>78</sup> se evidencia, en primer lugar, que la creación de la UAESP se produjo como consecuencia de la transformación de la UESP de una entidad del sector central de la administración a una entidad de carácter descentralizado por servicios, quien asumió las mismas funciones que tenía la entonces UESP. En ese orden de ideas, al asumir las funciones de la UESP, es natural que también pasara a ser parte de los contratos que, de acuerdo con el artículo 60 del Decreto No. 854 de 2001, en su momento había celebrado el Distrito Capital a través de la UESP. De esta manera, aunque el Acuerdo Distrital No. 257 de 2006 no hubiera previsto expresamente que los contratos celebrados por la UESP a nombre del Distrito pasarían a ser contratos de la UAESP, como efecto de la forma en que fue creada dicha entidad y la naturaleza de entidad descentralizada que se asignó a la UAESP, el Tribunal entiende que, en virtud del ordenamiento jurídico, se produjo una transformación del sujeto contractual público. No se trata, entonces, propiamente de una cesión contractual, sino simplemente de un cambio en el sujeto público que es parte del Contrato de Concesión, cambio que se produjo por el mismo hecho de la ley.
106. Por ello, frente a lo expresado por LIME en el sentido de que no hubo formalización de la cesión del contrato del Distrito Capital a la UAESP, considera el Tribunal que se trata de una formalidad innecesaria, pues lo cierto es que la consecuencia jurídica de la expedición del Acuerdo Distrital No. 257 de 2006 consiste en que la UAESP, en virtud del ordenamiento jurídico, *ope legis*, pasó a asumir la posición contractual que en su momento tenía el Distrito Capital, con lo cual también asumió la posición dentro de la cláusula compromisoria incluida en el Contrato de Concesión No. 54 de 2003.
107. En relación con la anterior conclusión, el Tribunal hace notar que el comportamiento contractual de las partes es coherente con ella, pues lo

---

<sup>78</sup> *Ibidem.*

cierto es que, después de celebrado el Contrato de Concesión No. 54 de 2003 entró en vigencia el Acuerdo Distrital No. 257 de 2006, las partes del contrato entendieron que la relación jurídica ligaba exclusivamente a LIME con a la UAESP, y no se extendía al Distrito Capital.

108. La mencionada circunstancia resulta absolutamente relevante de cara a las reglas de interpretación de los contratos. En efecto, el artículo 1622 del Código Civil, el cual es expresamente aplicable a la contratación estatal de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, se refiere a la importancia del comportamiento contractual de las partes en la interpretación de los contratos estatales. El mencionado artículo 1622 del Código Civil establece lo siguiente:

*“Artículo 1622. Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad.*

*Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia.*

**O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas ambas partes, o una de las partes con aprobación de la otra parte”. (La subraya y la negrilla fuera del texto original)**

109. De acuerdo con el aparte resaltado y subrayado de la norma transcrita, en la interpretación del contrato resulta del todo relevante el comportamiento que han tenido las partes con ocasión de su ejecución. Así, los contratos deben ser interpretados de forma coherente con la manera en que las partes lo han ejecutado, dando con ello eficacia práctica al principio de buena fe contractual, al cual hace referencia el artículo 28 de la Ley 80 de 1993, y más particularmente a la prohibición de venir contra los actos propios.

1110. Dentro de ese contexto, el Tribunal resalta que una vez entrado en vigencia el Acuerdo Distrital 257 No. de 2006:<sup>79</sup> (i) las prórrogas contractuales que suscribieron las partes al Contrato de Concesión 54 de 2003, fueron suscritas siempre por la UAESP, en su calidad de contratante, y por LIME, en su calidad de contratista, (ii) la correspondencia contractual se cruzó entre la UAESP y LIME, y (iii) la totalidad de las tratativas previas a la liquidación bilateral fracasada fueron llevadas a cabo entre la UAESP y LIME. Es decir, que el comportamiento contractual de las partes posterior a la entrada en vigencia del Acuerdo Distrital No. 257 de 2006 revela que ambas entendieron que las relación contractual excluía al Distrito Capital y únicamente cobijaba a la UAESP con LIME, lo cual corrobora el entendimiento que tiene el Tribunal de Arbitramento respecto del efecto de la expedición del mencionado Acuerdo Distrital.
111. Como puede verse, la conducta contractual es coherente en el sentido de quien debe entenderse como parte del contrato y del proceso es la UAESP y no el Distrito Capital, y así lo entiende el Tribunal para efectos de la solución de fondo de las controversias puestas a su consideración. Una conclusión diferente desconocería la voluntad de las partes expresada en la suscripción de las prórrogas y demás documentos de la relación contractual.
112. La consecuencia concreta de lo expuesto consiste en que, al no ser el Distrito Capital parte del Contrato de Concesión No. 54 de 2003 a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo Distrital No. 257 de 2006<sup>80</sup>, dicha entidad territorial carece absolutamente de legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva, para ser parte de un proceso de controversias contractual en el cual se discuta la interpretación o el cumplimiento del contrato, así como la validez de los actos administrativos contractuales.

---

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibidem.*

113. De la misma manera, en tanto que ocurrió *ope legis* una sustitución de la posición contractual de parte de la UAESP respecto del Distrito Capital, debe entenderse que dicha entidad territorial también fue sustituida por la UAESP dentro de la cláusula compromisoria, lo cual se traduce en que este Tribunal de Arbitramento solo tiene competencia respecto de la UAESP y no respecto del Distrito Capital.
114. Al respecto, desea precisar el Tribunal que el simple hecho de que en virtud del artículo 5.1 de la Ley 142 de 1994 sea competencia del Distrito Capital, *“asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente”* y que dicha norma pueda suponer la existencia de un control de tutela por parte del Distrito Capital sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, como se alega en la demanda de reconvención, ello no resulta suficiente ni para tener legitimación en la causa en una controversia contractual de interpretación y cumplimiento del contrato, y de validez de actos administrativos contractuales sin ser el demandante, ni mucho menos para ser considerado como parte de una cláusula compromisoria.
115. En efecto, ni del contenido expreso del citado artículo 5.1 de la Ley 142 de 1994 ni de las normas sobre control administrativo previstas en los artículos 103 a 109 de la Ley 489 de 1998, puede concluirse que el Distrito Capital tenga la competencia para hacerse parte de un proceso de controversias contractuales en el cual el legitimado es la UAESP. Es así como ninguna de las citadas normas expresamente permite esa actuación por parte de la entidad territorial que ejerce control de tutela sobre la entidad descentralizada local, de tal manera que tampoco desde este punto de vista puede asumirse que existe legitimación por parte del Distrito Capital.

116. Para abundar en argumento, el Tribunal destaca que, de acuerdo con lo expresado por la doctrina, las expresiones del control de tutela sobre las entidades descentralizadas por servicios, son las siguientes:

*“a) El poder central participa, por medio de representantes suyos, en los órganos directivos de estas entidades. Por ejemplo, el ministro o director del departamento administrativo de tutela es el presidente de la junta directiva. Además, podrán hacer parte de ella otros ministros o autoridades del poder central y representantes personales del presidente de la república.*

*b) El control se orientará a comprobar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la ley y de conformidad con los planes y programas adoptados (ley 489 de 1998, art. 104) (...).*

*c) El control sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a sus órganos internos, salvo el presupuesto anual, el cual debe someterse a los trámites y aprobaciones señalados en la ley orgánica de presupuesto (art. 105, 61bídem).*

*d) El control administrativo de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta se cumplirá en los términos de los correspondientes convenios, planes o programas que deberán celebrarse periódicamente con la nación, por intermedio del respectivo ministerio o departamento administrativo (arts. 106 a 108, 61bídem).*

*e) El control sobre las actividades y programas de las entidades descentralizadas indirectas, las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta se ejercerá mediante la intervención de los representantes legales de los organismos y entidades participantes, o sus delegados, en los órganos internos de deliberación y dirección de la entidad (art. 109, 61bídem).*

*f) También con fundamento en el artículo 159 del CPACA, las autoridades centrales pueden demandar los actos de las entidades descentralizadas por servicios, cuando los consideren ilegales”<sup>81</sup>.*

117. En el caso concreto, al Distrito de una parte, se le tiene como demandado respecto de diversas actuaciones contractuales derivadas de un contrato en el que no es parte y, de otra, es demandante respecto de unas pretensiones diferentes a la nulidad de un acto administrativo contractual, forzosamente debe concluirse que la simple existencia del

---

<sup>81</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, “Derecho administrativo – General y colombiano”, 19ª ed., Bogotá, Temis, 2015, pag. 87.

control de tutela no resulta suficiente para entender que tiene legitimación en la causa en el caso concreto.

118. Con base en lo expresado, esto es, bajo argumentos jurídicos totalmente distintos a los alegados por LIME en la contestación a la demanda de reconvención, en la parte resolutive de esta providencia, el Tribunal de Arbitramento adoptará las siguientes decisiones:
119. En relación con la demanda principal, de oficio y de acuerdo con el artículo 282 del Código General del Proceso, el Tribunal declarará la falta de legitimación en la causa del Distrito Capital, lo cual implica que no se accedan a las pretensiones de la demanda de reconvención presentada por el Distrito Capital.
120. Respecto de las excepciones formuladas por LIME “7.9. *Falta de competencia del Tribunal para pronunciarse acerca de la demanda de reconvención comoquiera que el Distrito Capital, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá EAB E.S.P. y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. no son parte del pacto arbitral*” y “7.10. *Falta de legitimación en la causa por activa por parte del Distrito Capital y falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de LIME*”, el Tribunal las encuentra probadas pero con fundamentos distintos a los expuestos por LIME según se manifestó en precedencia, lo cual motivó la declaratoria de oficio de la falta de legitimación en la causa del Distrito Capital.

### **III. OBJECCIÓN POR ERROR GRAVE CONTRA EL DICTAMEN PERICIAL RENDIDO POR INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A.**

#### **1. Trámite de la objeción por error grave**

121. Para resolver sobre la objeción propuesta es necesario revisar el artículo 31 de la Ley 1563 de 2012 dispuso sobre el dictamen pericial

y su contradicción:

**“Audiencia de pruebas.** El tribunal en pleno realizará las audiencias que considere necesarias, con o sin participación de las partes. Las audiencias podrán realizarse por cualquier sistema que permita la comunicación de los participantes entre sí.

El tribunal y las partes tendrán, respecto de las pruebas, las mismas facultades y deberes previstos en el Código de Procedimiento Civil y las normas que lo modifiquen o complementen. Las providencias que decreten pruebas no admiten recurso alguno; las que se las nieguen son susceptibles de reposición. Cuando la prueba haya de practicarse en el exterior, se aplicarán los tratados vigentes sobre la materia, y en subsidio, las normas del Código de Procedimiento Civil, en lo pertinente. En este caso, cuando en el proceso se hayan practicado todas las pruebas y sólo faltare la prueba en el exterior, los árbitros podrán suspender de oficio el proceso arbitral, mientras se practicare la misma.

(...)

El perito rendirá la experticia en el término que prudencialmente le señale el tribunal. Presentado el dictamen, de él se correrá traslado a las partes por un término de hasta diez (10) días, dentro del cual aquellas podrán solicitar aclaraciones o complementaciones, que si el tribunal estimare procedentes, habrá de atender el perito en informe que será puesto en conocimiento de las partes por el mismo término.

**En ningún caso habrá lugar a trámite especial de objeción del dictamen por error grave.** Dentro del término de su traslado, o del de sus aclaraciones o complementaciones, las partes podrán presentar experticias para controvertirlo. Adicionalmente, el tribunal, si lo considera necesario, convocará a una audiencia a la que deberán concurrir obligatoriamente el perito y los demás expertos, que podrán ser interrogados por el tribunal y por las partes. (...)” (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

122. El artículo anterior suprimió el trámite especial del dictamen por error grave consagrado en el Código de Procedimiento Civil, pero permitió la posibilidad de que las partes lo controvertan por errores graves y para ello presenten nuevas experticias. Ahora bien, es de preciar que el honorable Consejo de Estado en providencia del 28 de abril de 2014 expuso que cuando en un trámite arbitral es parte una entidad estatal, como en el *sub lite*, debe aplicarse el Código General del Proceso,<sup>82</sup> estatuto que no consagra un trámite especial para la objeción por error

---

<sup>82</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto de 28 de abril de 2014, Consejero Ponente Enrique Gil Botero, Expediente No. 25000-23-26-000-2002-02258-03 (50-772)

grave,<sup>83</sup> sino que faculta a la parte contra la cual se aduce un dictamen para solicitar la comparecencia del perito a la audiencia, aportar otro dictamen o realizar ambas actuaciones.

123. A su vez el artículo 232 del Código General del Proceso dispone que *“El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso”*, por lo cual el Tribunal al apreciar la prueba pericial debe analizar si existe o no en ella un error grave.

## **2. De algunas acotaciones sobre el error grave**

124. ¿Qué debe entenderse por error grave? Es aquel que de no haberse presentado, otro hubiera sido el sentido del dictamen rendido por los peritos. Nuestra Corte Suprema de Justicia ha dicho que el error grave tiene la característica de ir contra la naturaleza de las cosas, o la esencia de sus atribuciones, como cuando se afirma que un objeto o persona tiene determinada peculiaridad y resulta que tal cualidad no existe; o en tener por blanco lo que es negro o rosado<sup>84</sup>.
125. El máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria en sentencia de fecha 10 de julio de 2010 sobre el error grave expuso:<sup>85</sup>

“De conformidad con el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, las partes en ejercicio del derecho de contradicción del dictamen pericial, podrán objetarlo por error grave, dentro de la oportunidad legal, precisando, singularizando e individualizando con exactitud, el error, su gravedad e incidencia en las conclusiones y las pruebas pertinentes a su demostración en defecto de su ostensibilidad.

---

<sup>83</sup> Artículo 228 del Código General del Proceso. *“(…) En ningún caso habrá lugar a trámite especial de objeción del dictamen por error grave.(…)”*

<sup>84</sup> Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, Auto del 18 de febrero de 1942.

<sup>85</sup> Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 9 de julio de 2010, Magistrado Ponente William Namen Vargas, Expediente 11001-3103-035-1999-02191-01.

El error consiste en la disparidad, discordancia, disconformidad, divergencia o discrepancia entre el concepto, el juicio, la idea y la realidad o verdad y es grave cuando por su inteligencia se altera de manera prístina y grotesca la cualidad, esencia o sustancia del objeto analizado, sus fundamentos o conclusiones, siendo menester su verosimilitud, reconocibilidad e incidencia en el contenido o resultado de la pericia.

Es supuesto ineludible de la objeción al dictamen pericial, la presencia objetiva de un yerro de tal magnitud “*que el error haya sido determinante de las conclusiones a que hayan llegado los peritos o porque el error se haya originado en estas*”, que “*(...) si no hubiera sido por tal error, el dictamen no hubiera sido el mismo (...)*” (Sala de Negocios Generales, Auto 25 de septiembre de 1939), por alterar en forma cardinal, esencial o terminante la realidad, suscitando una falsa y relevante creencia en las conclusiones (art. 238, n. 4, C. de P. C.), de donde, los errores intrascendentes e inconsistencias de cálculo, la crítica, inconformidad o desavenencia con la pericia, o la diversidad de criterios u opiniones, carecen de esta connotación por susceptibles de disipar en la etapa de valoración del trabajo y de los restantes medios de convicción (Sala de Casación Civil, auto de 8 de septiembre de 1993. Expediente 3446).

126. Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia de la Sección Tercera fechada el 4 de marzo de 1993, observó a este respecto:<sup>86</sup>

“¿Qué se entiende por error grave de un dictamen pericial? La noción de error, así sea grave o intrascendente ante su verificación en la realidad, nos lleva automáticamente a la noción de verdad. Y la verdad, según la concepción común, es el acuerdo del pensamiento con la realidad. En lo que consista ese acuerdo discrepan las secuelas filosóficas: para los relativistas, por ejemplo, que hacen de la verdad el acuerdo del juicio con las impresiones subjetivas, es verdad que el tablero es negro cuando tengo la sensación de un tablero negro, en tanto que para la filosofía clásica (realismo crítico) no se trata de una correspondencia entre el juicio y las cosas, pues tanto la verdad como el error están en el juicio y no habría error en representarnos un tablero negro sino que éste realmente lo sea, como no habría error en representarnos mentalmente un túnel bajo Bogotá, sino en afirmar que el túnel existe. Similares consideraciones sobre la verdad y el error pueden hacerse respecto de la concepción moderna de los pragmatistas y de los sociólogos. Para aquellos es verdad lo que ha sido verificado, lo que resiste el control de la inexperiencia, de donde deducen que la verdad no es conocida sino por la verificación ya experimental y tradicional, mediante el juicio analítico. Pero que la verdad no se confunde con la verificación, porque las cosas ya eran verdad antes de verificarlas como el Salto de Tequendama, que existe

---

<sup>86</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de marzo de 1993, Expediente 7693.

aunque no haya ojos que lo vean (veáse ‘Precis de Philosophie’, por Paul Foulquié, profesor de la Escuela de Caosou, Toulouse, Tomo II, Lógica, Moral, Metafísica, edición de 1936, editor, de quien hemos hecho esta síntesis) ... pero precisamente esa verificación de los peritos es la que se tacha de error, y de error grave, con lo cual vuelve a quedar sin solución el interrogante. En efecto ¿Cuál sería ese error, en qué consiste, cómo se comprueba? ... Grave es lo que pesa, grande, de mucha entidad o importancia; y grave es el procedimiento judicial lo que afecta seriamente el interés legítimo de las partes en la demostración de un hecho. La noción, es sin embargo, un poco relativa y estará, en últimas, sujeta su apreciación a la prudencia del juez, como lo está la misma valoración del dictamen pericial...

Error grave es no verificar con diligencia la calidad o aptitud de un terreno para la agricultura, o para la ganadería, o para la irrigación, o para soportar el peso de un edificio; error grave es no verificar la resistencia de materiales por parte del arquitecto; o la herida que pudo ser mortal, o la incapacidad resultante; y lo será también equivocarse no tan solo sobre la materia de que está hecha una cosa (antigua noción de sustancia para determinar el error que invalida las obligaciones) sino sobre las propiedades cuyo conjunto determina su naturaleza específica y las distingue, o sobre calidades objetivas pero que determinan el consentimiento; no es lo mismo el original que la copia de un cuadro de Goya, o de Botero.”<sup>87</sup>

127. De acuerdo con los parametros de la jurisprudencia, el error grave es aquel que tiene la entidad de variar sustancialmente las conclusiones del dictamen, de forma tal que si no se hubiera presentado el error, los resultados del mismo serían opuestos.

### **3. De la objeción al dictamen pericial presentada por la UAESP**

128. La sociedad LIME S.A. en la reforma de la demanda principal<sup>88</sup> solicitó el decreto de un dictamen pericial contable, así:

“De manera respetuosa solicito a los Honorables Árbitros decretar la práctica de un dictamen pericial contable, a cargo de un contador público con experiencia en contratos estatales, para que con apoyo en los documentos que se aportan como prueba, los libros de contabilidad y los archivos de la convocante LIME, responda las siguientes preguntas:

---

<sup>87</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de marzo de 1993, Expediente 7693.

<sup>88</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 279 y 280.

- a) Si Lime lleva la contabilidad conforme a las leyes vigentes y aplicables.
- b) Determine el valor en que por concepto de mayores costos durante la ejecución del contrato de concesión No. 054 de 2003 incurrió LIME, en especial por cuenta de los siguientes ítems contractuales: personal dispuesto en el relleno, corte de césped en corredores férreos, servicios especiales de recolección de árboles caídos.
- c) Determine el monto de los costos en que debió incurrir lime (sic) por cuenta de la inadecuada implementación del sistema SOR, durante toda la ejecución del contrato.
- d) Determine desde que fecha causaron todos los mayores costos que se han pedido calcular en las preguntas b) y d) y efectúe el calculo de los interes hasta la fecha de rendición del dictamen.”

129. De otra parte, la UAESP en el escrito de contestación de la reforma de la demanda principal de fecha 16 de octubre de 2014 solicitó el decreto de un dictamen pericial financiero<sup>89</sup> de un experto en finanzas y contaduría pública que determine, entre otros aspectos, (i) el costo de todos y cada uno de los vehículos de los vehículos motorizados adquiridos adquiridos por LIME que se utilizaron en el desarrollo del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, (ii) el valor de la depreciación registrada año a año por todos y cada uno de los vehículos motorizados adquiridos y utilizados en desarrollo del del Contrato, (iii) el valor en libros de todos y cada uno de los vehículos motorizados adquiridos para el desarrollo del Contrato a la fecha de su terminación, (iv) el valor en libros de todos y cada uno de los vehículos motorizados adquiridos para el desarrollo del Contrato a la fecha de corte mensual más cercana a la entrega del dictamen pericial, (v) indicar la manera como se adquirieron o tomaron los vehículos, (vi) cuáles fueron los ingresos operacionales y no operacionales que percibió LIME en desarrollo del Contrato de Concesión, desde el 2003, hasta el 2011, (vii) discrimine mes a mes a partir del año 2003 y hasta el año 2011 los ingresos operacionales y no operacionales percibidos por LIME en desarrollo del Contrato de Concesión, y (viii) obtenga y suministre copia de los últimos avalúos realizados a todos y cada uno de los vehículos, en desarrollo dell deber legal consagrado en el artículo 64 del Decreto 2699 de 1993.

---

<sup>89</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 394 y 395.

130. El Tribunal en auto de fecha 5 de febrero de 2015<sup>90</sup> decretó el dictamen pericial solicitado por LIME y por la UAESP. La sociedad LIME presentó el 17 de febrero de 2015 el cuestionario en relación con la prueba pedida,<sup>91</sup> y el Distrito Capital presentó cuestionario el 18 de febrero de 2015,<sup>92</sup> La UAESP en el escrito de contestación de la reforma de la demanda determinó los puntos objeto de la prueba.<sup>93</sup>
131. La firma INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. presentó al Tribunal el Dictamen el 30 de abril de 2015 en cuarenta y tres (43) folios, y cuatro (4) archivadores A-Z que contienen los anexos del Dictamen;<sup>94</sup> y el 22 de julio arrió las aclaraciones y complementaciones solicitadas.<sup>95</sup>
132. La UAESP, dentro del término de ley, objetó el dictamen pericial mediante escrito presentado el 9 de septiembre de 2015<sup>96</sup> y presentó tres (3) errores graves al dictamen pericial, a lo cual acota el Tribunal que el segundo error grave contiene tres (3) errores graves; y adjuntó una experticia elaborada por la firma JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA<sup>97</sup> en diez (10) folios, a la cual se anexan cincuenta y cuatro (54) folios de presentación de la firma.<sup>98</sup> El análisis técnico de los errores graves presentado por JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA al dictamen pericial, y a las aclaraciones y complementaciones al mismo reposa en siete (7) páginas.<sup>99</sup>

---

<sup>90</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 519 a 522.

<sup>91</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 653 a 655.

<sup>92</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 656 a 658.

<sup>93</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 394 y 395.

<sup>94</sup> Cuaderno de Pruebas No. 4, Folios 525 a 568, y un (1) CD que obra a Folio 569. Los Anexos del Dictamen se encuentran en los Cuadernos de Prueba No. 5, Folios 1 a 308; Cuaderno de Pruebas No. 6, Folios 1 a 518; Cuaderno de Pruebas No. 7, Folios 1 a 482; y Cuaderno de Pruebas No. 8, Folios 1 a 514.

<sup>95</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 166 a 238, un (1) CD que obra a Folio 239, y Folios 240 a 314. Los Anexos de las aclaraciones y complementaciones Dictamen se encuentran en los Cuadernos de Prueba No. 10, Folios 1 a 500; Cuaderno de Pruebas No. 11, Folios 1 a 501; y Cuaderno de Pruebas No. 12, Folios 1 a 572.

<sup>96</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 59 a 76.

<sup>97</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 317 a 326.

<sup>98</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 327 a 381.

<sup>99</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 320 a 326.

#### 4. Análisis del Tribunal de los errores graves imputados al dictamen

##### 4.1. Primer error grave: concluir que existen sobrecostos o mayores costos en relación a daños al parque automotor, corte de césped, ruta selectiva y repique de árboles caídos

133. La UAESP considera sobre este error:<sup>100</sup>

*“Descripción del error*

El perito Íntegra concluyó, en relación a daños al parque automotor por el supuesto mal estado del Relleno Sanitario, corte de césped en zonas férreas, ruta selectiva y repique de árboles caídos, que se habían presentado mayores costos para Lime.

(...)

En conclusión, en la opinión del perito ÍNTEGRA, la convocante LIME ha debido asumir los siguientes mayores costos:

• Mal estado Relleno Sanitario:	\$ 46.404.271 <sup>2</sup>
• Corte de césped en corredor férreo (valor corregido):	\$ 185.500.015 <sup>3</sup>
• Repique de árboles caídos:	\$ 19.290.000 <sup>4</sup>
• No implementación del sistema operativo de reciclaje:	\$2.268.151.954 <sup>5</sup>

**Total sobrecostos: \$ 2.519.346.240**

1 Dictamen pericial, páginas 7 y siguientes.

2 *Ibidem*, pag. 8.

3 Página 6 de las aclaraciones y complementaciones del 28 de agosto de 2015.

4 Dictamen pericial inicial, página 12.

5 *Ibidem*, pag. 16.

6 Página 4 de la pericia de Jega Accounting House.”

(La negrilla y la subraya fuera del texto original)

---

<sup>100</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 60 a 63.

134. Fundamenta la UAESP el error grave del dictamen pericial presentado por la firma INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. en la experticia elaborada por la sociedad JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA,<sup>101</sup> la cual establece (i) que los valores determinados corresponden a cálculos que no fueron tomados fielmente de los documentos, comprobantes, soportes, libros auxiliares y oficiales de contabilidad, (ii) que en la contabilidad únicamente se registran costos, sean estos directos o indirectos y para poder establecer, a partir de la contabilidad, que parte del costo registrado en la misma corresponde a un sobrecosto, hay que comparar el costo real contabilizado con el costo presupuestado, lo cual en este caso no se observó que se hubiese practicado dicho comparativo, y (iii) cuando las operaciones son registradas en forma global para todas las actividades, es difícil y complicado determinar con precisión los costos y gastos asociados a los ingresos generados por cada actividad. En síntesis, los supuestos mayores costos fueron determinados mediante cálculos y no son el reflejo de hechos económicos realizados registrados en la contabilidad mediante los comprobantes y soportes respectivos.”
135. El Tribunal observa que el dictamen utiliza las técnicas de indagación, observación, inspección, confirmación, análisis y recaudo de la información contable, que los cálculos se basaron en la contabilidad de LIME, la cual de conformidad con el dictamen se ajusta a las normas legales vigentes y aplicables,<sup>102</sup> y que el mismo nunca se refiere a *sobrecostos*. Es pertinente citar el siguiente aparte del dictamen, al contestar la pregunta No. 2.2 del Cuestionario de LIME -Valor del corte de césped realizado por LIME S.A. E.S.P. en corredores férreos

---

<sup>101</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 317 a 326.

<sup>102</sup> Cuaderno de Pruebas No. 4, Folios 531 a 532. Respuesta a pregunta No. 1 de LIME al perito.

de la ciudad de Bogotá, durante toda la vigencia del contrato,<sup>103</sup> respuesta que se soporta en la contabilidad de LIME:

“La contabilidad de LIME registra como costo de las actividades de corte de césped la suma de \$ 27.261.139.885, tal como se señala en el siguiente cuadro:

AÑO	VALOR
2006	1.496.778.610
2007	4.016.071.135
2008	5.124.311.404
2009	5.888.684.637
2010	5.375.525.130
2011	5.359.768.969
TOTAL	27.261.139.885

Al enfrentar la cifra calculada para el corte de césped en la vía férrea con el total que registra la contabilidad por concepto de corte de césped, tenemos que el corte en la vía férrea equivale al 0.976% del total pagado por ese concepto.”

136. Sobre la no utilización de la expresión *sobrecostos* en el Dictamen, es del caso transcribir la pregunta No. 5 y la respuesta del dictamen a la misma, la cual agrupa el cálculo de los valores solicitados al perito, y que demuestra la no utilización de la noción de *sobrecostos*.<sup>104</sup>

**“PREGUNTA No. 5: Determinará el perito el valor actualizado e indexado de dichos costos de manera individualizada y total general, con corte a la última vigencia mensual más cercana a la fecha de presentación del dictamen pericial.**

**RESPUESTA:** A continuación se presentan los valores actualizados por cada uno de los conceptos calculados con el último IPC publicado por el DANE a marzo de 2015, así:

./ Costos incurridos en la implementación de rutas adicionales

AÑO	VALOR	IPC	IPC A MARZO DE 2015	FACTOR	VR ACTUALIZADO
SEP/ 2011	2.268.151.954	108,35	120,98	1,1166	2.532.542.902
	2.268.151.954				2.532.542.902

./ Daños causados a vehículos y equipos al interior del relleno sanitario Doña Juana:

<sup>103</sup> Cuaderno de Pruebas No. 4, Folio 536.

<sup>104</sup> Cuaderno de Pruebas No. 4, Folios 542 y 543.

AÑO	VALOR	IPC	IPCA MARZO DE 2015	FACTOR	VRACTUALIZADO
2010	46.083.629	105,24	120,98	1,1496	52.976.030
2011	320.642	109,16	120,98	1,1083	355.362
	46.404.271				53.331.392

./ Corte de césped en corredores férreos

AÑO	VALOR	IPC	IPCA MARZO DE 2015	FACTOR	VRACTUALIZADO
2010	266.261.869	105,24	120,98	1,1496	306.084.767
	266.261.869				306.084.767

./ Árboles Caídos

AÑO	VALOR	IPC	IPCA MARZO DE 2015	FACTOR	VRACTUALIZADO
2009	2.100.000	102	120,98	1,1861	2.490.765
2010	6.210.000	105,24	120,98	1,1496	7.138.786
2011	10.980.000	109,16	120,98	1,1083	12.168.930
	19.290.000				21.798.480

El valor total por cada uno de los conceptos es:

CONCEPTO	ACTUALIZADO EN 8..IPC
Costos incurridos en la implementación de rutas adicionales	2.532.542.902
Daños causados a vehículos y equipos al interior del relleno sanitario Doña Juana:	53.331.392
Corte de césped en corredores férreos	306.084.767
Arboles Caídos	21.798.480
TOTAL	2.913.757.54

“

137. Además, en la declaración de los señores JULIO CÉSAR CHAPARRO CASTRO, representante legal de la firma INTEGRA CONSULTORES AUDITORES S.A., CARLOS ALBERTO VARGAS CÁRDENAS, socio de INTEGRA, y LUIS ALEXANDER URBINA AYURE, socio de integra, recibida el 19 de octubre de 2015,<sup>105</sup> es de resaltar el siguiente aparte del dicho del señor CARLOS ALBERTO VARGAS CÁRDENAS:

“DR. CUELLO. ¿Para determinar y calcular las operaciones aritméticas de las cuantías referentes a los mayores costos o sobrecostos, consultó usted los libros auxiliares de contabilidad de Lime?

SR. VARGAS. No, nosotros dentro del dictamen nunca hicimos alusión a costos o sobrecostos toda vez que la contabilidad solamente registra un concepto que se llama costo y gasto, el costo sobrecosto sale de realizar una comparación entre lo que se tenía previsto o

<sup>105</sup> Cuaderno de Pruebas No. 13, Folios 90 a 104 y 90 a 104 vueltos.

propuesto a realizar pero lo que efectivamente se realizó. Dentro de nuestro examen nosotros nos basamos para todos los cálculos que se nos solicitaron, tuvimos en cuenta lo que se había registrado en la contabilidad, de hecho hay un costo, cálculo que nos dan pero nunca hemos hecho referencia a que sea un costo o sobrecosto porque no somos los llamados a indicarlo.”

138. De otra parte, es pertinente citar los siguientes apartes de las aclaraciones y complementaciones al Dictamen de INTEGRA AUDITORÍA & CONSULTORÍA (ii) : *“En principio la contabilidad en lo que a gastos se refiere, registra y clasifica los hechos económicos en base a una serie de conceptos que durante los años de ejecución del contrato se encontraban definidos en un plan único de cuentas, dicho plan agrupa los diferentes conceptos de costos en torno a una actividad.”*<sup>106</sup> y (ii) *“La contabilidad de LIME no tiene habilitada dentro de su plan de cuentas una cuenta especial en la que exclusivamente registre el costo de las actividades de corte, recolección, transporte y disposición final de árboles caídos. Contablemente esa actividad se encuentra inmersa dentro de los costos de “servicio de barrido y limpieza de vías”, al interior de esta cuenta se registran las actividades inherentes a corte de césped, poda árboles, barrido manual, y recolección domiciliaria.”*<sup>107</sup>
139. El Tribunal considera que frente a la consideración de la UAESP, con fundamento en la experticia de JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA, respecto a que los valores determinados corresponden a cálculos que no fueron tomados fielmente de los documentos, comprobantes, soportes, libros auxiliares y oficiales de contabilidad; es de manifestar que las normas contables exigen causar los costos por conceptos,<sup>108</sup> pero no es obligación registrar en la contabilidad *las líneas de actividad de cada costo o los centros de costos específicos,*<sup>109</sup> lo cual es una decisión interna del

---

<sup>106</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folio 174.

<sup>107</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folio 182.

<sup>108</sup> Decreto 2650 de 1993. Plan Único de Cuentas.

<sup>109</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folio 202.

sujeto obligado a llevar contabilidad, aspecto que en muchos casos implica necesariamente acudir a cálculos que parten de distribuciones y porcentajes de la administración. A título meramente ilustrativo, LIME estaba obligada a registrar contablemente el costo de corte de césped, como a bien lo hizo en su contabilidad,<sup>110</sup> pero no estaba obligada a registrar en la contabilidad este costo por línea de actividades, las cuales según el Contrato de Concesión No. 54 de 2003,<sup>111</sup> y las normas a él aplicables, entre otras, eran: (i) corte de césped en corredor férreo, (ii) corte de césped en separadores viales, (iii) corte de césped en las zonas verdes de andenes, y (iv) corte de césped en parques públicos, y por ello el objeto del Dictamen pericial. En evento que LIME hubiera tenido líneas de negocios respecto del costo de corte de césped, no se necesitaría de prueba pericial sobre este punto.

140. En consecuencia, la realización de los cálculos de los valores realizado por INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. se sustenta en la contabilidad de LIME, lo que le permite concluir al Tribunal que no existe el error imputado, y por ende su inexistencia determina que no sea posible calificarlo de grave.

**4.2 Segundo error grave: concluir la existencia de sobrecostos y realizar la estimación de los valores de reposición de llantas, costos laborales, de mantenimiento y de abastecimiento de combustible de vehículos de la ruta de**

---

<sup>110</sup> “La contabilidad de LIME registra como costo de las actividades de corte de césped la suma de \$ 27.261.139.885, tal como se señala en el siguiente cuadro:

AÑO	VALOR
2006	1.496.778.
2007	4.016.071.13
2008	5.124.311.40
2009	5.888.684.63
2010	5.375.525.13
2011	5.359.768.96
TOTAL	27.261.139.88

“

Cuaderno de Pruebas No. 4, Folio 536.

<sup>111</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 7 y 8.

### recolección selectiva

141. La UAESP describe el error objeto de estudio por el Tribunal, así:<sup>112</sup>

*“3.2.1. Descripción del error*

*Además del error grave imputado en precedencia, debo expresar que en lo 75electiv a costos laborales, de reposición de llantas, combustible y mantenimiento de los vehículos empleados en la ruta de recolección 75elective (Sistema Operativo de Reciclaje), el perito incurre en un error grave adicional, en el sentido de concluir que existen sobrecostos por estos conceptos y, además, de estimarlos de manera contraria a la ciencia contable y a la experiencia.*

*Efectivamente, no pueden ser sobrecostos las erogaciones representadas en reposición de llantas y en el mantenimiento de los vehículos empleados en la ruta de recolección selectiva y menos los valores establecidos en el dictamen de Íntegra, en tanto que el perito ha tomado como valor de referencia, la totalidad de los gastos realizados por Lime en compra de llantas y en mantenimiento y, a partir de allí, con base en un ejercicio de proporcionalidad, estimar los supuestos sobrecostos en llantas y mantenimiento, sin considerar (i) que el parque automotor de Lime estaba conformado por una gama amplia y diferente de vehículos, que van desde los poderosos compactadores, pasando por barredoras mecánicas, hasta vehículos camperos de supervisión y, por ende, con costos de mantenimiento totalmente diferentes y con llantas de diferente configuración y (ii) que como lo expresa el mismo perito Íntegra, al menos dos (2) de los tres (3) vehículos de la ruta selectiva fueron nuevos, adquiridos en el año 2008, por lo que no es dable estimar los costos de mantenimiento de esos vehículos nuevos a partir del costo de mantenimiento de los vehículos que para el año 2008, ya llevaban al menos cuatro (4) años de operación.*

142. Y para fundamentar el error grave transcribe los siguientes apartes de la Experticia de JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA:<sup>113</sup>

“Ahora bien, la firma Jega Accounting House Ltda. explicó con claridad meridiana en su pericia:

**"2. Error en la determinación de los sobrecostos por ruta de recolección selectiva**

En la determinación de los supuestos sobrecostos por ruta de recolección selectiva, se observaron los siguientes errores graves:  
[...]

---

<sup>112</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 63 a 68.

<sup>113</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 323 a 326. págs. 7, 8, 9 y 10 de la experticia de JEGA ACCOUNTING HOUSE CONSULTORES LTDA.

a) Error en la determinación de la depreciación de vehículos

No obstante lo anterior, el perito en la página 14 del dictamen pericial, determinó que el valor unitario era de **\$ 116.482.084** que genera una diferencia de **\$23.456.768,50** (\$116.482.084-\$93.025.315, 50) con dicha cuantía. Por ser un activo fijo adquirido por la empresa, el perito podía determinar la depreciación del mismo a través de los libros auxiliares de contabilidad de la entidad, hecho que no se evidencia en su dictamen.

Cabe señalar que en la página 29 de las aclaraciones y complementaciones se indica lo siguiente:

"-Chevrolet Kodiak 211 camion color blanco arco bicapa – PLACA SIS 906 – Adquirido mediante contrato de Leasing 40801. El 22 de Diciembre de 2012 se ejerció opción de compra por valor de \$ 675.775."

Al revisar el contrato de Leasing 40801, se observó que la opción de compra que menciona el perito en su respuesta no corresponde exclusivamente al vehículo Chevrolet Kodiak 211 de placa SIS 906, sino a la opción de compra de todos los bienes adquiridos mediante dicho contrato que alcanzó un valor de **\$ 6.757.754.559**.

Por lo tanto, la opción de compra del vehículo Chevrolet Kodiak 211 de placa SIS 906, fue determinado de manera incorrecta y no se fundamentó en los libros de contabilidad.

Así mismo, en relación con el vehículo Chevrolet NPR 729 de placa VEW 749, que fue tomado en alquiler con el proveedor Latin Tecno S.A.S, no es posible calcular depreciación por esta circunstancia.

Como se advierte, existen errores importantes en la determinación del valor de los vehículos que supuestamente fueron asignados a las rutas selectivas, pues el perito acudió a cálculos globales, no obstante que dichos valores se debieron determinar individualmente con base en la **contabilidad de LIME S.A. E.S.P.**

b) Error en la determinación de los salarios de la tripulación de los compactadores

En la página 15 del dictamen pericial el perito determinó el costo de las tripulaciones por **\$995.918,418**, con base en una certificación expedida por la firma **POSEG SAS**.

Sin embargo, en el dictamen pericial, no existe mención que se haya realizado una verificación a las nóminas y bitácoras para establecer los tiempos y montos pagados a las personas que fueron asignadas como operarios y conductores de los tres vehículos que supuestamente fueron asignadas a las rutas selectivas.

La anterior situación, conlleva a un error, dado que el monto de **\$995.918,418** corresponde a un cálculo y no a un valor cierto tomado fielmente de la contabilidad de la entidad.

c) Error en la determinación del consumo de llantas combustible y mantenimiento.  
(...)

De acuerdo con lo observado, no existe evidencia que el perito haya realizado una evaluación de los consumos de llantas, combustible y mantenimiento para cada vehículo a partir de los movimientos de los inventarios de la entidad, que en general deberían precisar las fechas, el concepto y monto de la salida o consumo para cada uno de los vehículos que supuestamente fue asignado a la ruta de recolección selectiva.

Como si fuera poco, los cálculos elaborados por el perito por concepto de llantas, diésel y mantenimiento se realizaron con fundamento en los saldos globales, lo cual implica, que el guarismo tenga como base todo el parque automotor, sin excluir, para los cómputos, aquellos vehículos con una mayor capacidad, es decir, que los valores determinados por el perito se realizaron bajo el supuesto que todo el parque automotor consumen las mismas llantas, el mismo combustible y el mismo mantenimiento, desestimando abiertamente la configuración y características técnicas de cada activo vehicular.

Las anteriores situaciones representan errores significativos en la determinación del consumo de llantas, combustible y mantenimiento, dado que corresponde **a cálculos** y no a montos tomados fielmente de los documentos, comprobantes, soportes y libros de contabilidad. "

143. La formulación del segundo error contiene a su vez tres (3) errores, los que son estudiados por el Tribunal.

#### **4.2.1 Error en la depreciación de los vehículos.**

144. Según la experticia de JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA (i) a manera de ejemplo, para el vehículo de placa VEQ 667 – Chevrolet NPR, el Dictamen presenta la factura No. 0602 de fecha enero 24 de 2008 del proveedor ELACI S.A –Anexo No. 5, de las aclaraciones y complementaciones del Dictamen de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A.<sup>114</sup> por un valor de \$ 99.676.379,00, valor que

---

<sup>114</sup> Cuaderno de Pruebas No. 12, Folio 530.

según deflactación de la firma JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA a septiembre de 2006, arroja la cifra de \$ 93.025.315,5, sin embargo en el Dictamen de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. el valor unitario del vehículo era de \$ 116.482.084,00, lo cual genera una diferencia de \$ 23.456.768,50, y que por ser activo fijo de la empresa el perito podía determinar la depreciación a través de los libros auxiliares de la empresa, (ii) para el vehículo de placa VEW 749 – Chevrolet NPR 729, que fue tomado en alquiler del proveedor, no es posible calcular depreciación por esta circunstancia., y (iii) para el vehículo de placa SIS 906 – Chevrolet Kodia 211, la opción de compra que menciona el perito no corresponde exclusivamente a dicho vehículo, sino a todos los bienes adquiridos mediante dicho contrato.

145. El Tribunal observa que el Dictamen de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. para establecer los costos operativos de una ruta calcula los insumos materiales y humanos que su operación requiere, como son el costo de los elementos consumibles necesarios para operar el vehículo, los costos de propiedad –amortización del equipo- y el costo de personal que opera el vehículo –un conductor y dos operarios-,<sup>115</sup> y para calcular el costo del equipo y su amortización, parte de la base del último valor comercial conocido y que se registra en el avalúo practicado en febrero de 2014, el que indica que el valor de reposición de un camión compactador Chevrolet NPR asciende a \$ 153.279.199,00, cifra que deflactada a septiembre de 2006 tendría un valor de \$ 116.482.084,00.

146. Sobre este tópico en la declaración del socio de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A., CARLOS ALBERTO VARGAS, se lee:<sup>116</sup>

“DR. CUELLO: Sírvase explicar por qué razón al contestar la pregunta 3.1 del dictamen pericial usted hizo a través de un ejercicio de deflactación el cálculo del valor de un vehículo al año 2006 tipo compactador y luego en las aclaraciones y complementaciones en la

---

<sup>115</sup> Cuaderno de Pruebas No. 4, Folio 538.

<sup>116</sup> Cuaderno de Pruebas No. 13, Folio 95 vuelto y 96.

pregunta 35 responde que los vehículos no son compactadores pero nunca corrige la información de dichos vehículos de 2006.

SR. VARGAS: Todo arranca por lo siguiente, empezemos por varias partes: los autos o los vehículos que ha adquirido Lime se ha hecho en la mayoría a través de contratos de leasing, en estos contratos de leasing si bien es cierto que aparece una relación detallada de todos los equipos adquiridos no aparecía cuál era el costo individual imputable a cada vehículo porque había camiones de 3 toneladas, de 4, de 5 mini-cargadores y una cantidad de cosas.

Qué dato tenemos un dato de un avalúo comercial, un avalúo técnico practicado por Lime a 2011 y para poder devolvernos, la única forma para poder tratar de establecer el costo de ese vehículo **ante la ausencia de una lista oficial de precios que nos dijera que en el año 2006 efectivamente un vehículo de esas características tenía ese precio, recurrimos, fuimos al avalúo, deflactamos ese vehículo a esa fecha, eso nos da \$116 millones de pesos, posteriormente confrontamos, hay una factura que encontramos de un vehículo similar de un proveedor que se llama... y el valor del vehículo incluido el IVA que forma parte del costo de adquisición nos da que son \$115 millones**, es decir, entre el valor deflactado y el valor que encontramos por allá después en una factura hay una diferencia entre \$857 mil pesos, eso nos da a entender que el cálculo que hemos hecho pues es muy cercano a la realidad en la medida que su diferencia es menor a un 1% del valor del auto, o sea es razonable.

Debo insistir en que la totalidad de las preguntas que se nos formularon respecto a esos costos, hacen referencia a que hagamos cálculos, entenderíamos el objeto de la pregunta es de calcular en la medida que es muy complicado llegar al nivel de detalle específico que se requiere para esas cifras dentro de la contabilidad porque como tal no está (sic).” (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

147. El Tribunal encuentra que (i) la experticia de JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA calcula el valor del vehículo con base en la Factura 0602 de ELACI S.A. de fecha 24 de enero de 2008, pero se advierte que no incluye en su ejercicio de deflactación el valor de IVA por la suma de \$ 15.948.220<sup>117</sup>, olvidando que de acuerdo con el artículo 491 del Estatuto Tributario se prohíbe expresamente tratar como IVA descontable, el IVA pagado en la adquisición de activos fijos, por lo tanto ese IVA para efectos tributarios y contables debe ser contabilizado como un valor del costo.<sup>118</sup> Lo anterior significa que el

---

<sup>117</sup> Costo del vehículo = costo de adquisición + IVA.

<sup>118</sup> “Conforme al contenido del artículo 491 del ET, el IVA que se causa en la adquisición de activos fijos no genera derecho a descuento en la declaración de ventas, por lo que debe ser

costo del vehículo es igual al costo de adquisición del mismo más el IVA, costo del automotor que en el caso de la factura 0602 es de \$ 103.061.389,<sup>119</sup> luego la base de cálculo de la deflactación tomada por JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA es equivocada; y (ii) en el Dictamen de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A., se hace el cálculo del costo con base en el Avalúo de LIME fechado en febrero de 2014, luego el dictamen y la experticia realizan el ejercicio de deflactación a septiembre de 2006, para llegar a un valor estimado.

148. El cálculo del costo del vehículo es realizado por los dos (2) peritos utilizando cada uno metodologías diversas, pero la utilizada por la experticia de JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA desconoce disposiciones legales, luego no tiene valor para infirmar el dictamen de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. en este punto, por lo cual el cargo por error grave no es procedente.

#### **4.2.2 Error en la determinación de los salarios de la tripulación de los compactadores**

149. La UAESP expone con fundamento en la Experticia de JEGA ACCOUNTING HOUSE LTDA que el perito INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. determinó el costo de las tripulaciones por \$ 995.918,418, con base en una certificación expedida por la firma POSEG SAS, y que no existe mención que se haya realizado una verificación a las nóminas y bitácoras para establecer los tiempos y montos pagados a las personas que fueron asignadas como operarios y conductores de los tres vehículos que supuestamente fueron asignadas a las rutas selectivas, lo cual conlleva a la equivocación que el guarismo de \$ 995.918,418

---

*computado como parte del costo del activo. Esta norma está a tono con el artículo 131 del mismo estatuto, que define la base de depreciación de los activos fijos, incluyendo en ella el valor del IVA. Igual concordancia se encuentra en el artículo 69 del ET, que define el costo fiscal de los activos señalando que el costo está conformado por el valor de compra, incluyendo por tanto, el IVA que se paga en su adquisición.”* Documentos Tributarios, Concepto “Tratamiento del IVA en compra de activos fijos” elaborado por TRIBUTAR ASESORES LTDA, Octubre 5 de 2009, FLASH 332, Redacción Orlando Corredor Alejo.

<sup>119</sup> Cuaderno de Pruebas No. 12, Folio 530.

corresponda a un cálculo y no a un valor cierto tomado fielmente de la contabilidad de LIME.

150. El Tribunal resalta que el perito INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. para realizar los cálculos de los costos de personal se fundamentó en información tomada de la contabilidad, dado que la sociedad LIME no tenía centro de costos específicos.

151. En este punto, es ilustrativo revisar las respuestas a las preguntas 51 y 52 de las aclaraciones y complementaciones al dictamen pericial de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. sobre los cálculos de los costos de las tripulaciones, en las cuales se manifiesta que éstos se soportan en la información contable y que LIME no tiene centro de costos para los costos de personal para la implementación de las rutas adicionales del servicio de aseo. Se transcriben a continuación las preguntas 51 y 52 y sus respectivas respuestas:<sup>120</sup>

**“PREGUNTA No 51: En la página 17 del dictamen se lee: “Contablemente no se pueden identificar particularmente cada uno de los eventos que generan el cálculo toda vez que los costos inherentes a ellos está inmersos dentro del total de costos y gastos que involucra la operación”. En esa medida, aclarará el perito si para realizar los cálculos, se basó en estimaciones o proyecciones o, si por el contrario, los mismos están basados en datos precisos para la ruta de recolección selectiva para los costos laborales, de combustible, de mantenimiento y de llantas.**

**RESPUESTA:** Los cálculos se basan en estimaciones que parten de datos tomados de la contabilidad.

**PREGUNTA No 52: Se solicita al señor perito aclarar y complementar si los costos de personal de las tripulaciones por \$995.918,418 que se muestra en la página 16 del dictamen pericial, aparecen registrados en un centro de costos específico para la implementación de las rutas adicionales del servicio de aseo. Si la respuesta es afirmativa, se solicita suministrar los auxiliares de contabilidad respectivos.**

---

<sup>120</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 201 y 2002.

**RESPUESTA:** Esos costos no aparecen en un centro de costos específico para la implementación de las rutas adicionales de servicio de aseo, pues como se mencionó en la respuesta a la pregunta No. 25, la estructura de costos de LIME no gira en función de las rutas recolectoras, sino, en función de las actividades que conforman la prestación del servicio de aseo.”

152. El perito para calcular los costos de operación de un vehículo -un conductor y dos operarios- utilizó una certificación de la sociedad POSEG SAS.
153. El Tribunal reitera que está demostrado en el proceso que la sociedad LIME no registra en su contabilidad *líneas de actividad de cada costo o los centros de costos específicos*,<sup>121</sup> y que la realización de los cálculos sobre los costos de personal de las tripulaciones realizado por INTEGRAL AUDITORES CONSULTORES S.A. se sustenta en la contabilidad de LIME, lo que le permite afirmar al Tribunal que no existe el error endilgado en este punto.
154. Así mismo, se debe indicar que el perito INTEGRAL AUDITORES CONSULTORES S.A. manifiesta en su dictamen en la parte atinente a la metodología, que dentro de las técnicas empleadas se encuentra la de la confirmación, la que consiste en acudir a un tercero calificado para que certifique un valor, en este caso el proveedor del servicio de personal, para que certifique el costo de las tripulaciones, método alternativo que emplea el perito al no poder individualizarlo dentro de la contabilidad, como lo manifestó en las respuestas a las aclaraciones No. 51 y 52, acotando que “se efectuaron verificaciones con la revisión de los soportes de facturas expedidas por la empresa de servicios temporales a LIME”, por lo que insiste una vez más en la ausencia de error grave.

---

<sup>121</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folio 202.

#### **4.2.3 Error en la determinación del consumo de llantas, combustible y mantenimiento**

155. Para la UAESP no existe evidencia que el perito haya realizado una evaluación de los consumos de llantas, combustible y mantenimiento para cada vehículo a partir de los movimientos de los inventarios de la entidad, que en general deberían precisar las fechas, el concepto y monto de la salida o consumo para cada uno de los vehículos que supuestamente fue asignado a la ruta de recolección selectiva; y que los cálculos elaborados por el perito por concepto de llantas, diésel y mantenimiento se realizaron con fundamento en los saldos globales, determinados a partir de todo el parque automotor, sin excluir, para los cómputos, aquellos vehículos con una mayor capacidad. Expone que los valores determinados por el perito se realizaron bajo el supuesto que todo el parque automotor consumen las mismas llantas, el mismo combustible y el mismo mantenimiento, desestimando abiertamente la configuración y características técnicas de cada activo vehicular, errores significativos en la determinación del consumo de llantas, combustible y mantenimiento, dado que corresponde a cálculos y no a montos tomados fielmente de los documentos, comprobantes, soportes y libros de contabilidad.
156. En las aclaraciones y complementaciones al dictamen INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A. al responder una pregunta sobre los costos y gastos que se derivan del mantenimiento de los vehículos asociados con accidentes en el relleno sanitario Doña Juana, expone que la contabilidad no presenta hechos respecto a un evento específico. La pregunta y respuesta en mención son del siguiente tenor:<sup>122</sup>

**“PREGUNTA No 3: El perito aclarará, si la contabilidad de LIME S.A. E.S.P., debería permitir identificar, con documentos, comprobantes, soportes y libros de contabilidad los costos y gastos que se derivan del mantenimiento asociado como**

---

<sup>122</sup> Cuaderno de Pruebas No 9, Folios 173 y 174.

**consecuencia de accidentes acontecidos al interior del relleno sanitario Doña Juana.**

**RESPUESTA:** En principio la contabilidad en lo que a gastos se refiere registra y clasifica los hechos económicos en base a una serie de conceptos que durante los años de ejecución del contrato se encontraban definidos en un plan único de cuentas, dicho plan agrupa los diferentes conceptos de costos gastos en torno a una actividad. Es así como todos aquellos costos y gastos asociados con la conservación y mantenimiento del activo ya sea de tipo correctivo o preventivo, se clasifican en forma general dentro del concepto “mantenimiento”, pero, la contabilidad no clasifica los hechos en torno a un evento específico y atípico como puede ser el caso de un accidente.

En ese orden de ideas, la contabilidad registra el mantenimiento en una sola cuenta independiente del hecho que genere la reparación del activo, por lo tanto la contabilidad no identifica por separado las causas que originan una reparación porque no está diseñada para eso y por qué no es su objetivo.

Ahora bien, en cuanto a los soportes es necesario aclarar que estos indicarán la labor ejecutada, el costo de las piezas reemplazadas, el costo de personal empleado, o el del taller que ejecutó la reparación, es decir todos aquellos datos que permitan cuantificar el costo de las reparaciones y quien las realizó, que es lo que principalmente importa en términos contables y tributarios y no la causa que origina la reparación que desde el punto de vista contable es un aspecto secundario.”

157. Es claro para el Tribunal que la sociedad LIME en su contabilidad no presenta *líneas de actividad de cada costo* o *centros de costos específicos*, que LIME registra los costos y gastos según lo contemplado en el PUC,<sup>123</sup> información que fue utilizada por el perito INTEGRA AUDITORES CONSULTORES como fuente para el cálculo respectivo, pues no es una labor contable detallar en los libros de contabilidad los gastos de mantenimiento por hechos o eventos ocurridos a cada uno de sus equipos, razón por la cual el error predicado no se presenta.

---

<sup>123</sup> Plan Único de Cuentas. Decreto 2950 de 1993.

158. En conclusión, el dictamen objetado no presenta error grave (i) en la depreciación de los vehículos, (ii) en la determinación de los salarios de la tripulación de los compactadores, y (iii) en la determinación del consumo de llantas, combustible y mantenimiento.

**4.3 Tercer error grave: concluir el perito que los vehículos solo tienen una vida útil de siete (7) años por no haber sido utilizados en las concesiones de aseo subsiguientes**

159. Considera la UAESP que (i) la respuesta de siete (7) años del Dictamen de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A., correspondiente a la pregunta 7<sup>124</sup> y a su respectiva aclaración y complementación No. 59,<sup>125</sup> sobre el estimado de la vida útil de los vehículos y equipos enlistados en la prueba No. 75 de la demanda reformada presentada por LIME S.A. E.S.P, estimado de vida útil proyectado por LIME S.A. E.S.P. al momento de su adquisición o vinculación al contrato de Concesión No 054 de 2003, y (ii) que la forma de verificar la vida útil operativa, según la cual para la ejecución del contrato que se firmó después del 054 de 2003 no se

---

<sup>124</sup> Cuaderno de Pruebas No. 4, Folio 545. “PREGUNTA No. 7: Determinará el perito el estimado proyectado por LIME S.A. E.S.P. al momento de su adquisición o vinculación al contrato de Concesión No 054 de 2003, de la vida útil de los vehículos y equipos enlistados en la prueba No 75 de la Demanda reformada presentada por LIME S.A. E.S.P y que corresponde al Anexo No 32 de la Resolución No 221 de 31 de Mayo de 2013 expedida por la UAESP

RESPUESTA: La vida útil estimada de los equipos de acuerdo con la información recabada en el concesionario era equivalente a la duración del contrato de concesión, es decir se proyectó una vida útil de siete años.”

<sup>125</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 210 y 211. “PREGUNTA No 59: En la respuesta a la pregunta No. 7, el perito indicó que de acuerdo con la información recabada era equivalente a la duración del contrato, es decir se proyectó una vida útil de siete (7) años. Sobre este asunto, se solicita al perito aclarar:

a. ¿A qué tipo de vida útil hace referencia: contable, comercial, técnico-operativa o a ninguna de las anteriores? Favor explicar su respuesta.

b. ¿Qué comprobación o verificación documental realizó sobre el dato asignado?

RESPUESTA: La vida útil estimada de 7 años hace referencia a aspectos técnicos operativos, toda vez que si la flota fue adquirida exclusivamente para la ejecución del contrato, no era lógico proyectar un tiempo de uso superior al del mismo contrato.

La forma de verificar que la vida útil operativa de esos equipos era de 7 años consistió en que para la ejecución del contrato que se firmó después del 054 de 2003 no se empleó la misma flota.”

empleó la misma flota, parten de la premisa incorrecta de no haber sido utilizada la flota de vehículos en concesiones subsiguientes, dado que según la Prueba No 2. Anexada a la objeción de la UAESP,<sup>126</sup> se encuentra que de ciento cinco (105) vehículos usados, setenta y nueve (79) fueron los mismos vehículos utilizados para la concesión del Contrato 54 de 2003,<sup>127</sup> es decir, que al menos el setenta y cinco punto veintitrés por ciento (75,23%) de los vehículos fueron los mismos que componían la flota de la concesión 2003-2011, fuente del presente proceso arbitral.

160. En conclusión, la UAESP afirma *“es falsa la afirmación del perito Íntegra según la cual “La forma de verificar que la vida útil operativa de esos equipos era de 7 años consistió en que para la ejecución del contrato que se firmó después del 054 de 2003 no se empleó la misma flota”*
161. El Tribunal observa que la respuesta a la pregunta de la vida útil estimada de los vehículos proyectada es al momento de la adquisición o vinculación de los vehículos al Contrato de Concesión No 054 de 2003, momento que siempre fue anterior a la celebración de los Contratos subsiguientes por LIME, lo cual ocurrió en el año 2012, razón por la cual no es de recibo que la UAESP compare dos momentos diferentes en el tiempo.
162. Además, el hecho que por lo menos el 75,23% de la flota usada por LIME para prestar el servicio de aseo en la Concesión del Contrato No. 54 de 2003 estaban operando después de finalizada la misma en un Contrato celebrado posteriormente por termino de seis (6) meses, no configura para el Tribunal un error grave porque según las normas contables la vida útil de un vehículo se puede calcular de diferentes maneras, razón de

---

<sup>126</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folios 382 a 387, y 385 a 387 vueltos.

<sup>127</sup> Concesión del 2003 al 2011.

suyo suficiente para que el error imputado no tenga la magnitud exigida para invalidar la respuesta del perito.

#### IV. LA TACHA DE UN TESTIGO

##### 1. Tacha de sospecha formulada contra el testigo Willger Deaza Pulido

163. En audiencia realizada el 18 de febrero de 2015 el apoderado de la UAESP formuló tacha de sospecha al señor Willger Deaza Pulido, testigo solicitado por la convocante y decretado por el Tribunal.
164. El apoderado de la UAESP, antes de interrogar al testigo, manifestó que formula tacha *“a la imparcialidad del testigo dado que no solamente es representante legal suplente, miembro suplente de la junta directiva y además asesor de la firma, me parece a mí que a voces del artículo 211 del Código del Proceso su testimonio pues genera esta tacha por cuanto tiene una dependencia evidente”*
165. Por su parte, el apoderado de LIME dijo no tener comentario alguno.
166. No obstante lo anterior, la práctica del testimonio se llevó a cabo con la intervención de todos los apoderados y del Tribunal, quien advirtió que la decisión sobre la tacha se tomaría en el laudo arbitral.
167. De conformidad con el artículo 211 del Código General del Proceso:

*“Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación a las partes o a sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.”*

168. Así mismo dispone que:

*“El Juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias cada caso.”*

169. Con fundamento en la norma transcrita, es importante tener en cuenta que para que una tacha prospere, debe quedar probado que se presentaron circunstancias que afectaron la credibilidad del testigo.
170. Considera el Tribunal que las circunstancias de dependencia no hacen que los testimonios sean sospechosos o imparciales de por sí, pues la supuesta imparcialidad o falta de credibilidad deben ser demostradas en el proceso.
171. Para el caso en concreto, si bien es evidente la relación que existe entre el testigo y la convocante, toda vez que el señor Deaza manifestó en su declaración que presta algunas asesorías para la Empresa Lime, que lo ha designado también como miembro suplente de su junta directiva desde hace más o menos un año, esto no necesariamente hace que se afecte la credibilidad del testigo ni que haya dudas sobre la veracidad de las declaraciones rendidas.
172. Analizadas con especial detenimiento las declaraciones del testigo tachado de sospechoso, tal como lo ordena la ley, el Tribunal no encuentra prueba de que dichas declaraciones hayan faltado a la verdad o que no se ajusten a los hechos objeto del proceso. Así mismo advierte que los hechos a los que hace referencia el testigo han quedado probados en el transcurso del trámite arbitral a través de otros medios probatorios.
173. Si bien para el Tribunal es clara la relación del testigo con la parte convocante, no encuentra prueba alguna de que dicha relación haya afectado su credibilidad o imparcialidad en la declaración rendida. Es más, el Tribunal encuentra de gran utilidad las versiones de este tipo de testigos teniendo en cuenta que ellos son los que conocen de cerca e

hicieron parte directa de la relación negocial desarrollada entre las partes.

174. Es del caso citar, por su pertinencia al *sub lite*, el siguiente aparte del Laudo Arbitral de fecha 5 de septiembre de 2015,<sup>128</sup> en el cual al pronunciarse sobre la tacha de testigos, dijo:

“En lo que atañe a la tacha formulada a la testigo, el Tribunal debe advertir de antemano que, en consideración a los lineamientos jurisprudenciales vigentes, la formulación de una tacha de sospecha respecto de un testigo no impide que se reciba la declaración del sospechoso, “pero la razón y la crítica del testimonio aconsejan que se aprecie con mayor severidad, que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquél por el que deben pasar las declaraciones de personas libres de sospecha”<sup>129</sup>. Lo anterior, porque “cuando existe un motivo de sospecha respecto del testigo, se pone en duda, que esté diciendo la verdad al declarar; se desconfía de su relato o de que sus respuestas corresponden a la realidad de lo que ocurrió; se supone que en él pesa más su propio interés en determinado sentido que prestar su colaboración a la justicia para esclarecer los hechos debatidos”, de modo que el “valor probatorio de toda declaración de un testigo sospechoso de antemano se halla contrarrestado por la suposición de que sus afirmaciones sean no verídicas y por consiguiente, por sí solas, jamás pueden producir certeza en el juez”<sup>130</sup>

Así las cosas, con arreglo a los derroteros señalados por la ley y la jurisprudencia, el Tribunal apreciará no solo la declaración de quien fue tachada sino todas las demás que fueron rendidas en el proceso, teniendo en cuenta las vinculaciones de cada uno de los declarantes con cualquiera”

175. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal no encuentra que la tacha por sospecha contra el señor Willger Deaza, formulada por el apoderado de la UAESP deba prosperar y así lo declarará en la parte resolutive de este laudo arbitral.

---

<sup>128</sup> Colombia, Cámara de Comercio de Bogotá, Laudo de 5 de septiembre de 2012, Tribunal Arbitral de CADENA S.A. contra INVERTLC S.A.S, Bogotá D.C.

<sup>129</sup> Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Sentencia del 12 de febrero de 1980.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

## V. CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES Y PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS

### 1. Cronología de hechos relevantes en el *sub lite*

176. Con fundamento en los hechos presentados y en la contestación a los mismos, el Tribunal observa la siguiente secuencia de sucesos en el tiempo, la cual facilita el entendimiento de la controversia.<sup>131</sup>

Fecha	Concepto
Enero 23 de 2001	Resolución CRA 151 de 2001 “ <i>Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.</i> ” <sup>132</sup>
Julio 15 de 2003	UESP expide Resolución No. 113 de 2003 “ <i>Por la cual se adopta el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera del Servicio de Aseo en el Distrito Capital</i> ” <sup>133</sup>
Julio 15 de 2003	UESP expide la Resolución No. 114 de 2003 “ <i>Por la cual se adopta el Reglamento Técnico y Operativo para la concesión de la recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital</i> ” <sup>134</sup>
Julio 15 de 2003	Contrato de Concesión No. 054 de 2003 entre el Distrito Capital – Unidad Ejecutiva Especial de Servicios Públicos –UESP– y la sociedad LIME S.A. E.S.P. <sup>135</sup>
Julio 31 de 2003	Otrosí No. 1 al Contrato de Concesión No. 54 de 2003. Aumenta los amparos de la Póliza Única de Garantía en un 50% y aumenta el valor de la Cláusula penal en un 50%. <sup>136</sup>
Septiembre 15 de 2003	Inicia la ejecución del Contrato de Concesión No. 054 de 2003. <sup>137</sup>
Sin fecha y no está firmado por LIME.	Aclaración No. 1 al Contrato de Concesión No. 54 de 2003. Aclara la Cláusula 1 sobre la ruta de recolección selectiva. <sup>138</sup>
Septiembre 15 de 2010	Prórroga del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 por nueve (9) meses más. <sup>139</sup>
Junio 15 de 2011	Prórroga No. 2 del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 hasta el 15 de septiembre de 2011. <sup>140</sup>

<sup>131</sup> Cuadro No. 1.

<sup>132</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 164 a 203.

<sup>133</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 45 a 126.

<sup>134</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 269 a 376.

<sup>135</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 1 a 44.

<sup>136</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 127 y 128.

<sup>137</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 129 a 131; y Cuaderno de Pruebas No. 2, Folio 145

<sup>138</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 132 a 137, y 132 a 137 vueltos.

<sup>139</sup> Cuaderno de Pruebas No.1, Folios 138 a 140.

<sup>140</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 141 y 142, y 141 y 142 vueltos.

Enero 26 de 2012	LIME remite a la UAESP un disco duro SATA de 160 GB con información: (i) digital de planos de macrorrutas y microrrutas de los servicios de aseo, (ii) información geográfica, (iii) Informes operativos mes a mes, desde el año 2007 hasta la finalización del contrato. <sup>141</sup>
Marzo 15 de 2012	Acta de Acuerdo de Ampliación del plazo para liquidar el Contrato de Concesión No. 54 de 2003 hasta el 15 de junio de 2012. <sup>142</sup>
Marzo 23 de 2012	Concepto jurídico de firma de abogados sobre reversión. <sup>143</sup>
Remisión de 30 de Abril de 2012	Primer Proyecto de Acta de Liquidación por mutuo acuerdo del Contrato de Concesión No. 54 de 2003. <sup>144</sup>
Abril 20 de 2012	LIME entrega nuevamente a la UAESP las tablas de retención documental en el Formato FUID de las áreas operativa y comercial de LIME. <sup>145</sup> –Cuatro carpetas y un DVD-
Abril 23 de 2012	Acta de Entrega y Recibo de reversión de la información por parte de LIME a favor de la UAESP. <sup>146</sup>
Abril 30 de 2012	Oficio Radicado UAESP No. 2012-680-006405-2 que hace referencia a la reversión de bienes afectos a la prestación del servicio a cargo de LIME. <sup>147</sup>
Junio 15 de 2012	Oficio 66-01-1409-2012 con Radicado UAESP No. 2012-680-008669-2. Comunicación de LIME a UAESP sobre observaciones al Proyecto de Acta de Liquidación por mutuo acuerdo del Contrato de Concesión No. 54 de 2003. LIME manifiesta: (i) cumplimiento del objeto contractual, y (ii) presenta reclamaciones del contrato: 1) Mayores costos por incumplimiento de la UAESP en implementación del SOR, 2) Daños al parque automotor, 3) Mayores costos por tiempo adicional de personal operativo, y 4) mayores costos por corte de césped en corredores férreos. <sup>148</sup>
Junio 15 de 2012	UAESP y LIME prorrogan el plazo de liquidación de mutuo acuerdo hasta el 31 de julio de 2012. <sup>149</sup>
Remisión Junio 21 de 2012	Segundo Proyecto de Acta de Liquidación por mutuo acuerdo del Contrato de Concesión No. 54 de 2003. <sup>150</sup>
Agosto 27 de 2012	Oficio UAESP dirigido a LIME mediante el cual solicita autorización para efectuar el avalúo de vehículos afectos a la prestación de servicios. <sup>151</sup>

<sup>141</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 383 a 385.

<sup>142</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 399 y 400, y 399 vuelto.

<sup>143</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 168 a 177.

<sup>144</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 145 a 167, y 145 a 167 vueltos.

<sup>145</sup> Cuaderno de Pruebas No.1, Folio 382.

<sup>146</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 380 y 381, y 380 y 381 vueltos.

<sup>147</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 145 a 167.

<sup>148</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 184 a 186, y 184 a 186 vueltos.

<sup>149</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 408, 409 y 408 vuelto.

<sup>150</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 393, 393 vuelto y 394.

<sup>151</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 203 y 203 vueltos.

Remisión de Octubre 24 de 2012	Tercer Proyecto de Acta de Liquidación por mutuo acuerdo del Contrato de Concesión No. 54 de 2003. <sup>152</sup>
Octubre 31 de 2012	Vence el plazo para la liquidación de mutuo acuerdo del Contrato de Concesión No. 54 de 2003.
Noviembre 6 de 2012	Firma de abogados remite a la UAESP el 4to proyecto de acta de liquidación del Contrato de Concesión No. 54 de 2003 <sup>153</sup>
Noviembre 23 de 2012	Comunicación de la UAESP a LIME sobre reversión de la información de gestión comercial y financiera procsada por CUPIC <sup>154</sup>
Diciembre 6 de 2012	UAESP solicita a LIME reversión de información comercial, financiera, de PQR, y técnica operativa. <sup>155</sup>
Diciembre 19 de 2012	LIME y la UAESP celebraron el Contrato de Operación No. 261 de 2012 para la prestación del servicio de aseo en las Localidades Suba y Usaquén. <sup>156</sup>
Diciembre 26 de 2012	LIME dirige comunicación a UAESP sobre cumplimiento de obligación de reversión de información de gestión comercial y financiera. <sup>157</sup>
Mayo 31 de 2013	UAESP profiere la Resolución 221 del 31 de mayo de 2013 <i>“Por la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Concesión No. 54 de 2003, suscrito con LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP LIME S.A. ESP”</i> <sup>158</sup>
Julio 2 de 2013	LIME interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 221 de 2013. <sup>159</sup>
Julio 16 de 2013	LIME remite licencia de uso del software SISPO a la UAESP. <sup>160</sup>
Agosto 27 de 2013	UAESP expide la Resolución 427 de 2013 <i>“Por la cual se resuelve la solicitud de pruebas y se da inicio al período probatorio, pruebas solicitadas por las compañías ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA, SEGUROS DEL ESTADO S.A. y por el contratista LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP – LIME S.A. ESP en los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 221 de 2013, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de Concesión No. 54 de 2003”</i> <sup>161</sup>
Octubre 9 de 2013	UAESP expide Resolución No. 513 de 2013 <i>“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. en contra (sic) la Resolución 221 de 2013, mediante la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Concesión No.</i>

<sup>152</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 216 a 235.

<sup>153</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folio 437

<sup>154</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 214 y 214 vuelto

<sup>155</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 247 y 248, y 247 y 248 vueltos.

<sup>156</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 251 a 256, y 251 a 256 vueltos.

<sup>157</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 260 a 267, y un (1) DVD en el Folio 268.

<sup>158</sup> Cuaderno Principal No. 1, Folios 274 a 336.

<sup>159</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 260 a 357.

<sup>160</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 390 a 393.

<sup>161</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 395 a 415, y 395 vuelto a 415 vuelto.

	<i>54 de 2003, suscrito con la sociedad LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P.</i> <sup>162</sup>
Diciembre 13 de 2013	LIME presenta solicitud de nulidad mediante trámite incidental en contra de la Resolución 513 de 2013. <sup>163</sup>

## 2. Enumeración de los problemas jurídicos planteados

177. Con fundamento en los hechos y pretensiones de la demanda principal reformada presentada por la sociedad concesionaria LIME S.A.,<sup>164</sup> de las excepciones propuestas por la UAESP en la contestación de la reforma de la demanda,<sup>165</sup> de la demanda de reconvención y de su reforma,<sup>166</sup> y de las excepciones propuestas por LIME S.A. en la contestación de la demanda de reconvención reformada,<sup>167</sup> se somete al Tribunal Arbitral una controversia contractual en la cual, en síntesis se decidirá sobre:

**2.1** La competencia del Tribunal de Arbitramento.

**2.2** La legitimación en la causa del Distrito Capital.

**2.3** La nulidad o validez de los actos administrativos contenidos en la Resolución No. 221 de 31 de mayo de 2013 proferida por la Directora General de la UAESP *“por la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Concesión 54 de 2003, suscrito con Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.”*,<sup>168</sup> y la Resolución No. 513 de 9 de octubre de 2013,<sup>169</sup> *“por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Limpieza Metropolitana S.A E.S.P. – LIME S.A. E.S.P. en contra de la Resolución No. 221 de 2013, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 54 de 2003, suscrito con la sociedad Limpieza Metropolitana S.A E.S.P. – LIME S.A. E.S.P.”*,

---

<sup>162</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 438 a 470, y 438 vuelto a 470 vuelto.

<sup>163</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folio 471 a 488.

<sup>164</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 212 a 280.

<sup>165</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 295 a 396.

<sup>166</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 80 a 90.

<sup>167</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 397 a 422.

<sup>168</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 274 a 336.

<sup>169</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 437 a 470.

**2.4** Si la reversión de los vehículos afectos al servicio de aseo es o no de la esencia del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 y las consecuencias jurídicas que tal resolución presenta frente a las pretensiones de la demanda principal reformada y las excepciones propuestas.

**2.5** Si la UAESP incumplió las obligaciones contractuales de: a) Implementación del Sistema Operativo de Reciclaje –SOR, b) Mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el Relleno Sanitario Doña Juana, y c) Planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados, incumplimiento que generó para LIME S.A. ESP mayores costos, razón por la cual se solicita la indemnización de los perjuicios causados.

**2.6** La declaración y condena a las demandadas iniciales a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades a las estipuladas en el contrato de (i) corte de césped en corredor férreo , y (ii) recolección y transporte de arboles caídos.

**2.7** La condena al Distrito Capital y la UAESP de pagar a LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. el valor que ésta sociedad concesionaria hubiere pagado o resulte obligada a pagar a las compañías aseguradoras COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS – CONFIANZA S.A., SEGUROS DEL ESTADO S.A. y SEGUROS CONDOR S.A., por el pago realizado por dichas sociedades a la UAESP, y subsidiariamente en el evento que LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P no hubiere pagado a las aseguradoras se condene al Distrito Capital y la UAESP a reintegrar a dichas compañías los valores pagados por ellas a la UAESP.

## VI. ESTUDIO DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA PRINCIPAL REFORMADA PRESENTADA POR LIME Y DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

178. Ante el número de las pretensiones principales, pretensiones subsidiarias a las principales y pretensiones subsidiarias a las pretensiones subsidiarias de las principales de la Demanda Principal Reformada, el Tribunal considera necesario elaborar un Cuadro de tres (3) campos, correspondiendo (i) el primer campo, a la agrupación de las pretensiones según su temática, (ii) el segundo campo, a la síntesis del objeto de las pretensiones agrupadas, y (iii) el tercer campo, cuando sea procedente, al valor del reclamo económico de acuerdo con el juramento estimatorio.

### PRETENSIONES DEMANDA PRINCIPAL REFORMADA<sup>170</sup>

PRETENSIÓN (s) – TEMÁTICA	SÍNTESIS	CUANTIFICACIÓN DEL RECONOCIMIENTO ECONÓMICO SEGÚN EL JURAMENTO ESTIMATORIO SIN INCLUIR INTERESES NI ACTUALIZACIÓN
<b>Reversión:</b> Primera principal Primera subsidiaria de la primera principal Segunda subsidiaria de la primera principal Tercera subsidiaria de la primera principal Segunda principal	- Interpretación del contrato sobre los bienes objeto de entrega por el concesionario - Declarar que los vehículos motorizados afectos a la prestación del servicio público no son objeto de reversión - Declarar que la reversión de los bienes afectos se limita a los bienes e información consagrados en la Cláusula 17 del Contrato - Que se declare que el Concesionario cumplió sus obligaciones de restitución y reversión	
<b>Implementación del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR, mantenimiento de las condiciones en el relleno sanitario</b>	Que se declare que las entidades demandadas incumplieron las siguientes obligaciones contractuales: Implementación del SOR Mantenimiento de adecuadas condiciones en el Relleno Sanitario	-Mayores costos incumplimiento SOR: \$2.408.005.814  -Daños parque automotor en relleno

<sup>170</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 234 a 254.

<p><b>Doña Juana y planeación de actividades relacionadas con la poda de árboles:</b> Tercera principal Cuarta principal Quinta principal Sexta principal Primera subsidiaria de la sexta principal Segunda subsidiaria de la sexta principal Tercera subsidiaria de la sexta principal Sexta Principal</p>	<p>de Doña Juana Planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados Que se declare que la demandante incurrió en mayores costos como consecuencia del incumplimiento de las tres obligaciones anteriores Que se declare que las entidades demandadas están obligadas a indemnizar a la demandante los perjuicios causados por el incumplimiento</p>	<p>sanitario Doña Juana: \$89.882.871</p> <p>-Mayores costos de personal en el relleno sanitario Doña Juana: \$35.119.896</p>
<p><b>Corte de Césped:</b> Séptima Principal Octava Principal Novena Principal Décima Principal Décima primera Principal Primera subsidiaria a la Décima primera Principal Segunda subsidiaria a la Décima primera Principal Tercera subsidiaria a la Décima primera Principal Primera subsidiaria a la Tercera pretensión subsidiaria de la Décima primera Principal Segunda subsidiaria a la Tercera pretensión subsidiaria de la Décima Primera Principal</p>	<p>-Que se declare que la sociedad demandante debió ejecutar mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato. -Que se declare que la UAESP debió reconocer y pagar mayores cantidades de actividades de corte de césped -Que se declare que la sociedad demandante incurrió en mayores costos por la ejecución de mayores cantidades de actividades de corte de césped -Que se declare que las entidades demandadas están obligadas a indemnizar a la sociedad demandante los perjuicios causados -Que se condene a las entidades demandadas a pagar la indemnización plena de los perjuicios causados como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de mayores cantidades de actividades de corte de césped -Que se condene a las entidades demandadas a pagara a la sociedad demandante la indemnización plena de los perjuicios causados -Que se condene a las entidades demandadas a pagar a la sociedad demandante los mayores costos incurridos como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped</p>	<p>-Mayores costos por corte césped corredores férreos \$247.829.830</p>
<p><b>Arboles caídos:</b> Décima Segunda Principal Décima Tercera Principal Décima Cuarta</p>	<p>- Que se declare que la sociedad demandante debió ejecutar actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos, que no se encontraban estipuladas en el contrato de</p>	<p>-Servicios especiales árboles caídos: \$19.290.000</p>

Principal Décima Quinta Principal Décima Sexta Principal Primera subsidiaria a la Décima Sexta Principal Segunda subsidiaria a la Décima Sexta Principal Tercera subsidiaria a la Décima Sexta Principal Primera subsidiaria a la Tercera pretensión subsidiaria de la Décima Sexta Principal Segunda subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Décima Sexta Principal	concesión -Que se declare que la UAESP debió reconocer y pagar las actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión -Que se declare que la sociedad demandante incurrió en mayores costos como consecuencia de la ejecución de las actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión -Que se declare que las entidades demandadas están obligadas a demandar íntegramente a la sociedad demandante los perjuicios causados por la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de las actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión -Que se condene a las entidades demandantes a pagar a la sociedad demandante la los perjuicios causados por la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de las actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión	
<b>Intereses:</b> Décima Séptima Principal Primera Subsidiaria a la Décima Séptima Principal Segunda Subsidiaria a la Décima Séptima Principal Tercera Subsidiaria a la Décima Séptima Principal Primera Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Décima Séptima Principal Segunda Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Décima Séptima	-Que sobre cualquiera de las sumas reclamadas se condene a las entidades demandas a pagar a la sociedad demandante intereses comerciales moratorios a la máxima tasa de interés permitida por la ley, subsidiariamente se condene a intereses moratorios a la tasa establecida en el Artículo 4 Numeral 8 de la Ley 80 de 1993	-Mayores costos incumplimiento SOR: \$182.770.578  -Daños parque automotor en relleno sanitario Doña Juana: \$6.822.220  -Mayores costos de personal en el relleno sanitario Doña Juana: \$2.665.643  -Mayores costos por corte césped corredores férreos: \$18.810.586

Principal		-Servicios especiales árboles caídos: \$1.464.135
<b>Nulidad de Actos Administrativos:</b> Décima Octava Principal Décima Novena Principal	-Que se declare la nulidad de la Resolución No. 221 de 31 de mayo de 2013 proferida por la UAESP <i>“por la cual se liquida unilateralmente el Contrato de concesión 54 de 2003, suscrito con Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.”</i> -Que se declare la nulidad de la Resolución No. 513 de 9 de octubre de 2013 proferida por la UAESP <i>“por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P., en contra de la Resolución No. 221 de 2013 mediante la cual se liquida unilateralmente el Contrato de concesión 54 de 2003, suscrito con Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.”</i>	
<b>Pagos a LIME y reintegros a las compañías aseguradoras :</b> Vigésima Principal Primera Pretensión Subsidiaria de la Vigésima Pretensión Principal	-Que se condene a las entidades demandadas a pagar a la sociedad demandante la totalidad de las sumas de dinero que ésta haya pagado o resulte obligada o condenada a pagar a las compañías aseguradoras -Que en el evento en que la sociedad demandante para la fecha de firmeza del laudo arbitral, no haya efectuado desembolso a favor de las compañías aseguradoras, se condene a las entidades administrativas demandadas a reintegrar a las aseguradoras los valores pagados por ellas a favor de la UAESP	
<b>Costas y Agencias en derecho:</b> Vigésima Primera Principal	-Que se condene a las entidades demandadas a pagar a la sociedad demandante las costas del proceso y las Agencias en derecho de acuerdo con la ley vigente	
<b>Actualización:</b> En el cuadro del Juramento Estimatorio de la demanda principal reformada se discriminan los valores reclamados y se registra el valor actualizado a agosto de 2013, sin embargo observa el Tribunal , que en ninguna pretensión principal, ni subsidiaria a una		

principal, ni subsidiaria a una pretensión subsidiaria de una principal, se solicita actualización alguna		
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

## 1. Estudio de las pretensiones relativas a la reversión y de las excepciones

### 1.1 Las pretensiones y las excepciones planteadas

179. Sobre la reversión las partes presentaron lo siguiente:

#### 1.1.1 Pretensiones de la demanda principal<sup>171</sup>

***“ Primera Principal:*** *Que se interprete el contrato de concesión No. 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, en el sentido de que los únicos bienes que deben ser objeto de entrega por parte de LIME S.A. ESP al finalizar el contrato de concesión, a título de reversión, son los mencionados en las cláusulas 17 y 32 numeral 11, del citado contrato de concesión.*

***Primera subsidiaria de la primera principal:*** *Que se declare que en virtud del contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL- UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP (hoy UAESP), no son objeto de reversión los vehículos motorizados afectos a la prestación del servicio público a cargo del contratista.*

***Segunda subsidiaria de la primera principal:*** *Que se declare que la reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio público que debe llevarse a cabo en virtud del contrato de concesión 054 de 2003 celebrado entre el DISTRITO CAPITAL- UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PUBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, se limita a la entrega de los bienes e información descrito en la cláusula décima séptima del contrato concesión 054 de 2003.*

***Tercera subsidiaria de la primera principal:*** *Que se declare que la reversión de los vehículos motorizaos y equipos afectos a la prestación del servicio público, que debe llevarse a cabo en virtud del contrato de concesión No. 054 de 2003, celebrado entre DISTRITO CAPITAL- UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, (hoy UAESP) se limita a la entrega de los vehículos de propiedad de LIME S.A. ESP que se encontraban en servicio y en el estado en que se encontraban al finalizar el plazo de ejecución del contrato de concesión o, en caso de que dicha entrega sea*

---

<sup>171</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 245 a 247.

*fácticamente imposible, al valor económico que representaban dichos bienes en el estado en que se encontraban al finalizar el plazo de ejecución del contrato.*

**Segunda Principal:** *Que se declare que LIME S.A. ESP dio cabal cumplimiento a sus obligaciones de entrega de bienes e información, a título de restitución y reversión, al final del contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL- UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PUBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP.”*

### **1.1.2 Excepciones de la UAESP a la demanda principal<sup>172</sup>**

179. Se propusieron las siguientes:

*“TERCERA EXCEPCIÓN: La reversión de vehículos afectos a la prestación del servicio es una obligación inherente al contrato de concesión No. 54 de 2003.*

*CUARTA EXCEPCIÓN: La concesión otorgada a LIME amortizaba la inversión en vehículos con recursos provenientes de la tarifa.*

*QUINTA EXCEPCIÓN: La reversión defectuosa de la información conforme a la cláusula 17 del contrato de concesión No. 054 de 2003 es causa de un incumplimiento parcial del contratista”.*

### **1.1.3 Excepciones del Distrito Capital a la demanda principal<sup>173</sup>**

180. La entidad territorial propuso las siguientes:

*“La reversión de vehículos afectos a la prestación del servicio es una obligación inherente al contrato de concesión No. 54 de 2003.*

*(...)*

*“La concesión otorgada a LIME S.A., ESP., amortizaba la inversión en vehículos con recursos provenientes de la tarifa”*

*QUINTA EXCEPCIÓN: La reversión defectuosa de la información conforme a la cláusula 17 del contrato de concesión No. 054 de 2003 es causa de un incumplimiento parcial del contratista”.*

### **1.1.4 Pretensiones de la demanda de reconvencción<sup>174</sup>**

181. El Distrito Capital solicitó las siguientes declaraciones:

***“ PRIMERA.- Declarar que LIME S.A. ESP estaba obligada a revertir en favor de la UAESP los vehículos motorizados afectos a la prestación del***

---

<sup>172</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 55 a 73.

<sup>173</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 289 vuelto, 290 a 293, y 290 a 283 vuelto.

<sup>174</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 85 y 85 vuelto.

*servicio público de aseo, destinados a la ejecución del Contrato de Concesión No. 54 del 31 de julio de 2003, una vez culminó el último término de vigencia del Contrato de Concesión No. 54, esto es, el 16 de septiembre de 2011.*

**SEGUNDA.-** *Declarar que **LIME S.A. ESP** incumplió la obligación de revertir en favor de **UAESP** los vehículos motorizados afectos a la prestación del servicio público de aseo, destinados a la ejecución del Contrato de Concesión No. 54 del 15 de septiembre de 2003.*

**TERCERA.-** *Declarar que como consecuencia del anterior incumplimiento, Bogotá Distrito Capital, por intermedio de la Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado- EAB- y sus filial Aguas de Bogotá S.A, ESP, se vio en la obligación de asumir la prestación del servicio público de aseo cada una de las actividades señaladas en la cláusula primera de Contrato de Concesión No. 54 del 31 de julio de 2003, sin contar para tal efecto con los vehículos motorizados que **LIME S.A. ESP**, estaba obligada a revertir el día 16 de septiembre de 2011.*

**CUARTA.-** *Condenar a **LIME S.A. ESP**, a pagar la suma de **OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS PESOS M/cte (\$8.928.544.700oo)** prevista en la cláusula penal pecuniaria pactada en la Cláusula 24 del Contrato, modificada por el otro-sí modificatorio 001 del 31 de julio de 2003, como estimación anticipada de perjuicios, por las consecuencias del incumplimiento de la obligación de revertir los vehículos motorizados afectos a la prestación del servicio” .*

#### **1.1.4 Excepciones de LIME a la demanda de reconvención<sup>175</sup>**

182. Son las siguientes:

*“ Inexistencia de la obligación de reversión de vehículos y equipos en sede del contrato de concesión No. 054 de 2003.*

*Cumplimiento de las obligaciones contenidas en la cláusula 17 del contrato de concesión No. 054 de 2003.*

*Violación de la prohibición de alegar la propia culpa en su favor como fuente de derechos.  
(...)”*

### **1.2 Posiciones de las partes y del Ministerio Público**

#### **1.2.1 Posición de LIME**

---

<sup>175</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 33 y 34.

183. En la demanda y en sus alegatos de conclusión, LIME señaló que: (i) dentro del contenido de la liquidación se incluyeron sumas y obligaciones que no estaban dentro de los débitos contractuales del contratista –orden de revertir los vehículos-, (ii) desde un análisis legal como jurisprudencial, es improcedente exigir la reversión de bienes diferentes o por fuera de lo previsto en el Contrato de Concesión, pues de acuerdo con los artículos 14 y 19 de la Ley 80 de 1993, en las concesiones diferentes a las de bienes públicos, la reversión es accidental y no esencial; (iii) uno de los antecedentes normativos aplicables al caso, es la exposición de motivos de la Ley 80 donde se manifestó que la reversión comprenderá exclusivamente los bienes necesarios para prestación del servicio público, en tanto esa ejecución lo exija y si fuere el caso y exista duda la interpretación será a favor del Concesionario, y (iv) la jurisprudencia arbitral especializada ha considerado que es desacertado pretender la reversión de bienes y la imposición de nuevas obligaciones al demandante por fuera de los límites contractuales, indicando que la reversión de vehículos y bienes en el marco de la licitación pública No. 001 de 2002 no tiene lugar.

### **1.2.2 Posición de la UAESP**

184. En la contestación de la demanda y en sus alegatos de conclusión argumentó que: (i) en el trámite de liquidación se le advirtió a Lime sobre la existencia de la obligación contractual de reversión a su cargo, obligación que surgió como consecuencia de la terminación del contrato; (ii) de conformidad con el artículo 14-2 y con el artículo 19 de la Ley 80 de 1993, se presume que por tratarse de un contrato de concesión para la prestación de servicios públicos, debe incluirse la cláusula de reversión, y (iii) para la ejecución del Contrato 054 de 2003 era indispensable la adquisición de vehículos motorizados, los cuales fueron remunerados y amortizados conforme al flujo financiero del propio contrato, además que fueron incluidos en la oferta durante la fase precontractual.

### 1.2.3. Posición del Distrito Capital

185. En la contestación de la demanda, el Distrito reiteró los argumentos de la UAESP. Por su parte, en los alegatos de conclusión manifestó que en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 *“La reversión se encuentra ínsita en el contrato de concesión.”*<sup>176</sup> en especial para los vehículos recolectores de basuras, los cuales son indispensables para la continuidad del servicio.

### 1.2.4 Posición del Ministerio Público

186. En su concepto, el agente del Ministerio Público expresó que: (i) del contenido del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 se desprende como una obligación de las entidades públicas al celebrar contratos estatales para el cumplimiento de sus fines, pactar las cláusulas excepciones al derecho común, (ii) de la lectura del mismo artículo se ha entendido que en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión, (iii) el artículo 19 *ibídem* dispone que en los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, por ende, la cláusula de reversión se entenderá pactada por sí sola, únicamente para los contratos de explotación o concesión de bienes estatales y para el resto de contratos de concesión se deberá tener en cuenta lo que las partes pacten expresamente, (iv) el caso concreto, no se trata de la explotación o conservación total o parcial de un bien destinado al servicio o uso público que implique la reversión del bien, pero sí está claro que el objeto del contrato es la prestación de un servicio público, caso en el cual, las partes pueden pactar las cláusulas de restitución y reversión de bienes, (v) la voluntad de pactar la reversión puede estar manifestada tanto en los documentos precontractuales como en el contrato mismo o en los documentos posteriores, (vi) el numeral 28.6 de

---

<sup>176</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 321 a 327.

los pliegos de condiciones reguló o dispuso como sería el tema de la restitución y reversión de bienes, de tal manera que desde ese entonces se sabía de su existencia, y (vii) en la cláusula 17 del Contrato se pactó únicamente la restitución de bienes entregado por el Distrito y reversión de información, prueba de la voluntad de las partes

### **1.3 Consideraciones del Tribunal**

187. Una vez analizados los principales aspectos procesales que pueden tener incidencia en la adopción de la decisión definitiva por parte del Tribunal de Arbitramento, para llevar a cabo el análisis de las pretensiones de la demanda y de las excepciones planteadas, el Tribunal considera necesario detenerse sobre la naturaleza y régimen jurídico del Contrato No. 054 de 2003, celebrado entre el Distrito Capital y LIME, en los siguientes términos:

#### **1.3.1 La libertad de empresa en el régimen del servicio público domiciliario de aseo**

188. El artículo 365 de la Constitución Política prevé que los servicios públicos *“podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares”*, norma que impuso un importante cambio en el régimen de servicios públicos en Colombia, al pasar de ser un monopolio del Estado a existir una liberalización de los mismos, de tal manera que ya no es el Estado el titular de los servicios públicos, sino que estos pueden ser directamente prestados por los particulares, sin que medie título habilitante previo, como podía ser un contrato de concesión o una autorización mediante acto administrativo. En palabras de la doctrina, la liberalización o libre entrada comprende la posibilidad que tienen los distintos sujetos (el Estado, los particulares o las comunidades organizadas) *“de desarrollar actividades de servicios públicos, o complementarias o conexas con*

*ellos, sin la necesidad de autorizaciones o negocios jurídicos entre estos sujetos y la entidad responsable del servicio*<sup>177</sup>.

189. Concretamente en materia de servicios públicos domiciliarios, esta liberalización fue desarrollada por los artículos 10 y 22 de la Ley 142 de 1994, los cuales consagran una amplia libertad de empresa para la prestación de esa clase de servicios públicos, de tal manera que la regla general será que bastará con organizarse como una empresa prestadora de servicios públicos, desarrollar una red y tener unos usuarios para realizar la prestación de los servicios públicos, sin perjuicio de los permisos o autorizaciones de policía administrativa a que haya lugar y, en general, de la existencia de las facultades de regulación, control y vigilancia por parte del Estado. Por ello, se ha afirmado que el impacto de la Constitución Política de 1991 y de la expedición de la Ley 142 de 1994 respecto de los servicios públicos domiciliarios consiste en que *“su prestación se realiza como una actividad económica de tipo privado, regulada, controlada y vigilada por el Estado*<sup>178</sup>.
190. En ese contexto, en principio no sería válida la celebración de un contrato de concesión en materia de servicios públicos, pues lo cierto es que, en términos generales y según la doctrina más tradicional, la concesión de servicios públicos es un mecanismo para que un servicio público sea prestado indirectamente por la administración pública a través de un tercero, de tal manera que requiere de que se trate de un servicio reservado o de titularidad exclusiva de la administración<sup>179</sup> o, al menos, que su prestación se encuentre dentro del ámbito de competencias de la entidad pública concedente<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> MONTAÑA PLATA, Alberto, *“El concepto de servicio público en el derecho administrativo”*, 2ª ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2005, pag. 100.

<sup>178</sup> CHAHÍN LIZCANO, Guillermo, *“Elementos básicos del régimen constitucional y legal de los servicios públicos domiciliarios”*, Bogotá, publicación de la Empresa de Energía de Bogotá, 1998, pags. 56-57.

<sup>179</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *“Derecho administrativo (Servicios públicos)”*, México, Porrúa, 1995, pags. 254-255.

<sup>180</sup> DAVID BLANQUER CRIADO, David, *“La concesión de servicio público”*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012, pag. 163.

191. Para el presente proceso, interesa especialmente el servicio público domiciliario de aseo, el cual se encuentra definido por el artículo 14.24 de la Ley 142 de 1994 –modificado por el artículo 1º de la Ley 689 de 2001–, en los siguientes términos:

*“ 14.24. Servicio público de aseo. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.*

*Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento”.*

192. De acuerdo con esa definición, respecto de la actividad de recolección municipal de residuos y de las demás actividades complementarias mencionadas en la norma transcrita, al ser consideradas como un servicio público domiciliario, observa el Tribunal que su prestación corresponde a cualquier empresa de servicios públicos domiciliarios, quien deberá actuar dentro de un régimen de competencia con las demás empresas prestadoras, sin que sea necesario que de manera previa se obtenga una concesión o cualquier otra clase de título habilitante, sin perjuicio de la regulación, control y vigilancia por parte del Estado.

### **1.3.2 Las áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público domiciliario de aseo como limitante a esa libertad de empresa**

193. No obstante, la Ley 142 de 1994 previó la figura de las áreas de servicio exclusivo como una de las excepciones a la exclusión de la figura de las concesiones en el sector de los servicios públicos domiciliarios. En efecto, el artículo 40 previó la posibilidad de crear áreas de servicio exclusivo, en los siguientes términos:

*“ Artículo 40. Áreas de Servicio exclusivo. Por motivos de interés social y con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribución domiciliaria de gas combustible por red y distribución domiciliaria de energía eléctrica, se pueda extender a las personas de menores ingresos, la entidad o entidades territoriales competentes, podrán establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. Los contratos que se suscriban deberán en todo caso precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. También podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio”.*

194. Posteriormente, dado que la norma citada no mencionaba al servicio público domiciliario de aseo, el artículo 9° de la Ley 632 de 2000 – vigente al momento de la celebración del Contrato 054 de 2003–, al establecer los esquemas de prestación del servicio de aseo, previó la existencia de las áreas de servicio exclusivo, en los siguientes términos:

*Artículo 9°. Esquemas de prestación del servicio público domiciliario de aseo. Para la prestación de las actividades de recolección y transporte de los residuos ordinarios de grandes generadores, así como las de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de los residuos y operación comercial, los municipios y distritos, responsables de asegurar su prestación, podrán aplicar el esquema de la libre competencia y concurrencia de prestadores del servicio, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.*

*Para las actividades de recolección, transferencia y transporte de residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores, residuos patógenos y peligrosos, y para la limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, los municipios y distritos deberán asegurar la prestación del servicio, para lo cual podrán asignar áreas de servicio exclusivo, mediante la celebración de contratos de concesión, previa la realización de licitación pública, procedimiento con el cual se garantizará la competencia.*

*Parágrafo. Corresponde al Gobierno Nacional definir la metodología a seguir por parte de los municipios y distritos para la contratación del servicio público domiciliario de aseo.*

195. De acuerdo con las anteriores normas, es posible la celebración de contratos de concesión para la prestación de un servicio público

domiciliario, en el evento en que los municipios o distritos establezcan áreas de servicio exclusivo, situación en la cual el municipio o distrito se convierte en titular del servicio público domiciliario y, por lo mismo, es posible que lo entregue en concesión.

196. En palabras de la doctrina, *“aunque la prestación de servicios públicos domiciliarios se encuentra autorizada por vía general...y no se requiere habilitación alguna para realizar las actividades propias de la prestación de servicios públicos domiciliarios, cuando por razones excepcionales se pretende la prestación en áreas exclusivas de servicio, se requiere de una concesión, la cual debe ser otorgada por las autoridades municipales”*<sup>181</sup>. En sentido similar, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado haciendo referencia al artículo 40 de la Ley 142 de 1994, transcrito atrás:

*“De la lectura del texto legal transcrito se tiene que las áreas de servicio exclusivo-ASE son una figura excepcional en cuanto entrañan la concesión del servicio, esto es, que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado.*

*De ahí que la disposición en cita, cuya constitucionalidad no es materia de este juicio, imponga las siguientes rigurosas condiciones de aplicación:*

*i) Sólo podrá tener lugar por motivos de interés social y con el propósito de extender la cobertura a los usuarios pobres;*

*ii) La competencia para fijarlas es de la autoridad o autoridades territoriales competentes;*

*iii) Supone la celebración de un contrato en el que se precisará el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio concesionado en exclusividad, los niveles de calidad que debe asegurar y demás obligaciones en torno a la prestación del servicio.*

*iv) La Comisión Reguladora respectiva debe definir por vía general cómo se verifica la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo en este tipo de contratos, los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse; metodología que fue establecida para el sector de acueducto y saneamiento básico en la Resolución CRA 151 de 2001, Sección 1.3.7.*

---

<sup>181</sup> ATEHORTÚA RÍOS, Carlos Alberto, *“Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles,”* Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2006, pag. 239-240.

v) *El proceso de adjudicación del contrato de concesión de áreas de servicio exclusivo se debe adelantar previa licitación que asegure concurrencia de oferentes (competencia por el mercado);*

vi) *El ente regulador competente deberá verificar, antes de la apertura de la licitación, que las ASE son indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos (se destaca).*

*En consonancia con este precepto el artículo 9º de la Ley 632 se ocupó de regular esta modalidad de prestación para el caso de aseo, como se explicará más adelante. Importa, en todo caso, destacar que en desarrollo de esta disposición legal, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 891 de 2002, que dispuso que el establecimiento y otorgamiento de áreas de servicio exclusivo para la prestación de actividades del servicio público domiciliario de aseo, se hará siempre por medio de contratos de concesión, adjudicados previo agotamiento de un proceso licitatorio público, con el cual se garantice la competencia y la transparencia (artículo 3º)<sup>182</sup>.*

197. Así mismo, ha dicho el Consejo de Estado lo siguiente:

*La norma transcrita establece varios presupuestos que deben concurrir para que sea posible establecer áreas de servicios exclusivos para la prestación de determinados servicios públicos, tales requisitos se concretan en:*

i) *La competencia para establecer el área de servicio exclusivo es de las entidades territoriales, de tal suerte que ninguna otra autoridad del Estado y menos una empresa prestadora del servicio, podría tomar la iniciativa para constituir un área de esta naturaleza.*

ii) *La constitución de áreas exclusivas de servicio es potestativa de las entidades territoriales, en cuanto que la ley misma señala que las entidades “podrán” establecer estas zonas, luego no es obligatorio hacerlo, pero si decide establecerlas deberá dar cumplimiento a ciertos requisitos, entre ellos, que la creación obedezca a “motivos de interés social” y que tengan como finalidad extender la cobertura de los servicios públicos a las personas de menores ingresos.*

iii) *La ley restringe la constitución de áreas de servicio exclusivo para la prestación de determinada clase de servicios públicos domiciliarios, entre ellos señala que podrá implementarse para los de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribución domiciliaria de gas combustible por red y distribución domiciliaria de energía eléctrica...*

---

<sup>182</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 30 de junio de 2011, expediente 11001-03-26-000-2005-00067-00 (32018).

iv) *Las áreas de servicio exclusivo confieren a la empresa concesionaria el derecho de explotar, con exclusividad, el servicio público domiciliario, sin que sea posible que otras empresas le hagan competencia en dicho territorio, y durante el tiempo previsto en el contrato de concesión.*

v) *Según el artículo 40 de la Ley 142, a la cual se ha hecho referencia, la selección del concesionario que prestará el servicio en áreas exclusivas se hará “mediante invitación pública” que formula la entidad territorial, procedimiento que el parágrafo de la misma norma denomina, de “licitación”.*

*El artículo 40 en cita, constituye una excepción a la regla general consistente en que los contratos de prestación de servicios públicos se gobiernan por el régimen jurídico de derecho privado, al someter estos contratos - los de áreas exclusivas - a las regulaciones contenidas en la ley 80 de 1993. De manera que éste es uno de aquellos casos en que se mantienen vigentes para los contratos de servicios públicos domiciliarios, las disposiciones del estatuto general de contratación administrativa.*

vi) *Como culminación del procedimiento de selección, el oferente ganador celebrará con la entidad territorial, un contrato estatal de concesión, de duración limitada en el tiempo...*

*La creación de esta figura, excepcional en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, comporta evidentes limitaciones al derecho a la libre competencia, tanto para el usuario del servicio como para los operadores del mismo. Así, para los consumidores, implica una restricción al derecho consagrado en el artículo 9.2, y para los operadores, porque, en virtud de la celebración del contrato, pueden verse obligados a salir del área en la que vienen prestando el servicio, o bien porque no es posible ingresar a ella.*

*No obstante lo anterior, resulta pertinente advertir que la limitación impuesta por la norma al derecho a la libre competencia de los operadores, en cierta forma se atenúa al instaurarse por el mismo artículo 40, el procedimiento de la licitación pública como mecanismo de escogencia del prestador exclusivo, orientado por los principios de la función administrativa y de los demás previstos en la ley 80 de 1993, lo cual favorece la pluralidad de concurrentes en favor de todos los interesados, procedimiento que asegura la igualdad y la libre competencia tal como ha sido admitido expresamente por varias normas que regulan la materia, expedidas con posterioridad a la Ley 142 de 1994.*

*Conviene dejar en claro que existe una aparente discordancia en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994, toda vez que al establecer el mecanismo de selección del contratista para la prestación de servicios en áreas exclusivas se refiere tanto a la “invitación pública” como a la “licitación”, procedimientos de selección que a la luz de lo previsto por el Estatuto de Contratación Administrativa, son significativamente diferentes, circunstancia que invita a desentrañar cuál fue realmente el sentido que el legislador quiso imprimirle a la forma de escogencia del contratista que prestará sus*

*servicios en áreas de servicio exclusivo y para ello resulta útil acudir a otras normas que también regulan el mismo tema.*

*Con este propósito cabe destacar lo previsto en la Ley 632 de 2000 en relación con la prestación del servicio de aseo, norma en la cual se dispuso lo siguiente:...*

*De otra parte el párrafo del artículo 31 de la Ley 142 de 1994, modificada por el artículo 3º de la Ley 689 de 2001, establece lo siguiente:...*

*Una interpretación integral de las normas antes transcritas demuestran a todas luces que cuando se adelanta la contratación de prestación de servicios públicos domiciliarios por parte de entidades territoriales, para áreas de servicio exclusivo, ésta debe estar precedida del procedimiento de la licitación pública y aunque el artículo 40 de la Ley 142 incurre en una imprecisión al establecer en el inciso primero que la selección se hará por invitación pública, del párrafo de esta norma, en armonía con el artículo 31 de la misma Ley, y el artículo 9-2 de la Ley 632 de 2000, se arriba a la conclusión de que el procedimiento que para estos casos ha impuesto la ley, es el de la licitación pública, en tanto que el tipo de contrato que se celebra como resultado de la escogencia, es el de concesión, el cual se rige por la Ley 80 de 1993, según lo ordena la Ley 142 de 1994”<sup>183</sup>.*

198. Con base en los artículos 40 de la Ley 142 de 1994, 9º de la Ley 632 de 2000 y 1º de la Ley 689 de 2001, y siguiendo la interpretación dada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, el Tribunal concluye lo siguiente respecto de las áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo:

(i) La competencia para la constitución de áreas de servicio exclusivo y para la celebración de contratos de concesión de servicios públicos domiciliarios a efectos de la explotación de esas áreas, corresponde exclusivamente a las autoridades municipales o distritales, pero a las empresas de servicios públicos domiciliarios.

(ii) La constitución de las áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público domiciliario de aseo constituye una excepción a la regla general de libertad de empresa en la prestación de esa clase de

---

<sup>183</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, expediente 11001-03-26-000-2001-00037-01 (20691).

servicios, en tanto que limita dicha libertad en el sentido de restringir la competencia, pues corresponde a una sola empresa exclusivamente la prestación del servicio público.

(iii) En concordancia con ese carácter excepcional, su constitución requiere de un procedimiento previo complejo que parte, en primer lugar, de la autorización por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico a la respectiva autoridad municipal o distrital, para la constitución del área de servicio exclusivo.

(iv) Una vez recibida esa autorización, la autoridad municipal o distrital escogerá, mediante un procedimiento de licitación pública sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al prestador de servicios públicos que se encargará de prestar el servicio de aseo, de manera exclusiva y excluyente en una determinada zona geográfica.

(v) Finalmente, debe hacerse notar que entre la autoridad municipal o distrital y la empresa de servicios públicos adjudicataria, deberá celebrarse un contrato de concesión de servicios públicos, negocio jurídico que se registrará por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –y no al derecho privado como se suelen someter los contratos de las empresas servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994–, en tanto que es celebrado por una autoridad municipal sometida a dicho Estatuto.

### **1.3.3 Análisis del caso concreto: naturaleza jurídica y régimen de derecho aplicable al Contrato de Concesión No. 054 de 2003**

199. Para el análisis del caso concreto, deben tenerse en cuenta los siguientes hechos probados:

200. Que mediante Acuerdo Distrital 41 de 1993 el Concejo del Distrito Capital de Bogotá dispuso la creación de una unidad ejecutiva dependiente del despacho del Alcalde Distrital para la prestación del servicio público de aseo, unidad que fue creada mediante Decreto Distrital 782 de 1994 bajo el nombre de Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP.
201. Que mediante Decreto 854 de 2001, el Alcalde Mayor del Distrito Capital delegó diversas funciones en el Director General de la UESP, dentro de las cuales se encuentran las de imponer las multas pactadas en los contratos de concesión de servicio público de aseo, así como las de contratar y ejecutar el presupuesto en nombre del Distrito.
202. Que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, mediante Resolución 235 de 2002 autorizó la constitución de áreas de servicio exclusivo en del Distrito Capital de Bogotá para la prestación del servicio público domiciliario de aseo.
203. Que se tramitó la Licitación Pública 001 de 2002,<sup>184</sup> cuyo objeto era otorgar en concesión con exclusividad el servicio público domiciliario de aseo urbano, para cada una de las seis áreas de servicio exclusivo en que fue dividido el territorio del Distrito Capital. Concretamente, según el pliego de condiciones, el objeto era el siguiente:

*“ 1.2. Objeto Contractual*

*1.2.4. Delimitación del objeto del contrato*

*La UESP, a través de la presente licitación pública, pretende seleccionar, para cada área de servicio exclusivo, ASE, que se presenta en el Anexo N° 1, la persona idónea que en virtud de un contrato de concesión se encargue de la prestación del servicio de aseo urbano, bajo el esquema de área de servicio exclusivo, en los componentes que se señalan a continuación:*

---

<sup>184</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folio 166 contiene un (1) DVD

- *Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores.*
- *Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos ordinarios producidos por los grandes generadores.*
- *Barrido y limpieza integral de vías, áreas, elementos que componen el amoblamiento urbano público, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de disposición final, de los residuos generados por estas actividades, y*
- *<Párrafo modificado por el artículo 1° del ADENDO 002. El texto nuevo es el siguiente: > Corte de césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital que se encuentren parcial o totalmente dentro del perímetro urbano, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital. En todo caso, solo se atenderán las zonas que se encuentren dentro del perímetro urbano.*

#### *1.2.1. Actividades adicionales de obligatorio cumplimiento*

- *Cada uno de los concesionarios será responsable de la gestión comercial y financiera del servicio de aseo en cada ASE y respecto al esquema del servicio, con sujeción a los términos y condiciones que se establecen en el Reglamento Comercial (Anexo N° 2) y a los lineamientos que se indican más adelante. Para estos efectos, deberán tener en cuenta que esta gestión comprende, entre otras actividades, el manejo del catastro de usuarios, la facturación del servicio, el recaudo de los pagos, el manejo de cartera, la administración de los recursos del esquema a través de una Fiducia Mercantil, la atención al usuario, la información y el pago a los diferentes concesionarios del servicio y demás centros de costos establecidos por el Distrito Capital a través de la UESP.*
- *Los concesionarios deberán realizar la recolección del material recuperable, mediante una ruta de recolección selectiva y disponer de los mismos en los centros de reciclaje o de acopio que se asignarán a las localidades que hacen parte de la ASE, de acuerdo con el Anexo N° 10, correspondiente al reciclaje. La UESP dará aviso con tres (3) meses de anticipación de la entrada en operación de cada uno de estos centros, con el fin de que se efectúen por parte del concesionario los ajustes y adquisiciones que correspondan para el desarrollo de esta actividad. Sin perjuicio de lo anterior, los concesionarios en todo momento, les corresponderá apoyar la actividad del reciclaje, en los términos que se indican más adelante y con sujeción estricta al Reglamento Técnico y Operativo (Anexo N° 3).*

- Los concesionarios deberán realizar podas de árboles en los sitios y en la oportunidad que les indique la UESP, atendiendo los requerimientos de la ciudad, los recursos disponibles para esta actividad y lo señalado en el Reglamento Técnico y Operativo.

#### 1.2.3. Participación en otras actividades

- Dentro de los parámetros que fijan las normas sobre servicios públicos domiciliarios, los concesionarios podrán prestar el servicio especial de recolección y transporte para residuos peligrosos, hasta el sitio de tratamiento o disposición final especial para esta clase de residuos, siempre y cuando cumplan la normativa que regula esta actividad y manejo de esta clase de residuos. Esta actividad podrá realizarse mientras el Distrito Capital no decida otro procedimiento para su prestación.

- Los concesionarios podrán prestar el servicio especial de recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición de los escombros. Se entiende que lo relativo a los escombros de origen domiciliario que no requieren licencia, hace parte del objeto del contrato de concesión a que refiere el numeral 1.2.1. de este Pliego. Esta actividad podrá realizarse mientras el Distrito Capital no decida otro procedimiento para su prestación.

- Los concesionarios podrán disponer de estaciones o puntos de transferencia y sitios de trasbordo, cumpliendo en todo caso las normas que regulan el uso de los suelos y las demás disposiciones que sean aplicables.

- Cualquier otra actividad relacionada con el servicio público de aseo que no haya quedado incluida en los numerales anteriores y no se trate de recolección y transporte de residuos infecciosos o de riesgo biológico.

#### 1.2.4. Residuos infecciosos o de riesgo biológico

*El servicio de recolección y transporte de residuos infecciosos o de riesgo biológico, hasta el sitio de disposición final, se concesionará bajo la modalidad de Área de Servicio Exclusivo, previo procedimiento de licitación pública. En consecuencia, la prestación del mismo servicio queda reservada exclusivamente a su adjudicatario en la licitación respectiva”.*

204. Que, de acuerdo con el numeral 1.3. del mismo pliego de condiciones, se dejó claro quién sería la entidad contratante y la existencia de la delegación:

*“ El Distrito Capital, cuyo régimen político, fiscal y administrativo es el determinado, entre otros, por la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Decreto N° 111 de 1996 es, para los efectos*

*de la presente licitación, la entidad contratante y concedente. Con fundamento en los artículos 11 y 12 de la Ley 80 de 1993 y en las demás disposiciones que regulan la materia, el Alcalde Mayor del Distrito Capital delegó en la UESP, la competencia para dirigir la presente licitación, escoger, como resultado de la misma, a los concesionarios del servicio público de aseo y suscribir los respectivos contratos (Decreto N° 854 de 2001).*

*La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos tendrá la responsabilidad directa del control técnico, administrativo, operativo y financiero de la ejecución de los contratos y contará con los interventores externos o internos que requiera para ejercer dicha supervisión y control sobre las labores operativas de los concesionarios y de las que conforman la gestión comercial y financiera del servicio, incluida las de la Fiducia Mercantil, que deberá ser contratada por los concesionarios, especialmente para la administración y distribución de los recursos, en los términos que se indican más adelante y en el respectivo Reglamento”.*

205. Que luego del trámite de la licitación pública se adjudicó a la promesa de sociedad futura LIME las áreas de servicio exclusivo No. 1 y 5, lo cual dio lugar a la celebración entre el Distrito Capital – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP- y Limpieza Metropolitana S.A. ESP del Contrato de Concesión No. 054 de 2003,<sup>185</sup> el cual tiene por objeto:

**“CLÁUSULA 1. –OBJETO.**

*Por el presente contrato y de conformidad con la Resolución N° 096 de junio trece (13) de 2003 de la UESP, el CONCESIONARIO asume por su cuenta y riesgo y bajo el concepto de “Área Limpia”, amparado por la exclusividad de que tratan los artículos 9° de la Ley 632 de 2000 y 3° del Decreto N° 891 de 2002, y autorizada por la CRA mediante Resolución N° 235 de dos (02) de noviembre de 2002, dentro de las Áreas de Servicio Exclusivo – ASE’s – Nos. 1 y 5, que incluye las localidades de : ASE No. 1: Usaquén y Suba; ASE No. 5: Antonio Nariño, San Cristóbal, Rafael Uribe y Usme, y cuyos límites se detallan en el Anexo N° 1 del Pliego de Condiciones, los componentes y actividades del servicio de aseo que se señalan a continuación:*

*1. Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores;*

---

<sup>185</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 4 a 7

2. *Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos ordinarios producidos por grandes generadores;*

3. *Barrido y limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de disposición final, de los residuos generados por estas actividades, y*

4. *Corte de césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital.*

*Actividades adicionales de obligatorio cumplimiento:*

- *El CONCESIONARIO es responsable de la gestión comercial y financiera del servicio de aseo en sus ASE's, con sujeción a los términos y condiciones que se establecen en el Reglamento Comercial y a los lineamientos que se indican en el Pliego de Condiciones. Para estos efectos, deberá tener en cuenta que esta gestión comprende, entre otras actividades, el manejo del catastro de usuarios, la facturación del servicio, el recaudo de los pagos, el manejo de cartera, la administración de los recursos del esquema a través de una Fiducia Mercantil, la atención al usuario, la información y el pago a los diferentes CONCESIONARIOS del servicio y demás centros de costos relacionados con el servicio, establecidos por el Distrito Capital, a través de la UESP.*

- *El CONCESIONARIO debe realizar la recolección del material recuperable, mediante una ruta de recolección selectiva y disponer de los mismos en los centros de reciclaje o de acopio que se asignarán a las localidades que hacen parte de las ASE's, de acuerdo con el Anexo N° 10 del Pliego de Condiciones, correspondiente al reciclaje. La UESP dará aviso con tres (3) meses de anticipación de la entrada en operación de cada uno de estos centros, con el fin de que se efectúe por parte del CONCESIONARIO los ajustes y adquisiciones que correspondan para el desarrollo de esta actividad. Sin perjuicio de lo anterior, al CONCESIONARIO en todo momento, le corresponderá apoyar la actividad del reciclaje, en los términos que se indican más adelante y con sujeción estricta al Reglamento Técnico y Operativo y al Anexo N°. 10 del Pliego.*

- *El CONCESIONARIO debe realizar podas de árboles en los sitios y en la oportunidad que les indique la UESP, atendiendo los*

*requerimientos de la ciudad, los recursos disponibles para esta actividad y lo señalado en el Reglamento Técnico y Operativo.*

*Para tal efecto el CONCESIONARIO, por su cuenta y riesgo, prestará el servicio de conformidad con lo establecido en el presente contrato, en el Pliego de Condiciones, en sus anexos y en la propuesta que ha presentado, esta última con las precisiones que surjan en el período de transición y ajuste a que se refiere la Cláusula 21 del presente contrato.*

*Tanto el CONCESIONARIO, como el servicio a su cargo, se someterá a la Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”; a la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”; a las Leyes N° 286 de 1996, 632 de 2000 y 689 de 2001, por las cuales se modifican parcialmente las Leyes 142 y 143 de 1994; a la Resolución N° 151 de 2001 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; al Decreto N° 565 de 1996; al Capítulo I del Título IV del 605 de 1996; a los Decretos N° 891 y N° 1713 de 2002, 1140 de 2003, 1505 de 2003 y demás normas que las adicionen, deroguen o reemplacen, así como a la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y al Reglamento Técnico y Operativo y al Reglamento Comercial.*

*De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto N° 891 de 2002, al presente contrato les serán aplicadas las normas legales, reglamentarias y regulatorias vigentes al momento de su celebración.*

*El servicio de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital de Bogotá, tendrá una cobertura en las ASE’s asignadas del ciento por ciento (100%) y se prestará a todos los usuarios y elementos del mobiliario urbano de las localidades que hacen parte de las mismas”.*

206. Que el Acuerdo Distrital No. 257 de 2006<sup>186</sup> transformó a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP- en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, entidad pública con personalidad jurídica adscrita a la Secretaría Distrital de Hábitat, quien pasó a ser parte del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, de acuerdo con lo explicado en detalle al analizar la legitimación en la causa del Distrito Capital.

---

<sup>186</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 8 a 67.

207. Con base en los anteriores elementos probados dentro del proceso y de cara al marco constitucional, legal y jurisprudencial expuesto antes, el Tribunal hace las siguientes consideraciones:

(i) En primer lugar, observa el Tribunal que el Distrito Capital, de conformidad con los artículos 40 de la Ley 142 de 1994 y 9 de la Ley 632 de 2000, siguió el trámite correspondiente para la constitución de varias áreas de servicio exclusivo, a efectos de organizar racionalmente la prestación continua y eficiente del servicio público domiciliario de aseo. La consecuencia de la constitución de dichas áreas de servicio exclusivo por parte del Distrito consistió en la limitación de la libertad de competencia para la prestación del servicio público de aseo en su territorio, pues según lo explicado atrás, dichas áreas implican que corresponderá a una sola empresa de servicios públicos domiciliarios de manera exclusiva y excluyente, la prestación del servicio en cada una de las áreas en que fue dividido el Distrito.

(ii) Además, como efecto de la constitución de las áreas de servicio exclusivo, el Distrito estaría obligado, de una parte, a la tramitación de un procedimiento de licitación pública para la selección de los prestadores del servicio y, de otra, a la celebración de un contrato de concesión para el otorgamiento a dichas empresas la prestación exclusiva y excluyente del servicio público, negocio jurídico que estaría sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como lo dejó expresó el Distrito en el numeral 1.3 del pliego de condiciones de la Licitación Pública No. 001 de 2002<sup>187</sup>.

(iii) En concordancia con lo anterior, el objeto del Contrato de Concesión 54 de 2003 es precisamente la prestación por parte de Lime del servicio público domiciliario de aseo, en los términos en que este fue definido por el artículo 14.24 de la Ley 142 de 1994, bajo la vigilancia y control primero del Distrito Capital –a través de la UESP– y luego de la

---

<sup>187</sup> Cuaderno de Pruebas No. 9, Folio 166.

UAESP cuando esta entidad pasó a ser la parte del contrato. Es decir, que el objeto del Contrato de Concesión 54 de 2003 corresponde al de una típica concesión de servicios públicos, pues se trata de la autorización para prestar, de manera exclusiva y excluyente, el servicio público de aseo en determinadas áreas del Distrito Capital de Bogotá.

(iv) De otra parte, destaca el Tribunal que quien fue parte del Contrato de Concesión 54 de 2003 fue, primero, el Distrito Capital y, posteriormente, la UAESP, que se trata de una entidad territorial el primero y de una unidad administrativa especial con personalidad jurídica la segunda. Es decir, que tanto el Distrito Capital como la UAESP son entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1º y 2º de la Ley 80 de 1993.

208. En resumen, en virtud de la aplicación de la figura de las áreas de servicio exclusivo, de la naturaleza jurídica de la entidad estatal concedente –tanto el Distrito Capital como la UAESP– y del objeto de la Licitación Pública y del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, el Tribunal concluye que el Contrato en mención, objeto de la controversia, (i) tiene naturaleza de contrato de concesión de servicios públicos, y (ii) se encuentra sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bajo esos dos parámetros esenciales, pasa el Tribunal a estudiar las pretensiones de la demanda principal y las excepciones planteadas en las contestaciones a la demanda.

#### **1.3.4 El alcance de la obligación de reversión y de restitución a cargo de LIME en virtud del Contrato de Concesión 054 de 2003 y, concretamente, la reversión de los vehículos motorizados a favor de la UAESP**

209. Aspecto de señalada importancia en la controversia puesta a consideración del Tribunal consiste en definir cuál es el alcance que

habrá de dársele a las obligaciones atinentes a la reversión pactadas en el presente Contrato de Concesión No. 054 de 2003, frente a lo cual aparecen los siguientes interrogantes: ¿El Concesionario LIME está obligado a revertir bienes o activos diferentes a los que contractualmente quedaron sujetos a la obligación de reversión? ¿Procede en este caso la aplicación del principio de la obligación de reversión de todos los activos aún de aquellos que no fueron objeto de estipulación contractual como es el caso de los vehículos que utilizó el concesionario en esta concesión? ¿O habrá de dársele una interpretación estricta a dicha obligación en el sentido de que solo lo cobija los bienes o activos taxativamente definidos en las obligaciones contractuales?

#### **1.3.4.1 Las modalidades del contrato de concesión**

210. Para resolver los anteriores interrogantes, el Tribunal considera pertinente comenzar por aclarar cuáles son las modalidades que puede tener el contrato de concesión, pues lo cierto es que se trata de un contrato multifacético que se expresa mediante diversas formas en la vida administrativa actual. En ese sentido, es importante recordar lo que dice el artículo 32-4 de la Ley 80 de 1993, que define el contrato de concesión de la siguiente manera:

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

211. De esta definición se puede colegir fácilmente que el contrato de concesión puede tener muchas modalidades. Por ello, tanto la jurisprudencia como la doctrina se encuentran de acuerdo en clasificar los contratos de concesión en tres grandes grupos: (a) Contrato de concesión para la explotación de bienes públicos; (b) Contrato de concesión para la construcción y explotación de obras públicas, y (c) Contratos de concesión para la gestión y prestación de servicios públicos. A las anteriores categorías podríamos añadir, en último lugar, como contratos de concesión atípicos las muchas expresiones de la voluntad concesionaria del Estado que va tomando en la vida moderna este contrato.
212. Conocidas las modalidades que puede tener el contrato de concesión en su definición de la Ley 80 de 1993 y en su tratamiento en la moderna vía administrativa, considera pertinente el Tribunal precisar cómo el punto atinente a la reversión tiene un tratamiento en la ley y en la doctrina.

#### **1.3.4.2 La cláusula de reversión en los contratos de concesión**

213. Para el Tribunal, cuando se trata de contratos de concesión para la explotación de bienes públicos, la reversión procede automáticamente independientemente de si fue o no ha sido estipulada expresamente dicha cláusula; por el contrario, cuando se trata de otras modalidades de concesión, tanto la reversión como el alcance de la misma, debe ser pactado expresamente, por la voluntad de la partes en el correspondiente contrato. Este punto resulta de inmensa importancia en el caso que estamos analizando. En efecto, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 80 de 1993:

*“ARTÍCULO 19. DE LA REVERSIÓN. **En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar***

*compensación alguna*”.(La subraya y la negrilla fuera del texto original)

214. En relación con el texto del artículo transcrito, destaca el Tribunal que, según el mismo, es obligatorio pactar la reversión de los bienes afectados a la concesión, y tal como lo ha señalado la jurisprudencia, en defecto de tal manifestación de voluntad esta debe entenderse como incorporada al contrato correspondiente de concesión, en tanto que se trata de una cláusula de la esencia de los contratos de concesión para la explotación de bienes públicos.
215. El Tribunal hace notar igualmente que estamos frente al primero de los tipos de concesión que se ha enumerado en las modalidades descritas, es decir, aquellos que versan sobre la explotación o concesión de “bienes estatales”. La norma no se está refiriendo a las otras modalidades de concesión como serían las de explotación de servicios públicos bajo la modalidad de concesión o cualquier otro contrato de concesión donde no medie la entrega de bienes públicos al concesionario para que con ellos gestione los correspondientes propósitos de la concesión.
216. Aún antes de la regulación moderna del contrato de concesión siempre entendió la jurisprudencia que las concesiones de bienes públicos, por ejemplo, las relativas a hidrocarburos, donde el Estado concedía dentro de la modalidad que existía anteriormente a los contratos de asociación, la posibilidad de utilizar durante un tiempo determinado en beneficio del concesionario las reservas de hidrocarburos del país, eran sujetos a la reversión una vez terminaba el periodo contractual.
217. En la actualidad, ha sido la jurisprudencia también bastante coherente en el sentido de que cuando lo que se concede es igualmente el uso de un bien público como es el espectro electromagnético, debe también entregarse o revertirse al concedente al final del contrato dicho bien público.

218. Siempre, pues, que esté de por medio la entrega de un bien público como un elemento para ser utilizado por el concesionario, la cláusula de la reversión debe ser incluida en las cláusulas contractuales, y en defecto de dicha inclusión, debe entenderse como tal. Insiste el Tribunal en que, en armonía con lo previsto en el artículo 1501 del Código Civil, en esta modalidad de concesión, la cláusula de reversión es un elemento de la esencia de dicha tipología contractual.
219. Así, por ejemplo, el Consejo de Estado, en relación con los contratos de concesión de hidrocarburos, esto es, de una concesión de explotación de bienes públicos, y no de contratos de concesión en general, como lo ha entendido la UAESP en este proceso, ha dicho lo siguiente:

*“Dada la naturaleza especial de este contrato de concesión, existen unas cláusulas que son de la esencia del contrato, como la reversión que aunque no se pacten en forma expresa, deben entenderse ínsitas en el contrato. Es decir no era necesario que el Gobierno Nacional y la Shell Condor o la Antex Oil firmaran una escritura pública en la que se hiciera constar que la planta construida en Plato, revertiría al Estado colombiano; y, no era necesario porque es de la esencia del contrato de concesión la reversión de los bienes destinado a la explotación del campo concesionado”<sup>188</sup>.*

220. Así mismo, al referirse al contrato celebrado por el Gobierno Nacional con las empresas Colombian Petroleum Company y Sout American Gulf Oil para la exploración y explotación petrolera, conocido con el nombre de Concesión Barco, esto es una concesión de bienes públicos, el Consejo de Estado expresó:

*“ La reversión es un fenómeno que ocurre a la terminación normal o anormal de algunos contratos del Estado, particularmente de los contratos de concesión, que se explica por la índole del objeto del contrato; “es norma de orden público, a la cual los gobernantes o la Administración no pueden renunciar.”*

*Algunos doctrinantes consideran que el concepto reversión es impropio, toda vez que gramaticalmente significa restitución de una*

---

<sup>188</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 16 de junio de 1994, Expediente 5.729.

*cosa al estado que tenía o devolución de ella a la persona que la poseía primero, cuando “es evidente que los elementos de que se trata nunca estuvieron en la Administración o pertenecieron a ella.” [Eustorgio Sarria y Mauricio Sarria, Derecho Administrativo, Sexta Edición, Publicaciones EIDA, Bogotá, 1974, pág. 320]*

*Tiene su fundamento en la necesidad de cumplir con las necesidades públicas que se satisfacen con el contrato terminado al que estaban afectos los bienes, que entran a formar parte del patrimonio estatal.*

[...]

*De la norma anterior y de la precitada cláusula de reversión del contrato de concesión Barco que, como se indicó, fue aprobada e incorporada a la ley 80 de 1931, se desprende que la reversión estaba dispuesta para que opera ipso facto, esto es, sin que fuese necesario el cumplimiento de procedimientos o trámites administrativos o judiciales adicionales.*

*Así, la sola circunstancia de que se hubiese cumplido el supuesto jurídico previsto en la norma que dispuso la reversión de los bienes de la concesión Barco, produjo el traspaso de los bienes de la concesión al patrimonio del Estado, sin que sea dable afirmar que dicha transferencia pendía de un acto administrativo o de una escritura pública debidamente registrada. El título y el modo constitutivo del derecho de dominio del Estado se hizo efectivo por ministerio de la ley, una vez cumplido el supuesto de hecho que consagró ese derecho a favor del Estado”<sup>189</sup>.*

221. Nuevamente en referencia a los contratos de concesión para la explotación de minas, esto es, de bienes públicos, el Consejo de Estado expresó respecto de la cláusula de reversión, lo siguiente:

*“Como puede verse el Código de Minas contenido en el Decreto Ley 2655 de 1988, estableció la aplicación de la reversión a los contratos de gran minería y excepcionalmente a la mediana minería; como también determinó su procedencia en los eventos de caducidad del contrato distintos a la muerte del concesionario y en el caso de renuncia del concesionario con posterioridad a veinte años de explotación.*

*El decreto Ley 2655 también modificó lo atinente a los bienes objetos de la reversión y dispuso que la medida cobija los muebles e inmuebles adquiridos con destino o en beneficio exclusivo de la explotación y de las operaciones anexas de transporte externo y embarque de minerales siempre que estas últimas no estuvieren*

---

<sup>189</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de noviembre de 2005, expediente 11001-03-26-000-1994-00172-01(10172)

*también destinadas al servicio de otras explotaciones del mismo concesionario o de sus filiales o subsidiarias.*

*(...)*

*Además de lo anterior la sala precisa que en el caso preciso, sea cual fuere el caso al que se acogiese, la reversión resulta procedente porque así lo prevé la norma de celebración del contrato, Decreto 805 de 1947, porque así lo acordaron las partes en el contrato, y porque el contrato de concesión comprende una actividad de gran minería.*

*La reversión entendida como una prestación a cargo del concesionario y en beneficio de la nación que tiene por objeto la garantía del interés público mediante la continuidad de la explotación minera objeto del contrato terminado.*

*La sala precisa que la reversión es una medida que difiere completamente de la confiscación prevista en el Artículo 34 de la Constitución, no es una sanción o pena, es una contraprestación a cargo del concesionario que está condicionada al cumplimiento de supuestos claramente definidos en la ley. En el caso concreto no se presentó la confiscación de los bienes dispuestos a la explotación minera, se dispuso la reversión de los mismos con fundamento en que se habían cumplido los supuestos fácticos previstos al efecto en la ley. La reversión adoptada mediante el acto acusado tampoco resulta contraria al artículo 58 de la carta, que garantiza la propiedad privada. La sociedad demandante realizó un contrato de concesión por el cual se obligó a revertir los bienes destinados a la actividad minera en las condiciones de ley, por tanto la reversión se produjo como consecuencia de la libre disposición del correspondiente hecho real, que produjo efectos a la terminación del contrato, conforme a lo dispuesto en las normas que rigen la materia<sup>190</sup>.*

222. De acuerdo con las anteriores referencias jurisprudenciales, observa el Tribunal que si bien es cierto que el Consejo de Estado ha afirmado que la cláusula de reversión es una cláusula de la esencia de los contratos de concesión, lo cual implica que debe entenderse incluida en el texto del contrato haya o no sido pactada expresamente, también lo es que dicha afirmación siempre se ha hecho en el contexto de un contrato de concesión para la explotación de bienes públicos o en el cual el Estado ponga a disposición del concesionario un bien de esa naturaleza. En ese sentido, no está de acuerdo el Tribunal con la posición expuesta por la UAESP y por el Distrito Capital en el sentido de que la jurisprudencia administrativa sostiene que la cláusula de reversión es

---

<sup>190</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 6 de septiembre de 2001, Expediente 12.039.

una cláusula de esencia de toda concesión, pues en realidad el Consejo de Estado ha hecho dicha afirmación únicamente respecto de concesiones para la explotación de bienes públicos.

223. Por su parte, la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 80 de 1993, transcrito atrás, aunque expresó en primer lugar y, de manera general, que *“dada la naturaleza especial del contrato de concesión, existen unas cláusulas que son de la esencia del contrato, como la de reversión, que aunque no se pacten en forma expresa, deben entenderse íncitas en el mismo contrato”*, lo cual podría hacer entender que la cláusula de reversión es un elemento de la esencia de cualquier clase de contrato de concesión, más adelante en la misma decisión expresa, de una parte, que *“es importante señalar que en el caso de los contratos de explotación y concesión minera, la obligación de reversión a favor del Estado no surge solamente de un acuerdo de voluntades entre el Gobierno Nacional y el contratista, sino que surge de la ley que rige el contrato”* y, de otra, que *“la cláusula de reversión –que constituye una prerrogativa exorbitante de obligatoria inclusión en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado-, en cuya virtud los bienes y demás elementos directamente afectados a la concesión o explotación de los bienes estatales pasan a ser de propiedad de la entidad contratante, una vez terminado el plazo contractual –que es el término o período que las partes estiman suficiente para recuperar los costos del proyecto, intereses de capital empleado y demás gastos financieros y operativos-, sin compensación alguna”*, con lo cual deja claro que la reversión solo es una cláusula esencial en los contratos de concesión para la explotación de bienes públicos, pero que en los demás requiere pacto de las partes para su existencia y eficacia<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-250 de 1996; y Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-555 de 2013.

224. Finalmente, en la exposición de motivos del proyecto de ley que precedió la expedición de la Ley 80 de 1993,<sup>192</sup> en relación con la cláusula de reversión, el Gobierno Nacional expresó lo siguiente:

*“Por virtud de ella, a la terminación de contratos de explotación de bienes estatales, todos los bienes y elementos colocados por el contratista para la explotación o prestación del servicio, se transfieren al Estado, sin compensación alguna, salvo que la inversión no se haya amortizado.*

*Se justifica la gratuidad de la reversión en el hecho de que el contratista calcula la amortización de los bienes que ha dispuesto para la prestación del servicio cuando al celebrar el contrato se pacta lo relativo a su vigencia, de forma tal que a su vencimiento los bienes se encuentran totalmente amortizados.*

*En tratándose de la reversión sin compensación, la aplicación de la cláusula debe estar antecedida por una interpretación que armonice tanto el interés público como el derecho de dominio del particular”.*

225. Como puede verse del aparte transcrito, siguiendo el criterio hermenéutico del espíritu del legislador o de la historia de la ley, la exposición deja expreso que la cláusula de reversión se limita a una modalidad específica de concesión: la concesión para la explotación de bienes estatales y no a toda clase de concesiones, como lo ha sostenido la parte convocada en este proceso.
226. De acuerdo con la exposición de motivos, la jurisprudencia analizada y según el texto expreso del artículo 19 de la Ley 80 de 1993, siempre que el Estado concedente aporta un bien para la gestión de la concesión –trátese de reservas mineras, de hidrocarburos, de espectro electromagnético, de playas, de terrenos, en fin de cualquier bien público–, la reversión debe estipularse en el texto contractual y, en defecto de dicha estipulación, ella se entiende ínsita en dicha regulación contractual.
227. Para que ello ocurra así, siempre debe tratarse de contratos de concesión de explotación de bienes públicos de los que trata el artículo

---

<sup>192</sup> Colombia, Congreso de la República, Gaceta del Congreso No.75 del 23 de septiembre de 1992.

19 de la Ley 80 del 2003, pues lo cierto es que en los demás contratos de concesión –es decir, en aquellos que no versan sobre la explotación de bienes públicos que se ponen a disposición del concesionario al inicio del contrato el funcionamiento de la cláusula de reversión requiere estipulación expresa en tal sentido–, por no estar de por medio el aporte de un bien público previo o como elemento funcional del contrato de concesión la reversión es posible, pero siempre y cuando haya sido estipulada, es decir, no opera de pleno derecho como para los contratos de explotación de bienes públicos.

228. Ahora bien, pero por qué la reversión opera de pleno derecho en los contratos de concesión sobre bienes estatales y en las otras modalidades de concesión requiere de estipulación contractual. Para el Tribunal, la respuesta a este interrogante se concreta en señalar que ello ocurre por una razón simple, pero de inmensa importancia: porque solo en el primer caso es el Estado el que ha puesto a disposición del concesionario una porción del patrimonio público para que este haga parte del funcionamiento de la concesión a título precario.

#### **1.3.4.3 La cláusula de reversión en los contratos de concesión para la prestación del servicio público domiciliario de aseo mediante áreas de servicio exclusivo**

229. Como se expresó al analizar la naturaleza jurídica del Contrato de Concesión 054 de 2003, es posible la celebración de contratos de concesión para la prestación de un servicio público domiciliario, en el evento en que los municipios o distritos establezcan áreas de servicio exclusivo, situación en la cual el municipio o distrito se convierte en titular del servicio público domiciliario y, por lo mismo, es posible que lo entregue en concesión. Lo anterior implica que dichos contratos corresponden a la modalidad de contratos de concesión de servicio público y no a concesiones de explotación de bienes públicos.

230. En ese orden de ideas, de acuerdo con la conclusión expuesta en el punto anterior, en las concesiones de servicio público la figura de la reversión no opera de manera automática, sino que requiere de un pacto expreso en ese sentido. En ese orden de ideas, las reglas para determinar sobre qué bienes afectos a la prestación del servicio opera la reversión no se desprenden de la ley, sino de lo pactado por las partes.
231. Esas consideraciones del Tribunal implican que, en los contratos de concesión de servicios públicos, la cláusula de reversión debe ser entendida como una cláusula accidental, en los términos del artículo 1501 del Código Civil, y no simplemente una cláusula esencial de los contratos de concesión, como lo han sostenido las partes convocadas.
232. Esta conclusión se basa no solo en la lectura del texto expreso del artículo 19 de la Ley 80 de 1993 que se refiere únicamente a los “*contratos de explotación o concesión de bienes estatales*” y no incluye a los contratos de concesión de servicios públicos, sino también de la tradición de la jurisprudencia administrativa y constitucional colombiana que se ha referido únicamente a concesiones de bienes estatales – minas, hidrocarburos, espectro electromagnético, puertos, entre otros-.
233. La anterior conclusión de este Tribunal de Arbitramento, es compartida por un laudo arbitral reciente, fechado el 4 de septiembre de 2014,<sup>193</sup> providencia que en relación con los contratos de concesión para la prestación del servicio público domiciliario de aseo mediante áreas de servicio exclusivo, han sostenido que solo procede la reversión de los bienes expresamente pactados dentro del contrato.
234. Es así como en el laudo arbitral precitado referido a un contrato de concesión prácticamente idéntico al que es objeto del presente trámite

---

<sup>193</sup> Colombia, Cámara de Comercio de Bogotá, Tribunal de Arbitramento de Ciudad Limpia Bogotá S.A. ESP contra Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP, Laudo arbitral de 4 de septiembre de 2015.

arbitral, originado en la misma licitación pública, en cuanto al alcance de la figura de la reversión de bienes, se expresó:

*“ Así, tanto del precepto legal contenido en el artículo 19 de la Ley 80 de 1993, como de la exposición de motivos, puede concluirse lo siguiente:*

*i) La reversión opera en los contratos de explotación o concesión de bienes estatales, es decir, está asociada obligatoriamente a un objeto contractual especial que se relacione con la explotación o concesión de bienes estatales y no frente a las otras modalidades concesionales;*

*ii) Parte de la base de que el contratista debió haber calculado en su oferta la amortización de los bienes que ha destinado para la explotación o concesión de bienes estatales, es decir, para lo cual la reversión debe estar clara prevista en la ley que regula el contrato, en las reglas del proceso de selección o en el respectivo contrato estatal, y*

*iii) En caso de dudas respecto de los bienes que son necesarios para continuar prestando el servicio y que por ello deben revertirse al Estado, cualquier duda en torno a la interpretación de las previsiones contractuales, deberá inclinarse por aquella dirigida a proteger el derecho de propiedad del contratista”<sup>194</sup>.*

235. Como puede verse, el laudo el laudo citado considera que, de acuerdo con el texto del artículo 19 de la Ley 80 de 1993, la naturaleza del servicio público domiciliario de aseo y el hecho de que la administración concedente no aporte bienes para la ejecución del contrato, en los contratos de concesión para la prestación del servicio público domiciliario de aseo solo habrá lugar a la reversión si hay una cláusula expresa en el sentido y únicamente limitados a los bienes señalados expresamente en dicha cláusula, conclusión que comparte íntegramente este Tribunal de Arbitramento.

#### **1.3.4.4 Análisis del caso concreto:**

##### **1.3.4.4.1 La extensión de la obligación de reversión en el Contrato de Concesión No. 54 de 2003**

---

<sup>194</sup> *Ibidem.*

236. De acuerdo con lo expuesto, aparece la inquietud de cómo fue pactada la obligación de reversión del Contrato de Concesión 54 de 2003 como cláusula accidental. Al respecto, el Tribunal observa que en la cláusula 17 del Contrato se pactó lo siguiente:

*“CLÁUSULA 17. RESTITUCIÓN DE BIENES Y DE INFORMACIÓN.  
A la terminación del contrato de concesión por cualquier causa todos los bienes que hayan sido entregados por el Distrito Capital al CONCESIONARIO serán restituidos a éste, sin costo alguno, con todas las mejoras que le hubieren sido introducidas.*

*Así mismo será objeto de reversión a la finalización del contrato por cualquier causa y sin costo alguno, la totalidad del software, incluida la base de datos desarrollada, con todas sus actualizaciones, modernizaciones y demás variaciones resultantes de un proceso permanente de adaptación y mejoramiento. Junto con la información se entregará toda la base documental que soporta la misma, debidamente catalogada y organizada, así como los programas (software) utilizados para el manejo de la base de datos, incluyendo las plataformas y los desarrollos realizados sobre ellas. El proceso de restitución y reversión se hará a la luz de lo establecido en el Reglamento Comercial.*

*Con este último propósito, el CONCESIONARIO adoptará las medidas que sean necesarias para que las licencias respectivas puedan transferirse a la UESP a la finalización del contrato, sin costo alguno para ésta”.*

237. De acuerdo con el texto expreso de la anterior cláusula, las partes, en ejercicio de su autonomía dispositiva, incluyeron la obligación de reversión a cargo de LIME, concretamente respecto de los siguientes bienes: (i) los bienes entregados por el Distrito Capital, y (ii) el software y las bases de datos utilizados para la prestación del servicio.
238. Esta conclusión es concordante con lo pactado en la cláusula 32-11 del mismo Contrato de Concesión No. 54 de 2003, en la cual se estipuló que en la liquidación del contrato, las partes deberían establecer, entre otros aspectos, lo siguiente: *“Relación de los bienes que se restituyen al DISTRITO CAPITAL y estado de los mismos, y relación de la información y los programas que se revierten”.* Como puede verse, esta cláusula se refiere a los mismos dos grupos de bienes como los únicos susceptibles de ser revertidos.

239. Frente a ese pacto contractual, el Tribunal destaca que está probado dentro del proceso que los vehículos motorizados destinados por LIME para la prestación del servicio público de aseo no fueron entregados por el Distrito Capital, y no forman parte el software y las bases de datos a entregar por parte de LIME. Es decir, que los vehículos motorizados no forman parte de los bienes que se incluyeron dentro del pacto contractual de reversión y, por lo mismo, no podían ser entendidos como parte de la obligación a cargo de LIME por parte de la UAESP al hacer la liquidación unilateral.
240. De otra parte, el Tribunal destaca que en la Cláusula 17 del Contrato de Concesión y la Resolución No. 113 del 2003 numerales 3.3.3 se estipuló por las partes la reversión y transferencia únicamente de las bases de datos, software y licencias directamente referidos a la información comercial, financiera y operativa del servicio de aseo.
241. Al respecto, destaca el Tribunal en que las jurisprudencias que se citan por la parte convocada tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado se refieren a casos de concesión en los que estaba de por medio la entrega de un bien público, con lo cual de acuerdo con la ley citada, procede la cláusula de reversión así ésta no esté expresamente contemplada en el contrato. Tal es el caso, por ejemplo, de las sentencias de la Corte Constitucional C-250 de 1996, C-300 de 2012 y C-555 de 2013 e, igualmente, entre otras de la sentencia de 16 de julio de 1994 de la Sección Tercera del Consejo de Estado.
242. Insiste el Tribunal en que aún antes de la Ley 80 de 1993 comenzó a desarrollarse la tesis de la reversión en los contratos de concesión por parte de la jurisprudencia. Casi todos los casos se refirieron originalmente a las reversiones de las concesiones de hidrocarburos. Como los contratos de concesión tienen un término definido al cabo de los cuales revertían éstos al Estado y así se estipulaba expresamente en los contratos, se comenzó desde la reversión de la Concesión Barco,

que dio origen a Ecopetrol, a reafirmar el punto de que así no estuvieran escritas expresamente la cláusula de reversión de las reservas era lógico que quien revertía al Estado los pozos, bombas, edificaciones, y demás facilidades anexas a la explotación de un campo petrolero, revertía también las reservas del hidrocarburo que estaban siendo explotadas y que habían sido puestas a disposición del concesionario de manera transitoria por el Estado; así, después, se hizo la misma interpretación para las reservas de gas; para el espectro electromagnético en los concesionarios de los bienes públicos involucrados en las concesiones de comunicaciones.

243. Pero lo que el Tribunal quiere subrayar es que la doctrina y la jurisprudencia han venido haciendo un deslinde bastante claro entre la manera como procede la reversión cuando la concesión versa sobre la entrega o la explotación de bienes públicos y los demás tipos de concesión. En todos ellos se puede estipular contractualmente la obligación de revertir los bienes afectos a la concesión, pero solo en las concesiones en donde el Estado se despoja transitoriamente de la gestión patrimonial de un bien que originalmente le pertenecía es cuando la reversión procede de pleno derecho así no se haya pactado explícitamente en el contrato.
244. Otro argumento que se ha desarrollado a lo largo de este trámite consiste en afirmar que porque el material rodante con el cual se operaba la concesión, es decir, los vehículos motorizados fueron efectivamente amortizados a lo largo de la vida del contrato, que por esta razón -se aduce por la parte convocada- procede la reversión automática así ella no hubiere sido estipulada en el correspondiente contrato. Esta argumentación no la encuentra de recibo el Tribunal, pues es evidente que el valor de los vehículos fue incluido en los elementos que se tuvieron en cuenta para fijar la tarifa correspondiente al usuario, es decir, queda probado que fueron debidamente amortizados, lo cual no significa que al no haberse contemplado la reversión explícita en el contrato procede la reversión del material

rodante restante o remanente de manera automática. Esto lo que demuestra es que los costos asociados a los vehículos, ya sean los propios o el costo de los arrendados, influyó en la determinación de la tarifa y por lo tanto se amortizó efectivamente a lo largo de la vida del contrato, pero no se encuentra que sea un argumento lo suficientemente fuerte para demostrar que puesto que hubo amortización debe haber reversión del material remanente así no se hubiera estipulado en el correspondiente contrato, pues de ser así cualquier bien o inversión reconocido en la tarifa de aseo debía revertir a favor de la UAESP, situación que resulta contraria, incluso, al derecho constitucional de propiedad.

245. De otra parte se aduce para demostrar la obligatoriedad de la reversión consiste en afirmar que en el caso de negarse ésta no es posible asegurar el principio de la continuidad de los servicios públicos una vez la concesión termina. Tratándose de la concesión de servicios públicos este argumento es controvertible. Son las partes las que habrán de evaluar en la fase precontractual o contractual qué bienes deben obligatoriamente revertirse a la finalización del contrato de concesión a fin de asegurar la continuidad del mismo, y si tal es el caso, habrán de especificarse expresamente en el texto del contrato cuales de estos bienes deberán revertir. Esto conduce a afirmar que si para la continuidad del servicio es indispensable la reversión de algún bien afecto al contrato, tratándose de la concesión de prestación de servicios públicos, debe estipularse en el contrato mismo y no puede entenderse como implícita o ínsita para utilizar la terminología de la jurisprudencia.
246. Serán las partes precisamente al momento de ponerse de acuerdo en el texto del contrato quienes determinarán para asegurar la continuidad del servicio cuáles bienes deben revertirse al concedente a la terminación del contrato. Reitera el Tribunal que tratándose de un contrato de concesión de servicios públicos no puede predicarse que la continuidad del servicio necesariamente se verá comprometida por el hecho de que algunos bienes no estén expresamente contemplados en

el texto del contrato. Si ello era así, las partes debieron incluirlo en el texto del contrato, pues de otra manera no se debe producir la reversión.

247. Esta conclusión se corrobora con el contenido de la respuesta dada por la entidad a las observaciones al pliego de condiciones dentro de la licitación pública que posteriormente llevó a cabo la UAESP para la contratación de las concesiones de áreas de servicio exclusivo. En efecto, en dicha respuesta puede leerse lo siguiente:

*“OBSERVACIÓN No. 126: Radicada el 22 de marzo de 2011 por Cesar Camilo Hernández Hernández, en condición de Director Comercial del CONSORCIO ENERGIA COLOMBIA S.A., CENERCOL S.A., radicado UAESP 4394 (4:03).*

*(...) ¿Para el período de transición están contemplados los bienes afectos a la prestación del servicio actual?*

*Respuesta:*

*No. En la actual concesión no está previsto el mecanismo de reversión de equipos”.*

248. De la anterior respuesta, observa el Tribunal que ha sido una posición de la UAESP que los equipos destinados para la prestación del servicio, no serían objeto de reversión incluso en los procesos licitatorios posteriores, de tal manera que tampoco lo sería para el Contrato de Concesión No. 054 de 2003.
249. Aunado a lo anterior, se encuentra lo expresado por el testigo JUAN LUIS MESA ECHEVERRI,<sup>195</sup> cuya declaración fue decretada de oficio por el Tribunal y quien formó parte del equipo estructurador del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 en su condición de funcionario de la UESP,<sup>196</sup> quien ante la pregunta de si los vehículos automotores formarían parte de los activos a revertir, expresó: *“Cuando hicimos la estructuración de la concesión a mí me toco, una de las tareas fue la de*

---

<sup>195</sup> Cuaderno Principal No. 13, Folios 81 a 88 y 81 a 88 vueltos.

<sup>196</sup> Cuaderno Principal No. 13, folio 81 vuelto.

*la terminación del modelo financiero...una de las discusiones que tuvimos en el seno del grupo estructurador, el grupo estructurador era básicamente la gerente, el señor Álvaro Orozco, la directora de planeación y un par de asesor más, era precisamente esa, cuáles iban a ser los elementos de reversión de la concesión; se discutió el tema y a la conclusión que se llegó y creemos que era claro en el proceso, era que no se iba a pedir de ninguna forma reversión de los equipos, por cuanto los equipos después de 8 años, o 9, o cualquier tiempo por encima de 7 años que es la vida útil, natural de un equipo que trabaja a dos turnos, iba a ser chatarra y por esa misma razón sería más un encarte para el Distrito recibir esos equipos en vez de que sean los mismos operadores que en su ejercicio comercial los vendan o se los llevan para otras operaciones, eso era clarísimo para el tema de los equipos; no así, para el tema de la información comercial”.*

250. Lo expresado por el estructurador revela que en fase precontractual tanto para la entonces UESP –hoy UAESP- en la estructuración, como para los proponentes, era claro que no se produciría la reversión de los vehículos automotores.
251. A ese respecto, recuerda el Tribunal que las respuestas dadas por la entidad estatal dentro del trámite de los procedimientos de selección de contratista son vinculantes para ellas y las obligan, pues de otra manera ello implicaría autorizar una actuación contraria a la buena fe – Constitución Política, artículo 83 y Ley 80 de 1993, artículo 28- y desconocer la prohibición de violar los propios actos. En ese sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho lo siguiente:

*“También se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. El principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad comercial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas,*

*estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración*<sup>197</sup>.

252. Concretamente sobre el carácter obligatorio de las respuestas dadas por la entidad en el trámite de una licitación pública ha dicho el Consejo de Estado:

*“5.2. De la fuerza vinculante a las solicitudes de aclaraciones en relación con los términos de referencia.*

*(...)*

*Ahora bien, cuando la Administración no cumple a cabalidad las cargas de claridad y precisión que deben informar la elaboración de los pliegos de condiciones o los términos de referencia, al punto que una vez publicados susciten entre los respectivos interesados en participar en el procedimiento de selección, dudas o inquietudes fundadas y reiterativas respecto de determinados ítems o elementos integrantes del mismo, la Administración está en la obligación de absolverlas con absoluta nitidez, del tal modo que zanje cualquier dualidad interpretativa que frente al mismo hubiere lugar. En tal virtud ante cualquier respuesta a una inquietud surgida del pliego de condiciones o términos de referencia que le confiera un significado definitivo y trascendente que antes de resolver el interrogante y de cara a su imprecisión no tenía, a juicio de la Sala, la Administración no puede quedar relevada de su estricta observancia pretextando que la susodicha aclaración no tiene fuerza vinculante por no estar contenida en un adendo.*

*A propósito de la formalidad del adendo a la que alude la parte demandada apelante, sea esta la oportunidad para precisar que si bien normativamente se ha establecido que cualquier modificación al pliego de condiciones o términos de referencia está llamada a implementarse a través de adendos, lo cierto es que la norma no estableció algún tipo de exigencia formal para su expedición.*

*Una vez consultado el significado literal de la palabra adendo se encuentra que corresponde a un “Conjunto de textos que se añaden a una obra escrita ya terminada o a una de sus partes para completarla y actualizarla.” De ahí que constituirá un adendo, todo lo que adicione, agregue o complete el texto inicial, es decir que contenga una previsión que el documento original no tenía.*

*Siguiendo el lineamiento expuesto, en criterio de la Sala, independientemente de que el contenido de la modificación se encuentre comprendido en un documento que no tenga el rótulo de “adendo”, la ausencia de tal formalismo en nada varía la intención que se pretendió depositar en el respectivo escrito y en tal virtud si lo que se persiguió a través de su suscripción por parte de la entidad pública era añadir, adicionar, reemplazar o cambiar una condición*

---

<sup>197</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de enero de 2011, expediente 17.767.

*inicial que al mutarla derive en un supuesto distinto, así habrá de ser entendido por sus destinatarios y mucho más por la entidad de la que emana, de tal forma que lo allí se consigne será vinculante tanto para la Administración contratante como para los oferentes.*

*En ese orden de ideas, sea que se llame adendo, oficio, resolución, acto administrativo, circular, comunicación, dejando de lado el formalismo de la denominación, cuya solemnidad, como se anotó, no está definida por el ordenamiento, si de su contenido esencial se extrae con precisión y claridad la finalidad de variar o complementar alguna previsión del pliego de condiciones o de los términos de referencia y a ello se suma que se trata de un documento institucional que emana de la entidad pública directora del procedimiento precontractual y que es dado a conocer a todos los interesados, entonces no queda más que concluir que su fuerza obligatoria se irradia a todas las partes del proceso precontractual quienes deberán acatarlo con el mismo vigor que se observa respecto de las previsiones del pliego de condiciones”<sup>198</sup>.*

253. En ese sentido, de acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado, la UAESP, durante la ejecución contractual y en la liquidación del contrato, debía dar aplicación estricta a lo contestado en su momento al Consorcio Energía Colombia S.A., Genercol S.A. y, en consecuencia, abstenerse de considerar que una de las obligaciones contractuales de LIME era revertir los vehículos motorizados necesarios para la prestación del servicio.
254. En el mismo sentido, el señor Agente del Ministerio Público conceptuó que *“no hay lugar a que se ordene la reversión y entrega de los vehículos motorizados afectos y utilizados por el concesionario en la prestación del servicio público de aseo”*, afirmación que comparte plenamente este Tribunal.
255. Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal accederá a la primera pretensión principal en el sentido de declarar que los únicos bienes que deben ser objeto de entrega por parte de LIME al finalizar el Contrato de Concesión No. 54 de 2003, a título de reversión, son los

---

<sup>198</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 16 de septiembre de 2013, Expediente 30.571; y Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 25 de junio de 2014, Expediente 33.319.

mencionados en las cláusulas 17 y 32 numeral 11, del citado contrato, de tal manera que no forma parte de las obligaciones contractuales la de restituir o revertir los vehículos motorizados necesarios para la prestación del servicio público domiciliario de aseo. Además, precisa el Tribunal que no existe prueba alguna de que efectivamente el valor de la tarifa del servicio público de aseo amortizara el valor de los vehículos motorizados necesarios para la prestación del servicio, cuando lo cierto es que no existe un análisis económico de la fórmula tarifaria impuesta por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA o de la fórmula contractual a cobrar al usuario que corrobore esa teoría de la UAESP y del control de advertencia citado, amén de que no se pactó en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 dicha circunstancia. En ese orden de ideas, el Tribunal denegará las excepciones de *“La reversión de vehículos afectos a la prestación del servicio es una obligación inherente al Contrato de Concesión No. 54 de 2003”* y 7.4 *“La concesión otorgada a Lime amortizaba la inversión en vehículos con recursos provenientes de la tarifa”*, formuladas por la UAESP en el escrito de contestación de la reforma de la demanda.

256. Al carecer el Distrito Capital de legitimación en la causa según lo expuesto en el Capítulo II de la Parte Segunda de este Laudo, el Tribunal denegará las excepciones propuestas por esta entidad pública en la contestación de la reforma de la demanda.

#### **1.3.4.4.2 El cumplimiento de la obligación de reversión en el Contrato de Concesión No. 54 de 2003 por parte de LIME**

257. En la segunda pretensión principal se solicita que *“se declare que LIME S.A. ESP dio cabal cumplimiento a sus obligaciones de entrega de bienes e información, a título de restitución y reversión, al final del contrato de concesión 054 de 2003”*. A su vez, la quinta excepción de la contestación de la UAESP se titula: *“La reversión defectuosa de la información conforme a la cláusula 17 del Contrato de Concesión No.*

*054 de 2003 es causa de un incumplimiento parcial del contratista*". Es decir, que LIME afirma que sí cumplió con la entrega de los bienes e información, mientras que la UAESP afirma que existió un incumplimiento defectuoso del contrato en cuanto a la entrega de la información.

258. En ese contexto, observa el Tribunal que existe prueba en el expediente de que efectivamente LIME entregó la información a la UAESP como lo ordenaba la cláusula 17 de la Contrato de Concesión, hecho que incluso aceptan tanto el Distrito como la UAESP al contestar la demanda, señalando incluso las pruebas que acreditan la entrega de la información, de tal manera que era carga de la prueba de la UAESP demostrar que el cumplimiento de la obligación por parte de LIME había sido imperfecto.
259. Reposan en el expediente los siguientes documentos los cuales demuestran el cumplimiento de la obligación de reversión consagrada en la cláusula No. 17 del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 por parte de la concesionaria LIME:

(260) Comunicación fechada el 26 de enero de 2012 mediante la cual LIME remite a la UAESP un disco duro SATA de 160 GB con información: (i) digital de planos de macrorrutas y microrrutas de los servicios de aseo, (ii) información geográfica, (iii) Informes operativos mes a mes, desde el año 2007 hasta la finalización del contrato.<sup>199</sup>

(ii) Comunicación de fecha 20 de abril de 2012 con la cual LIME entrega nuevamente a la UAESP las tablas de retención documental en el Formato FUID de las áreas operativa y comercial de LIME.<sup>200</sup> –Cuatro carpetas y un DVD-

---

<sup>199</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 383 a 385.

<sup>200</sup> Cuaderno de Pruebas No.1, Folio 382.

(iii) Acta de Entrega y Recibo de reversión de la información por parte de LIME a favor de la UAESP de fecha 23 de abril de 2012.<sup>201</sup>

(iv) Comunicación de fecha noviembre 23 de 2012 de la UAESP a LIME sobre reversión de la información de gestión comercial y financiera procsada por CUPIC<sup>202</sup>

260. De otra parte la UAESP sustenta la excepción de *“La reversión defectuosa de la información conforme a la cláusula 17 del Contrato de Concesión No 054 de 2003 es causa de un incumplimiento parcial del contratista”* en una comunicación de la UAESP a LIME de fecha de 6 de diciembre de 2012 y en el memorando interno de la UAESP No. 20131400028083 de 10 de abril de 2013. Es decir, que se fundamenta el incumplimiento en la posición individual e interna de los funcionarios de la UAESP, lo cual evidencia simplemente que existía una controversia sobre el cumplimiento de la obligación, pero de ninguna manera se acreditó el cumplimiento defectuoso.
261. Observa el Tribunal que no se aportaron o se solicitaron pruebas de terceros que resolvieran esa controversia técnica, de tal suerte que la UAESP no cumplió con la carga de la prueba de su excepción.
262. En consecuencia, el Tribunal declarará probada la pretensión segunda principal de la demanda principal reformada y negará la excepción 7.5 *“La reversión defectuosa de la información conforme a la cláusula 17 del contrato de concesión no. 054 de 2003 es causa de un incumplimiento parcial del contratista”* presentada por la UAESP.

## **2. Estudio de las pretensiones relativas a (i) Implementación del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR, (ii) mantenimiento de las condiciones en el relleno sanitario Doña Juana, y (iii) planeación**

---

<sup>201</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 380 y 381, y 380 y 381 vueltos.

<sup>202</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 214 y 214 vuelto

**de actividades relacionadas con la poda de árboles en la demanda principal y en la demanda de reconvencción; y sobre las excepciones propuestas**

## **2.1 Sobre la implementación del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR**

### **2.1.1 Pretensiones y excepciones planteadas**

#### **2.1.1.1 Pretensiones de la demanda principal**

263. En el *sub lite* las partes han discutido si la demandada UAESP incumplió la obligación del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 de implementación del sistema operativo de reciclaje – SOR. En este sentido, en las pretensiones Tercera Principal numeral 1, Cuarta Principal numeral 1, Quinta Principal, Sexta Principal, Primera Subsidiaria a la Sexta Principal, Segunda Subsidiaria a la Sexta Principal, Tercera Subsidiaria a la Sexta Principal, Primera Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Sexta Principal, Segunda Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Sexta Principal, Tercera Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Sexta Principal, la sociedad demandante LIME S.A. E.S.P. solicitó en la reforma de la demanda principal:<sup>203</sup>

**“Tercera Principal:** *Que se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS incumplió las siguientes obligaciones pactadas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP:*

264... *Implementación del Sistema Operativo de Reciclaje –SOR (numeral 2.2 del Anexo 10 al contrato de concesión 054 de 2003).*

(...)

**Cuarta Principal:** *Que se declare que LIME S.A. ESP incurrió en mayores costos como consecuencia del incumplimiento por parte del DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) de las siguientes obligaciones pactadas en el*

---

<sup>203</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 250 a 253.

contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP:

264... Implementación del Sistema Operativo de Reciclaje –SOR (numeral 2.2 del Anexo 10 al contrato de concesión 054 de 2003).

(...)

**Quinta Principal:** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) está obligado a indemnizar íntegramente a LIME S.A. ESP los perjuicios que le hubiera causado por su incumplimiento.

**Sexta Principal:** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. E.S.P.

**Primera subsidiaria de la sexta principal:** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha de presentación de esta demanda.

**Segunda subsidiaria de la sexta principal:** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.

**Tercera subsidiaria de la sexta principal:** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a cargo del DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.

**Primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal:** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. E.S.P los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como

*consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.”*

### **2.1.1.2 Excepciones de la UAESP a la demanda principal**

264. A las anteriores pretensiones, la UAESP se opuso en la contestación de la demanda reformada y formuló el siguiente medio exceptivo:<sup>204</sup>

*“7.6. SEXTA EXCEPCIÓN: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA OPERATIVO DE RECICLAJE – SOR NO ES FUENTE DE RECONOCIMIENTO DE MAYORES COSTOS, POR NO SER UN EVENTO IMPREVISIBLE PARA EL CONTRATISTA*

### **2.1.1.3 Excepciones del Distrito Capital**

265. El Distrito Capital no formuló excepciones al respecto en la contestación de la demanda.<sup>205</sup>

## **2.1.2 Posiciones de las partes y del Ministerio Público**

### **2.1.2.1 Posición de LIME**

266. La convocante en el pronunciamiento de las excepciones<sup>206</sup> manifiesta que (i) la implementación del Sistema Operativo de Reciclaje dependía de la adecuada planeación de la UAESP y del Distrito de Capital, (ii) en el pliego del condiciones del Contrato de Concesión se estableció que la promoción del reciclaje era una política pública a cargo del Distrito

---

<sup>204</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 295 a 396.

<sup>205</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294.

<sup>206</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 408 a 411.

Capital y la UAESP, y (iii) la imposibilidad de la sociedad concesionaria de modificar las frecuencias de recolección por falta de implementación del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR, circunstancia que no permitió que una de las tres (3) rutas regulares establecidas de recolección semanal fuera sustituida por una frecuencia de recolección selectiva, para recolectar y transportar los residuos recuperables, ruta que no requería que los residuos fueran depositados en el relleno sanitario, con lo cual se reducían los costos al generar una optimización de recursos.

### 2.1.2.2 Posición de la UAESP

267. En la contestación de la demanda<sup>207</sup> y en los alegatos de conclusión<sup>208</sup> la UAESP expuso que (i) si bien el Sistema Operativo de Reciclaje – SOR estaba previsto como un mecanismo de optimación de recursos, el Concesionario estaba en la obligación de mantener por lo menos las tres (3) rutas semanales, de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones de condiciones, razón por la cual no es posible que pretenda el reconocimiento de unos sobrecostos, cuando desde un inicio tenía pleno conocimiento que debía garantizar la prestación de las rutas en los horarios y las frecuencias establecidas para garantizar el servicio, (ii) en el contrato quedó establecido que de requerirse mayores frecuencias o cambios de horarios por necesidades del servicio y para mantener el servicio bajo el concepto de *área limpia* el concesionario debería prestarlos sin cargo adicional alguno, (iii) la implementación del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR estaba sometida al cumplimiento de unos requisitos y componentes, razón por la cual dicho sistema estaba sometido a un alea, y (iv) que la puesta en funcionamiento de dicho sistema era una posibilidad que no necesariamente se debía implementar, por lo que las obligaciones que surgían respecto de la UAESP eran de medio y no de resultado.

---

<sup>207</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folio 367 a 372.

<sup>208</sup> Cuaderno Prrincipal No. 3, Folio 268.

### 2.1.2.3 Posición del Distrito Capital

268. El Distrito Capital no se pronunció al respecto en la contestación de la demanda,<sup>209</sup> pero en los alegatos de conclusión<sup>210</sup> se opuso a este reclamo alegando (i) extemporaneidad en la reclamación, toda vez que durante siete (7) años de ejecución del contrato y un (1) año adicional de prórroga, el contratista no reclamó este concepto, y sólo lo presentó en la fase de liquidación del mismo, lo cual vulnera el principio de buena fe contractual, y (ii) la implementación del SOR era una mera expectativa y un riesgo previsible que asumió el contratista LIME.

### 2.1.2.4 Posición del Ministerio Público

269. El señor Agente del Ministerio Público, en el concepto rendido en el presente proceso el día 17 de noviembre de 2015,<sup>211</sup> expuso sobre la implementación del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR que: (i) en los Anexos No. 6 y 10 del pliego de condiciones de la Licitación No. 001 de 2002, se establecen inicialmente tres frecuencias semanales de recolección de residuos ordinarios y posteriormente, que una de dichas frecuencias fuera sustituida por una ruta de recolección selectiva, (ii) la recolección y el transporte en el marco del sistema operativo de reciclaje, se estableció como un componente de recolección y transporte que es básicamente la sustitución de una de las tres frecuencias de recolección semanal por una frecuencia de recolección selectiva que será realizada por los concesionarios de aseo, tanto en zonas de recolección mecanizada como en zonas de recolección no mecanizada, (iii) según la Cláusula 1 del Contrato de Concesión *“El CONCESIONARIO debe realizar la recolección del material recuperable, mediante una ruta de recolección selectiva y disponer de los mismos en los centros de reciclaje o de acopio que se asignarán a las localidades que hacen parte de la ASE de acuerdo con el Anexo N°*

---

<sup>209</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294.

<sup>210</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 295 a 349.

<sup>211</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 352 a 385.

*10 del Pliego de Condiciones, correspondiente al reciclaje. (...), (iv) entre las obligaciones del Concesionario contempladas en la Cláusula Segunda del Contrato se estableció: “10. Apoyar las acciones de reciclaje de conformidad con lo establecido en el Pliego de Condiciones, en su Anexo N° 10, y en el Reglamento Técnico y Operativo.”, (v) la Cláusula 9 del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 dispone que “De requerirse mayores frecuencias o cambios de horarios por necesidades del servicio y para mantener el servicio bajo el concepto de “Área Limpia”, el CONCESIONARIO deberá prestarlos sin cargo adicional alguno.”, (vi) que en la cláusula 21 del Contrato se hace referencia al concepto del área limpia y en la Resolución No. 114 de 2003, que contiene el Reglamento Técnico Operativo de la concesión, se establece que durante toda la vigencia del contrato, el concesionario es responsable de diseñar la prestación del servicio, ejecutar las operaciones y actividades técnicas, administrativas y ambientales y orientar los recursos necesarios para garantizar que el Área de Servicio Exclusivo adjudicada se encuentre en adecuadas condiciones de limpieza, quedando libre de residuos sólidos al terminar cada operación, y (vii) que según los términos del pliego de condiciones, las tres rutas previstas eran un mínimo que debía observarse, pero que en todo caso estaba sujeto a que las mismas permitieran lograr que el Área se encontrara en adecuadas condiciones de limpieza.*

270. Concluye el Ministerio Público que no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda principal relacionadas con las rutas selectivas o adicionales.

### **2.1.3 Consideraciones del Tribunal de Arbitramento**

271. Dentro de las pretensiones formuladas en la demanda, LIME solicita se declare que el Distrito Capital – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos incumplió la obligación de implementar el Sistema Operativo de

Reciclaje – SOR contenido en el numeral 2.2 del Anexo 10<sup>212</sup> del pliego de condiciones del Contrato de Concesión No. 054 de 2003, y que como consecuencia de dicho incumplimiento le causó a LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. un sobre costo durante la ejecución del Contrato, el cual debe ser indemnizado.

272. Previo a resolver, el Tribunal encuentra que en las pretensiones tercera principal, sexta principal y segunda subsidiaria a la sexta principal, se solicitan declaraciones<sup>213</sup> y condenas frente al Distrito Capital – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, cuando en la demanda las partes demandadas son el Distrito Capital y la UAESP, *petitum* que no guarda orden, ni coherencia, ni conexión con las partes convocadas.
273. Las posiciones opuestas de las partes, hacen necesario el análisis del Contrato de Concesión No. 054 de 2003, de los pliegos de condiciones del mismo, incluidos sus anexos, y del Reglamento Técnico y Operativo contenido en la Resolución No. 114 de 15 de julio de 2003 *“Por la cual se adopta Reglamento Técnico y Operativo para la concesión del servicio de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital”*<sup>214</sup>, para establecer si en el proceso *sub examine* se presentó el incumplimiento endilgado a la UAESP.
274. En el Anexo No. 10 del Pliego de Condiciones de la Licitación No. 001 de 2002,<sup>215</sup> se reguló lo correspondiente al Sistema Operativo de Reciclaje en el que se estableció como uno de sus objetivos, la implementación de una ruta selectiva de reciclaje tendiente a la optimización de los recursos dentro de la actividad objeto del contrato de concesión. En este sentido, en el Anexo precitado, se dispuso:

“Los elementos normativos y políticos de la gestión de residuos

---

<sup>212</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 250 a 268.

<sup>213</sup> Pretensiones tercera principal, sexta principal y segunda subsidiaria de la sexta principal

<sup>214</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 270 a 376.

<sup>215</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 286 a 294.

sólidos contribuyen a contextualizar el Sistema Operativo de Reciclaje, el cual tiene los siguientes objetivos:

(...)

4. Utilizar la recolección y el transporte y sistema de aseo, con la implantación de la ruta selectiva de reciclaje, que permita la disminución de costos a través de la reducción del transporte, debido a que los Centros de Reciclaje están más cerca que el Relleno Sanitario Doña Juana, RSDJ, donde van actualmente los residuos de la ciudad.

(...)

Requerimientos

- Campañas de educación y sensibilización para genera cambio de hábitos.
- Cambio cultural hacia la cadena del reciclaje como actividad productiva
- Voluntad y compromiso de los actores público y privado.
- Separación en la fuente.
- Frecuencia de recolección selectiva.
- Cantidades de material reciclable para la sostenibilidad del sistema.
- Demanda de material reciclado por el mercado nacional y externo.
- Infraestructura eficiente para el acopio y transformación de los materiales.
- Coordinación Interinstitucional continúa.
- Investigación y desarrollo que retro-alimente al sistema.
- Marco normativo que regule el funcionamiento del sistema.

(...)

## **2.2. Componente de recolección y transporte.**

El componente es básicamente la sustitución de una de las tres frecuencia (sic) de recolección semanal por una frecuencia de recolección selectiva que será realizada por los concesionarios de aseo, tanto en zonas de recolección mecanizada como en zonas de recolección no mecanizada. Este componente está orientado a proporcionar un transporte eficiente de material que produzcan los usuarios hasta los centros de reciclaje definidos para el aprovechamiento del material. Esta frecuencia elimina la necesidad de llevar el material recuperado hasta el RSDJ, acortando tiempos de transporte.

Es desde esta perspectiva que el reciclaje se ha incluido como parte del sistema de aseo de la ciudad y como parte de la estructuración de la nueva concesión de aseo, de esta manera los operadores de aseo se convierten en uno de los actos (sic) importantes dentro de este componente”.

(...)

## **4. COMPONENTE DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE**

La promoción de la separación en la fuente sin un adecuado soporte logístico basado en la recolección y transporte de los materiales aprovechables ha sido una de las causas para que amplios grupos sociales presenten signos de desmotivación y descreimiento frente al reciclaje, quedando éste como una iniciativa

simplemente ambiental y una actividad puntual de entidades educativas o de algunos conjuntos residenciales.

Es así como, la recolección y el transporte son dos de las variables más significativas que han llevado a que la cadena de reciclaje actual no registre adecuados niveles de productividad para todos los actores que intervienen. Las formas de recolección implementadas y los medios de transporte utilizados, salvo los establecidos por la gran industria transformadora, han llevado al manejo de bajos volúmenes de material, al inadecuado uso del espacio público y a la afectación de la movilidad de la ciudad, entre otros aspectos, que si bien ha sido la forma consuetudinaria de operar, no puede perpetuarse en razón de la necesidad de lograr su desarrollo como actividad productiva para la ciudad.

(...)

A partir de lo anterior, la Unidad Ejecutiva busca dar respuesta desde lo operativo a la problemática en recolección y transporte que ha presentado la actividad.

#### 4.1. Objetivos

- Propender por la disminución (sic) los costos de transporte del sistema de aseo.
- Presentar alternativas eficientes de recolección y transporte de material recuperable para la ciudad.
- Lograr la correspondencia entre la promoción de la separación en la fuente y el soporte logístico necesario.

(...)

#### 4.2. Soporte del componente de recolección y transporte en el marco de sistemas operativos de reciclaje – SOR –

Si bien todos los componentes del Sistema Operativo de Reciclaje presenta una interdependencia, el componente de recolección y transporte evidencia una doble funcionalidad en tanto que se constituye en un soporte logístico fundamental del componente de separación en la fuente y a su vez, en él recae en gran parte la responsabilidad de allegar a la infraestructura de aprovechamiento las cantidades de material necesario garantes de la sostenibilidad del Sistema y concretamente de los Centro de Reciclaje.

En este sentido y para que el componente de recolección y transporte cumpla con esos doble objetivo, se requiere de:

#### **El establecimiento de la ruta de recolección selectiva**

Considerando que dentro de las fortalezas y oportunidades que presenta el sistema de aseo en la ciudad se encuentra: i) la experiencia adquirida en cuanto a recolección y transporte mediante los operadores de aseo, ii) la confianza que su acción eficiente ha generado en la ciudadanía, iii) la determinación de hacer del reciclaje una actividad productiva inserta dentro del sistema de aseo de la ciudad, la inclusión de una ruta de recolección selectiva se constituye en la oportunidad que brinda la nueva concesión de aseo como soporte clave al componente de

recolección y transporte, los concesionarios deberán realizar la recolección selectiva domiciliaria de materiales reciclables, de acuerdo con las micro rutas que establezcan para ello y con una frecuencia de una vez por semana, en las áreas que se determinen, con sujeción a las necesidades y características de los generadores; transportar y disponer estos materiales en los centros de reciclaje asignados a las localidades.

**Sustitución de una frecuencia semanal para la recolección selectiva en zonas de recolección mecanizada y manual**

La inclusión de la recolección selectiva por sí sola no llegaría a cumplir con los objetivos planteados, requiere además que se reemplace una de las tres frecuencias semanales de recolección de ordinarios por una de recolección selectiva a través de vehículos diferentes a los utilizados en la recolección ordinaria y distinguidos con el logo internacional del reciclaje.”

275. Del contenido del Anexo No. 10 del Pliego de Condiciones No. 001 de 2002,<sup>216</sup> del cual se derivó el Contrato de Concesión No. 054 de 2003,<sup>217</sup> se tiene que del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR se desprende la posibilidad de implementar una ruta de recolección selectiva, la cual sustituiría una de las rutas normales. Sin embargo, el referido Anexo no establece de forma puntual una obligación que puede ser exigible en relación con la implementación de dicho sistema, en tanto que se evidencia que en el Anexo No. 10 en mención está previsto un plan de acción tendiente a mejorar la política de recolección del material reciclable, sin que se determine de forma alguna la entrada en operación de dicho sistema, máxime cuando el mismo depende de varios componente que no son del resorte exclusivo del UAESP.
276. Lo anterior permite concluir que la sociedad concesionaria no puede predicar que dentro del proceso licitatorio que derivó en el Contrato de Concesión No. 54 de 2003 esté consagrada la obligación del concedente de implementar el Sistema Operativo de Reciclaje – SOR.
277. De otra parte, en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 suscrito entre el Distrito Capital – Unidad Especial de Servicios Públicos –

---

<sup>216</sup> *Ibidem.*

<sup>217</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 1 a 44.

UESP-, hoy UAESP, y LIMPIEZA METROPOLITANA LIME S.A. E.S.P., tampoco se evidencia que la entidad concedente tuviera la obligación de implementar el Sistema Operativo de Reciclaje – SOR -, motivo por el cual no es posible sostener que durante la ejecución de la concesión, al concesionario se le hubiere incumplido con lo pactado en relación con la sustitución de una de las rutas por una ruta de recolección selectiva, y que por lo tanto dicho incumplimiento le causó un perjuicio, en la medida que no pudo generar una optimización de los recursos.

278. Sobre el particular el Tribunal advierte que la revisión del Contrato de Concesión No. 054 de 2003, evidencia la inexistencia de la obligación cuyo incumplimiento atribuye la sociedad demandante a la UAESP. En la Cláusula 1 del Contrato de Concesión se estipuló:

**“CLÁUSULA 1. -OBJETO.**

Por el presente contrato y de conformidad con la Resolución N° 131 de agosto 15 de 2003 expedida por la UESP, el CONCESIONARIO asume por su cuenta y riesgo y bajo el concepto de "Área Limpia" amparado por la exclusividad de que tratan los artículos 9° de la Ley 632 de 2000 y 3o del Decreto No 891 de 2002, y autorizada por la CRA mediante Resolución N° 235 de 2 de noviembre de 2002, dentro del Área de Servido Exclusivo - ASE - No. 6, que incluye las Localidades de: Bosa y Kennedy y cuyos límites se detallan en el Anexo No 1 del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 001 de 2002, los componentes y actividades del servicio de aseo que se señalan a continuación:

- Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores.
- Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos ordinarios producidos por grandes generadores;
- Barrido y limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amueblamiento urbano público, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de disposición final de los residuos generados por estas actividades, y
- Corte de césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de

moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital.

Actividades adicionales de obligatorio cumplimiento:

- El CONCESIONARIO es responsable de la gestión comercial y financiera del servicio de aseo en sus ASE's, con sujeción a los términos y condiciones que se establecen en el reglamento comercial y a los lineamientos que se indican en el Pliego de Condiciones. Para estos efectos, deberán tener en cuenta que esta gestión comprende, entre otras actividades, el manejo del catastro de usuario, la facturación del servicio, el recaudo de los pagos, el manejo de la cartera, la administración de los recursos del sistema a través de una Fiducia Mercantil, la atención al usuario, la información y pago a los diferentes CONCESIONARIOS del servicio y demás centros de costos relacionados con el servicio, establecidos por el Distrito Capital, a través de la UESP.

- El CONCESIONARIO debe realizar la recolección del material recuperable, mediante una ruta de recolección selectiva y disponer de los mismos en los centros de reciclaje o de acopio que se asignarán a las localidades que hacen parte de la ASE de acuerdo con el Anexo N° 10 del Pliego de Condiciones, correspondiente al reciclaje. La UESP dará aviso con tres (3) meses de anticipación de la entrada en operación de cada uno de estos centros, con el fin de que se efectúe por parte del CONCESIONARIO los ajustes y adquisiciones que correspondan para el desarrollo de esta actividad. Sin perjuicio de lo anterior, al CONCESIONARIO en todo momento, le corresponderá apoyar la actividad del reciclaje, en los términos que se indican más adelante y con sujeción estricta al Reglamento Técnico y Operativo y al Anexo No 10 del Pliego.”

279. Así mismo, en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 se establecieron entre las obligaciones específicas del Concesionario las siguientes:

“CLÁUSULA 2.- OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

(...)

- Recolectar, transportar y descargar en el sitio de tratamiento o de disposición final los residuos generados por los usuarios residenciales y pequeños productores.

- Recolectar, transportar y descargar en el sitio de tratamiento o de disposición final los residuos ordinarios generados por grandes generadores.

(...)

- Apoyar las acciones de reciclaje de conformidad con lo establecido en el Pliego de Condiciones, en su Anexo N° 10, y en el Reglamento Técnico y Operativo.

(...)

- Cumplir con un todo el Reglamento Técnico y Operativo y el Reglamento Comercial, expedido por al UESP, así como sus modificaciones, los cuales hacen parte integral del presente contrato.”

280. De otra parte, la cláusula 9 del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 establece que los horarios y las frecuencias para la recolección de residuos, serían como mínimo el establecido en el Pliego de Condiciones. Además, estableció que si por necesidades del servicio se hacía necesario establecer mayores frecuencias, el Concesionario debería prestarlo sin recargo alguno, lo anterior teniendo en cuenta que el objeto del contrato era garantizar el “Área Limpia” en el ASE asignado al Concesionario. Sobre el particular la cláusula en mención dispone:

“CLÁUSULA 9. - HORARIOS Y FRECUENCIAS.

Los horarios y frecuencias de la prestación del servicio público domiciliario de aseo urbano serán, como mínimo, los establecidos en el Pliego de Condiciones y la propuesta del CONCESIONARIO. **De requerirse mayores frecuencias o cambios de horarios por necesidades del servicio y para mantener el servicio bajo el concepto de “Área Limpia”, el CONCESIONARIO deberá prestarlos sin cargo adicional alguno.**” (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

281. El Tribunal encuentra que en los términos pactados en el Contrato de Concesión antes expuestos, tampoco se evidencia que el Concedente tuviere la obligación de implementar el Sistema Operativo de Reciclaje – SOR. Por el contrario, lo estipulado es que el Concesionario estaba obligado a garantizar la prestación del servicio objeto del contrato bajo la noción de *área limpia*, lo cual implica que debía garantizar el cumplimiento de sus obligaciones como mínimo con las frecuencias y los horarios establecidos en el Pliego de Condiciones y en el Contrato plurimencionado.

282. Adicionalmente, si por necesidades del servicio y para garantizar el cumplimiento de lo denominada *área limpia*, se hacía necesario modificar las frecuencias y los horarios, dichos cambios debían ser realizados por el Concesionario sin que ello implicara cargo adicional alguno, de lo que se deriva que no es posible sostener que la falta de implementación del SOR generó unos sobre costo al Concesionario, toda vez que desde la etapa de la licitación, la aquí demandante tenía pleno conocimiento que debía garantizar por lo menos tres (3) rutas de recolección, y sobre dicho análisis y estudio debió formular su propuesta.
283. Finalmente, y toda vez que en el Contrato de Concesión se dispuso la obligación de garantizar el “Área Limpia”, se hace necesario remitirse a la Resolución No. 114 de 15 de julio de 2003<sup>218</sup>, que contiene el Reglamento Técnico Operativo de la concesión, en aras de establecer si de tal normativa se puede predicar la obligación presuntamente incumplida, toda vez que dicho Reglamento hace parte integral del Contrato de Concesión.
284. En este sentido, en el Reglamento Técnico y Operativo se dispuso lo siguiente:

“1. Aspectos generales

El presente Reglamento se aplicará a los contratos que el Distrito Capital, a través de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP suscriba, bajo el esquema de concesión, para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, en los componentes de recolección de residuos, transferencia, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, lavado de éstas áreas, corte de césped y poda de árboles ubicados en vías y áreas públicas, y transporte de estos residuos hasta los sitios asignados para tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final.

La concesión se regirá por las disposiciones establecidas en el Pliego de Condiciones, en el contrato y las que se consignan en el presente Reglamento, así como las de la Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”; de la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración

---

<sup>218</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 270 a 376.

Pública”; de las Leyes N° 286 de 1996, 632 de 2000 y 689 de 2001, por las cuales se modifican parcialmente las Leyes 142 y 143 de 1994; de la Resolución N° 151 de 2001 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; del Decreto N° 565, Capítulo I del Título IV del 605 de 1996, Decretos N° 891 y N° 1713 de 2002, y demás normas pertinentes.

(...)

#### **1.1.2 Área Limpia**

Durante toda la vigencia del contrato, el concesionario es responsable de diseñar la prestación del servicio, ejecutar las operaciones y actividades técnicas, administrativas y ambientales y orientar los recursos necesarios para garantizar que el Área de Servicio Exclusivo adjudicada se encuentre en adecuadas condiciones de limpieza, quedando libre de residuos sólidos al terminar cada operación.

El concesionario deberá contar con un sistema de supervisión y control que garantice el cumplimiento de este principio, así como un plan de contingencia para mantener la continuidad y calidad del servicio en todo momento.

(...)

El concesionario deberá prever, evitar y corregir los impactos generados en detrimento de la salud humana y los recursos naturales.

### **285.2. Alcance del servicio**

El servicio de aseo en el Distrito Capital comprende la ejecución de las siguientes actividades a cargo del concesionario en el Área de Servicio Exclusivo delimitada en el contrato:

#### **Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores.**

Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos ordinarios producidos por los grandes generadores.

(...)

##### **1.2.1 Actividades adicionales de obligatorio cumplimiento**

Gestión comercial y financiera del servicio de aseo en cada ASE, con sujeción a los términos y condiciones que se establecen en el Reglamento Comercial (Anexo N° 2).

#### **Recolección del material aprovechable, mediante una ruta de recolección selectiva y disponer de los mismos en los centros de reciclaje o de acopio que se asignarán a las localidades que hacen parte de la ASE, de acuerdo con el Anexo N° 10, correspondiente al reciclaje.**

Podas de árboles en los sitios y en la oportunidad que les indique la UESP, atendiendo los requerimientos de la ciudad, los recursos

disponibles para esta actividad y lo señalado en este Reglamento.”  
(La negrilla y la subraya fuera del texto original)

285. De acuerdo con lo expuesto en antecedencia, el Reglamento Técnico y Operativo estableció que el Concesionario debía ejecutar sus obligaciones para el cumplimiento del servicio entregado en concesión, garantizando que las ASE's entregadas se ajusten a la noción denominada *área limpia*, para lo cual debe prestar el servicio por lo menos en las frecuencias y los horarios establecidos en el Pliego de Condiciones.
286. En este sentido, la entrada en funcionamiento del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR para la sustitución de una de las rutas pactadas por una ruta selectiva como parte de una política de apoyo al reciclaje no es una obligación que hubiere incumplido el Concedente, debido a que dicha sustitución se preveía como una posibilidad eventual, que si operaba podía sustituir una de las tres frecuencias contempladas para la recolección ordinaria.
287. En suma, este Tribunal concluye que en los términos del Pliego de Condiciones, del Contrato de Concesión y del Reglamento Técnico Operativo, las rutas previstas eran un mínimo que debía observarse, pero que en todo caso estaban sujetas a que las mismas permitieran lograr que el Área de Servicio Exclusivo –ASE- concesionada se encontrara en adecuadas condiciones de limpieza.
288. Además, que desde el inicio del proceso licitatorio estaba prevista la posibilidad de implementar el Sistema Operativo de Reciclaje – SOR, caso en el cual se podría realizar la sustitución de una de las rutas por una *“ruta de recolección selectiva”* con lo cual se podría lograr la optimización de los recursos. Sin embargo, la referida sustitución era eventual y por lo tanto no podía ser contemplada en la ecuación económica del contrato para predicar que el incumplimiento generó un perjuicio patrimonial a la sociedad concesionaria, lo cual desvirtúa el

incumplimiento de UAESP.

**2.2 Sobre el mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el relleno sanitario Doña Juana (numeral 2.9 de la resolución 114 de 2003 – reglamento técnico y operativo de la concesión).**

**2.2.1 Pretensiones y excepciones planteadas**

**2.2.1.1 Pretensiones de la demanda principal reformada**

289. En el proceso arbitral la convocante y las convocadas han debatido si el Distrito Capital y la UAESP incumplieron la obligación del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 de mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el relleno sanitario Doña Juana –numeral 2.9 de la Resolución 114 de 2003 -Reglamento Técnico y Operativo de la concesión-. En este sentido, en las pretensiones tercera principal numeral 2, cuarta principal numeral 2, quinta principal, sexta principal, primera subsidiaria a la sexta principal, segunda subsidiaria a la sexta principal, tercera subsidiaria a la sexta principal, primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal, segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal, tercera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal, la sociedad demandante LIME S.A. E.S.P. solicitó en la reforma de la demanda principal:<sup>219</sup>

***“Tercera Principal:*** *Que se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS incumplió las siguientes obligaciones pactadas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP:*

*(...)*

290... *Mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el Relleno Sanitario Doña Juana (numeral 2.9 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión).*

*(...)*

---

<sup>219</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 212 a 280.

***Cuarta Principal:*** Que se declare que LIME S.A. ESP incurrió en mayores costos como consecuencia del incumplimiento por parte del DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) de las siguientes obligaciones pactadas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP:

(...)

290... *Mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el Relleno Sanitario Doña Juana (numeral 2.9 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión).*

(...)

***Quinta Principal:*** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) está obligado a indemnizar íntegramente a LIME S.A. ESP los perjuicios que le hubiera causado por su incumplimiento.

***Sexta Principal:*** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. E.S.P.

***Primera subsidiaria de la sexta principal:*** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha de presentación de esta demanda.

***Segunda subsidiaria de la sexta principal:*** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de su incumplimiento, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.

***Tercera subsidiaria de la sexta principal:*** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a cargo del DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.

***Primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal:*** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. E.S.P los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) desde la fecha de presentación de esta demanda.

***Segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal:*** Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.”

#### **2.2.1.2 Excepciones de la UAESP a la demanda principal**

290. A las anteriores pretensiones, la UAESP se opuso en la contestación de la demanda reformada y formuló la siguiente excepción:<sup>220</sup>

*“7.7. SEPTIMA EXCEPCION: EL SUPUESTO DETERIORO DE LA FLOTA DE VEHICULOS Y LOS ALEGADOS MAYORES COSTOS DE PERSONAL NO SON IMPUTABLES A LA UAESP”*

#### **2.2.1.3 Excepciones del Distrito Capital**

291. El Distrito Capital no propuso excepciones frente estas pretensiones.<sup>221</sup>

### **2.2.2 Posiciones de las partes y del Ministerio Público**

#### **2.2.2.1 Posición de LIME**

292. La parte convocante solicita que se declare que la entidad concedente incumplió con las obligaciones pactadas en el Contrato de Concesión

---

<sup>220</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 372 a 374.

<sup>221</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294.

No. 054 de 2003,<sup>222</sup> celebrado entre el Distrito Capital - Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos -UESP- y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, relacionadas con el mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el Relleno Sanitario Doña Juana, en tanto que el concesionario tuvo que asumir mayores costos en el mantenimiento de los vehículos, causándole unos perjuicios que no estaba obligada a soportar.

293. Sostiene la demandante, que el mantenimiento del lugar establecido para el descargo de los residuos recolectados, es responsabilidad de la UAESP, toda vez que en el Reglamento Técnico y Operativo se estableció en el numeral 2.9 que *“el concesionario descargará los residuos que recolecte en las instalaciones que la UESP autorice, operadas por el Distrito o por particulares siempre que cuenten con todos los permisos ambientales, según los tipos de residuos, (...)”*.

#### **2.2.2.2 Posición de la UAESP**

294. Al respecto, la UAESP en la contestación a la reforma de la demanda sostuvo (i) que la operación y mantenimiento del Relleno Sanitario Doña Juana fue contratado por la Entidad en una relación sucesiva de contratos, en los que ésta únicamente se reservó las funciones de control y vigilancia, de modo que el mantenimiento de las vías principales del Relleno Sanitario corrieron por cuenta de los concesionarios responsables de su operación y mantenimiento, (ii) que no es evidente la relación de causalidad entre el deterioro deprecado por el demandante y las supuestas condiciones de las vías de acceso del Relleno Sanitario Doña Juana, ya que no está acreditado que el deterioro de los vehículos fue a causa de las vías de acceso, cuando claro es que los automotores están sometidos a amplias jornadas de trabajo y al recorrido de grandes distancias en el curso de la recolección y la descarga en el sitio final de disposición, y (iii) que es de tener en

---

<sup>222</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, 1 a 44.

cuenta que los vehículos afectos al servicio de aseo están sometidos a actividades dispendiosas que ejercen una presión notoria en la apariencia y funcionalidad de los mismos.

### 2.2.2.3. Posición del Distrito Capital

295. En los alegatos de conclusión manifestó que de acuerdo con las pruebas recaudadas no se acreditó la existencia de sobrecostos imputables a la Administración Distrital por mantenimientos asociados a accidentes en el relleno sanitario Doña Juana.<sup>223</sup>

### 2.2.2.4. Posición del Ministerio Público

296. En su concepto sobre el incumplimiento pretendido afirmó (i) que no se puede establecer del numeral el 2.9 de la Resolución 114 de 2003<sup>224</sup>, la obligación de la entidad demandada de realizar el mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el Relleno Sanitario Doña Juana, (ii) que es lógico que si el

---

<sup>223</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folio 339.

<sup>224</sup> “2.9 Sitios para la descarga de todos los residuos recogidos

El concesionario descargará los residuos que recolecte en las instalaciones que la UESP autorice, operadas por el Distrito o por particulares siempre que cuenten con todos los permisos ambientales, según los tipos de residuos, así:

-Residuos ordinarios:

-Relleno sanitario

-Escombros:

-Escombreras debidamente autorizadas

-Plantas de tratamiento y/o de aprovechamiento

-Relleno sanitario: solo con la aprobación expresa de la UESP

-Material aprovechable:

-En el centro de reciclaje asignado a la zona

-Sitios de aprovechamiento autorizados por la UESP

-Corte de césped y poda de árboles

-Relleno sanitario o los sitios dentro del perímetro urbano que designe la UESP

-Sitios de aprovechamiento autorizados por la UESP

Cualquier cambio en el sitio de entrega de los residuos será comunicado por la UESP con un (1) mes de antelación a su entrada en vigencia, salvo el caso en que dicho cambio obedezca a razones de fuerza mayor.”

concesionario debe hacer la disposición de las basuras en ese relleno, cuyo manejo y control es de la entidad concedente, directamente o a través de otro contratista, está deberá garantizar el acceso al mismo en buenas condiciones de transitabilidad, (iii) los registros contables de LIME no permiten identificar dentro del total de costos y gastos de mantenimiento aquellos que se derivan de la reparación de la flota, como consecuencia de accidentes acontecidos al interior del relleno sanitario Doña Juana que en su momento LIME reclamo a la UAESP, (iv) el perito señala que la contabilidad permite registrar el concepto de mantenimiento pero no la causa que originó la reparación. Conceptúa que no fue posible establecer que daños sufrieron los vehículos de LIME, por el alegado mal estado de la vía de acceso al relleno sanitario Doña Juana, ni el valor de la reparación de los mismos, razón por la cual no están llamadas a prosperar las pretensiones declarativas ni de condena sobre esta particular.

### **2.2.3 Consideraciones del Tribunal**

297. De la revisión del Reglamento Técnico y Operativo se encuentra que si bien en el mismo está consignado que la UESP, hoy UAESP, determinará el lugar de destino final y descarga de los residuos recogidos en virtud de los contratos de Concesión, éste no contiene disposición alguna que permita inferir que el mantenimiento de los lugares de destino final estuviere a cargo de la entidad Concedente.
298. Sobre el particular, en el numeral 2.9 de la Resolución No. 114 de 2003, *“Por la cual se adopta el Reglamento Técnico y Operativo para la concesión del servicio de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital”* se lee:

#### **“2.9 Sitios para la descarga de todos los residuos recogidos**

El concesionario descargará los residuos que recolecte en las instalaciones que la UESP autorice, operadas por el Distrito o por

particulares siempre que cuenten con todos los permisos ambientales, según los tipos de residuos, así:

- Residuos ordinarios:
- Relleno sanitario
- Escombros:
- Escombreras debidamente autorizadas
- Plantas de tratamiento y/o de aprovechamiento
- Relleno sanitario: solo con la aprobación expresa de la UESP
  
- Material aprovechable:
  
- En el centro de reciclaje asignado a la zona
- Sitios de aprovechamiento autorizados por la UESP
  
- Corte de césped y poda de árboles:
  
- Relleno sanitario o los sitios dentro del perímetro urbano que designe la UESP
- Sitios de aprovechamiento autorizados por la UESP

Cualquier cambio en el sitio de entrega de los residuos será comunicado por la UESP con un (1) mes de antelación a su entrada en vigencia, salvo el caso en que dicho cambio obedezca a razones de fuerza mayor.”

299. No obstante lo anterior, y en gracia de discusión, así estuviere acreditada la obligación de la UAESP de garantizar unas condiciones en los lugares de descargue de los residuos, dentro del proceso no está probado que los automotores destinados para la prestación del servicio fueron afectados por causa o con ocasión de las condiciones particulares del Relleno Sanitario Doña Juana.

300. En este sentido, para demostrar los presuntos perjuicios causados al Concesionario se decretó y practicó un Dictamen Pericial Financiero – Contable, y el Tribunal designó a la firma INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A., quienes presentaron su experticia y manifestaron lo siguiente.<sup>225</sup>

**“PREGUNTA No. 2: Calculará el perito el valor de los mayores costos, la perdida y la utilidad dejada de percibir (sic) LIMPIEZA METROPOLITANA S.A E.S.P., en vigencia del contrato de Concesión No 054 de 2003, por los siguientes conceptos.**

---

<sup>225</sup> Cuaderno de Pruebas No. 4, Folios 532 a 534.

**2.1 Daños, reparaciones, reposiciones, mantenimientos correctivos y demás costos asociados, incluidos los servicios de transporte, remolque o grúa, tiempos muertos operativos y costos laborales en que incurrió LIME S.A E.S.P. con motivo de daños causados a sus vehículos y equipos al interior del relleno sanitario Doña Juana – RSDJ, con motivo de averías, daños, accidentes, volcamientos y demás sufridos con motivo del mal estado operativo del sitio de disposición final, sus vías de acceso y vías internas, durante la vigencia del contrato.**

**RESPUESTA:** En la revisión practicada sobre la documentación puesta a nuestra disposición se encontró una serie de comunicaciones dirigidas a la UAESP, en donde se hace mención a los daños ocasionados a los vehículos, algunas comunicaciones vienen acompañadas de un anexo fotográfico que registra los daños físicos en cada vehículo.

De la lectura de las aludidas comunicaciones se observa que no en todos los casos se cuantifican los daños alegados.

(...)

**Los registros contables de LIME no permiten identificar dentro del total de costos y gastos de mantenimiento aquellos que se derivan de la reparación de la flota, como consecuencia de accidentes acontecidos al interior del relleno sanitario Doña Juana que en su momento LIME reclamo a la UAESP.** Se adjunta como documento soporte en el Anexo No. 1 las comunicaciones enviadas por LIME a la UAESP". (La subraya y la negrilla simultánea fuera del texto original)

301. Observa el Tribunal que de la prueba pericial que obra en el proceso no se evidencia que esté acreditado un nexo de causalidad entre el daño causado al parque automotor del concesionario y las condiciones de transitabilidad del Relleno Sanitario Doña Juana. De igual forma, tampoco está demostrado que el citado relleno tuviera condiciones de deterioro que impidieran el normal desarrollo de la operación, en tanto que no obra prueba alguna de la que se puede concluir que en el mencionado lugar se hubieren presentado siniestros que afectaran las condiciones mecánicas de los vehículos utilizados en la operación por la sociedad LIME S.A. E.S.P.
302. En este sentido, se encuentra que dentro del proceso no está demostrado que la entidad pública concedente tuviera a su cargo la obligación de mantener las condiciones de acceso al Relleno Sanitario

Doña Juana y que dicha obligación se incumplió. De igual forma, tampoco se acreditó que el presunto daño causado a los vehículos del Concesionario fuere imputable a las condiciones de acceso del referido relleno, de suyo complejas y difíciles.

### **2.3 Incumplimiento de planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados de la ciudad -numeral 2.6 de la Resolución 114 de 2003 - Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión-**

#### **2.3.1 Pretensiones y excepciones de la demanda principal**

##### **2.3.1.1 Pretensiones de la demanda<sup>226</sup>**

303. Se enlistan las siguientes:

**“Tercera Principal:** *Que se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS incumplió las siguientes obligaciones pactadas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP:*  
(...)

*3. Planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados de la ciudad (numeral 2.6 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión).*

**Cuarta Principal:** *Que se declare que LIME S.A. ESP incurrió en mayores costos como consecuencia del incumplimiento por parte del DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) de las siguientes obligaciones pactadas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP:*  
(...)

*3. Planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados de la ciudad (numeral 2.6 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión).*

**Quinta Principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones tercera y cuarta anteriores, se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (hoy UAESP) está obligado a indemnizar íntegramente a LIME S.A. ESP los perjuicios que le hubiera causado por su incumplimiento.*  
(...)

---

<sup>226</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 247 y 248.

### **2.3.1.2 Excepción de la UAESP**

304. La UAESP no presentó excepción sobre estas pretensiones.<sup>227</sup>

### **2.3.1.2 Excepciones del Distrito**

305. No se formuló medio de defensa frente a las pretensiones sobre este incumplimiento.

### **2.3.2 Posiciones de las partes y del Ministerio Público**

306. LIME, la UAESP y el Ministerio Público no argumentaron sobre el incumplimiento objeto de análisis reclamado en la demanda principal.

307. El Distrito Capital en los alegatos de conclusión<sup>228</sup> expuso que (i) según la normativa vigente al operador de aseo le corresponde realizar la recolección de residuos de poda de árboles, de acuerdo con el Decreto 1713 de 2002,<sup>229</sup> (ii) la poda de árboles está comprendido en el valor de la remuneración del contratista, y (iii) el Reglamento Técnico y Operativo de la concesión en el numeral 1.1.2. contempla la noción de área limpia.

### **2.3.3. Consideraciones del Tribunal**

308. No existe en el proceso, ni por asomo, prueba sobre el incumplimiento de la UAESP en la planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados de la ciudad, de acuerdo con el numeral 2.6 de la Resolución 114 de 2003 -Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión-, razón

---

<sup>227</sup> Cuaderno Principal No.2, Folio 295 a 376.

<sup>228</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 340 a 342.

<sup>229</sup> “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1992, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la gestión integral de residuos sólidos”

suficiente para denegar la pretensión, además de relevar al Tribunal de hacer un análisis sobre la obligación de poda de árboles, en cuanto a los sujetos y objeto.

309. Por lo anteriormente expuesto en el numeral 2 de Capítulo VI de la Segunda Parte de este Laudo, se negará la pretensión Tercera Principal, y las Cuarta Principal, Quinta Principal, Sexta Principal por ser éstas consecuenciales de la Tercera Principal. Igualmente se negarán la Primera Subsidiaria a la Sexta Principal, la Segunda Subsidiaria a la Sexta Principal, la Tercera Subsidiaria a la Sexta Principal, por ser consecuenciales de la Tercera y Cuarta Principal, en las cuales se solicita condena por la indemnización plena de los perjuicios desde la fecha de presentación de la demanda, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral y desde la fecha en las que fueron realizadas las erogaciones respectivamente. Además, se negarán la Primera Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Sexta Principal, la Segunda Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Sexta Principal, consecuenciales de la Tercera y Cuarta Principal, en las cuales se solicita condena a los mayores costos incurridos desde la fecha de la presentación de la demanda y desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral respectivamente, y se declara probada la excepción presentada por la UAESP de *“La implementación del Sistema Operativo de Reciclaje – SOR no es fuente de reconocimiento de mayores costos, por no ser un evento imprevisible para el contratista.”* y *“El supuesto deterioro de la flota de vehículos y los alegados mayores costos de personal no son imputables a la UAESP.”*

### **3. Estudio sobre las pretensiones relativas al corte de césped.**

#### **3.1 Pretensiones y excepciones planteadas**

### 3.1.1 Pretensiones de la demanda principal<sup>230</sup>

310. Sobre el corte de césped tratan las pretensiones Séptima Principal, Octava Principal, Novena Principal, Décima Principal, Décima Primera Principal, Primera subsidiaria a la Décima Primera Principal, Segunda Subsidiaria a la Décima Primera Principal, Tercera Subsidiaria a la Décima Primera Principal, Primera Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Décima Primera Principal, y Segunda Subsidiaria a la Tercera Pretensión Subsidiaria de la Décima Primera Principal, las que son del siguiente tenor:

**“Séptima Principal:** Que se declare que LIME S.A. ESP debió ejecutar mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, que no fueron reconocidas por la UESP (hoy UAESP).

**Octava Principal:** Que se declare que la UESP (hoy UAESP) debió reconocer y pagar las mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, ejecutadas por LIME S.A. ESP.

**Novena Principal:** Que se declare que LIME S.A. ESP incurrió en mayores costos como consecuencia de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, que no fueron reconocidas y pagadas por la UESP (Hoy UAESP).

**Décima Principal:** Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS está obligado a indemnizar íntegramente a LIME S.A. ESP los perjuicios que le hubiera causado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP.

**Décima primera Principal:** Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores

---

<sup>230</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 249 y 250.

cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.

**Primera subsidiaria a la décima primera principal:** Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha de presentación de esta demanda.

**Segunda subsidiaria a la décima primera principal:** Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.

**Tercera subsidiaria a la décima primera principal:** Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.

**Primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima primera principal:** Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha de presentación de esta demanda.

**Segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima primera principal:** Que como consecuencia de las declaraciones séptima, octava y novena anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP., los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped a las estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.”

### 3.1.2 Excepciones de la UAESP

311. La UAESP se opuso en la contestación de la demanda reformada a todas las pretensiones antes transcritas, y propuso la excepción de *“La obligación de corte de césped no tiene áreas de exclusión, por lo que corresponde a una obligación propia del contratista que no genera reconocimientos adicionales por la UAESP.”*<sup>231</sup>

### 3.1.3. Excepciones del Distrito Capital

312. El Distrito Capital no propuso excepciones sobre las pretensiones relacionadas con árboles caídos.

## 3.2. Posiciones de las partes y del Ministerio Público

### 3.2.1 Posición de LIME

313. Dentro de las pretensiones de la demanda arbitral principal reformada<sup>232</sup> formulada por el concesionario se solicita el reconocimiento y pago de mayores de cantidades de actividades ejecutadas en virtud del Contrato de Concesión No. 054 de 2003 celebrado entre el Distrito Capital – Unidad Ejecutiva de Servicios

---

<sup>231</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 374 a 377.

<sup>232</sup> Cuaderno Principal No.2, Folios 212 a 280.

Públicos y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, actividades que no fueron reconocidas por la UESP (hoy UAESP), ya que durante la ejecución del referido Contrato el Concesionario realizó la poda de césped en corredores férreos, prestaciones que no se encontraban incluidas en el Contrato de Concesión.

314. Por su parte la convocante, en el pronunciamiento de excepciones, señala (i) que el Contrato de Concesión No. 54 de 2003, define claramente las zonas donde se debe prestar la actividad de corte de césped, (ii) que los corredores férreos no están contemplados dentro de las descripciones taxativas del numeral 4 de la Cláusula Primera, y (iii) que en todo caso, no hay prueba de la inclusión o vinculación como espacio público de dichos corredores, cuyo mantenimiento, conservación y seguridad correspondía a FERROVÍAS.

### 3.2.2 Posición de la UAESP

315. Al respecto, la UAESP en la contestación a la reforma de la demanda<sup>233</sup> sostuvo que es manifiesta la ausencia de fundamento fáctico y jurídico de la pretensión formulada, ya que (i) ni en el Contrato de Concesión ni en el Reglamento Técnico y Operativo se excluyó el corte de césped en los corredores viales y, de todas formas, desde la etapa pre contractual se determinó que estas áreas también se incluyen en el concepto de área pública, (ii) desde la etapa pre contractual se determinó que estas áreas también se incluyen en el concepto de área pública, y (iii) en el objeto del contrato como en las obligaciones del concesionario, están incluidas las zonas que la convocante alega haberle generado mayores costos, toda vez que las mismas hacen parte de las “... zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital” a que hace referencia el Contrato de Concesión No. 54 de 2003.

---

<sup>233</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 295 a 396.

### 3.2.3 Posición del Distrito Capital

316. En el alegato de conclusión el Distrito Capital<sup>234</sup> expone que la tarea de corte de césped en corredores férreos está por fuera del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, y que de conformidad con el artículo 2 del Decreto 2056 de 2003 dicha actividad es función del Instituto Nacional de Vías.

### 3.2.4 Posición del Ministerio Público

317. El Procurador Judicial 51 Judicial II Administrativo en su concepto manifestó que:<sup>235</sup> (i) la obligación de LIME S.A. E.S.P. en cuanto al corte de césped, nace en el Contrato de Concesión No. 54 de 2003, ya que en la cláusula primera, contentiva del objeto del contrato, se donde destaca el numeral cuarto referente al corte de césped, (ii) la cláusula segunda del contrato de Concesión No. 54 del 2003, insiste en la obligación del corte de césped al señalar que el concesionario deberá observar y cumplir las obligaciones que la legislación impone a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en la Ley 142 de 1994, las Resoluciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, (iii) la Resolución No. 114 de 2003, "*Por la cual se adopta el Reglamento Técnico y Operativo para la concesión del servicio de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital*", se refiere a la obligación del corte de césped, (iv) ni el Contrato de Concesión ni el Reglamento Técnico Operativo, excluyeron el corte de césped en los corredores viales y que de todas formas, desde la etapa pre contractual se determinó que estas áreas también se incluyen en el concepto de área pública. Quiere decir, que tanto en el objeto del contrato como en las obligaciones del concesionario, están incluidas las zonas que la convocante alega haberle generado mayores costos, toda vez que las mismas hacen

---

<sup>234</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 342 a 348.

<sup>235</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 377 a 379.

parte de las “... zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital” a que hace referencia el contrato de concesión No. 54 de 2003, y (v) en el contrato de Concesión No. 54 de 2003, como en la Resolución No. 114 de 2003, está pactada y establecida la obligación del corte de césped, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en Separadores viales, incluyendo en éstos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; glorietas, rotondas, orejas o asimilables; Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, que se encuentren parcial o totalmente dentro del perímetro urbano, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital, y aunque no este expresamente mencionado el corredor de la vía férrea de la carrera novena que están ubicados en las ASE No. 1: Usaquén y Suba, se trata de una zona verde de una vía pública del corredor férreo que se debe entender incorporada a las zonas a las cuales se debe cortar el césped como una obligación contractual, de tal manera que no hay lugar a un reconocimiento y pago adicional por mayores costos como consecuencia de la ejecución mayores cantidades de actividades de corte de césped.

### 3.3 Consideraciones del Tribunal

318. En relación con las referidas pretensiones y excepción, el debate radica en establecer si el Contrato de Concesión No. 54 de 2003, incluye o no excluye para la concesionaria la obligación de corte de césped en la zonas del corredor férreo,<sup>236</sup> área en la cual LIME realizó prestó el servicio de corte de césped, y frente al cual reclama un reconocimiento económico por haberle generado mayores costos.

---

<sup>236</sup> Ubicado en la carrera 9 entre las calles 100 y 170 del Distrito Capital.

319. Este Tribunal Arbitral una vez analizadas las obligaciones del Contrato de Concesión No. 054 de 2003<sup>237</sup> y el Reglamento Técnico y Operativo<sup>238</sup> encuentra que la misma no es procedente por las razones que pasan a exponerse a continuación:
320. Dentro del Contrato de Concesión No. 054 de 2003, suscrito entre las partes se estableció en la cláusula primera se estableció el objeto del mismo en los siguientes términos:

**“CLÁUSULA 1. –OBJETO.**

Por el presente contrato y de conformidad con la Resolución N° 131 de agosto 15 de 2003 expedida por la UESP, el CONCESIONARIO asume por su cuenta y riesgo y bajo el concepto de “Área Limpia” amparado por la exclusividad de que tratan los artículos 9° de la Ley 632 de 2000 y 3° del Decreto No 891 de 2002, y autorizada por la CRA mediante Resolución N° 235 de 2 de noviembre de 2002, dentro del Área de Servido Exclusivo – ASE – No. 6, que incluye las Localidades de: Bosa y Kennedy y cuyos límites se detallan en el Anexo No 1 del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 001 de 2002, los componentes y actividades del servicio de aseo que se señalan a continuación:

- Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores.
- Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos ordinarios producidos por grandes generadores;
- Barrido y limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amueblamiento urbano público, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de disposición final de los residuos generados por estas actividades, y
- **Corte de césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital,** ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a

---

<sup>237</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, 1 a 44.

<sup>238</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 270 a 376.

cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital.” (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

321. Así mismo, en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 se establecieron entre las obligaciones específicas del Concesionario las siguientes:

“CLÁUSULA 2.- OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

Además de las obligaciones que de manera general establece el artículo 5° de la Ley 80 de 1993, y aquellas que correspondan a la naturaleza del contrato de concesión, el CONCESIONARIO deberá observar y cumplir las obligaciones que la legislación impone a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en la Ley 142 de 1994 y normas que la modifiquen, adicionen y complementen; las Resoluciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, y demás normas concordantes; y estará sujeto a la regulación de la misma Comisión y a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, sin perjuicio de las facultades de dirección, inspección y vigilancia que de conformidad con los artículos 14 y 32, numeral 4° de la Ley 80 de 1993, corresponden a la entidad contratante.

(...)

**4. Cortar el césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital**, ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, que se encuentren parcial o totalmente dentro del perímetro urbano, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital. En todo caso, solo se atenderán las zonas que se encuentren dentro del perímetro urbano.” (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

322. De las cláusulas antes transcritas se tiene que en el Contrato de

Concesión No. 054 de 2003 se estableció que la referida actividad de corte de césped se realizaría en “*todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital*”, sin que se hubiere excluido expresamente de dicha actividad los corredores férreos, ya que los mismos se encuentran ubicados en la referidas áreas públicas, sin que exista disposición contractual o legal de la que se pueda inferir lo sostenido por la sociedad concesionaria aquí demandante.

323. Además, para la entidad concedente y para la sociedad concesionaria el tema respecto de si la actividad de corte de césped en los corredores férreos estaba incluido dentro de las obligaciones del Contrato de Concesión revestía claridad desde la etapa precontractual, toda vez que durante la etapa de aclaraciones al pliego de condiciones del proceso licitatorio, la sociedad aquí demandante formuló solicitud de aclaración sobre el alcance en relación con las zonas donde se realizarían dichas actividades, ante lo cual la Entidad se pronunció.
324. En dicha oportunidad, el entonces oferente LIMPIEZA METROPOLITANA S. A. E.S.P. realizó la siguiente solicitud de aclaración:<sup>239</sup>

“1. Pliego de condiciones, páginas 4 y 5, numeral 1.2.1 “Delimitación del objeto del contrato”, con relación al corte de césped se lee:

Corte de césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital”.

325. Solicitamos definir de forma más clara las zonas de los

---

<sup>239</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folio 74.

andenes descritos en el numeral iii).

(...)

c. Con relación a los parques públicos, ¿a partir de qué punto el Distrito reconocería desequilibrio económico, considerando que no se establece un límite para la incorporación de dichas zonas?”

325. La aclaración formulada fue absuelta por el Distrito Capital – UESP mediante comunicación del 24 de enero de 2003, en la que se precisó:<sup>240</sup>

“Respuesta:

(...)

El alcance de la concesión se refiere a componentes y actividades reconocidas por el Legislador como integrantes del servicio público de aseo, entre ellos, precisamente, **el corte del césped en áreas públicas**. Ahora bien, los costos que se generen tanto desde el inicio de la prestación o por las incorporaciones futuras de zonas verdes en áreas de control ambiental o en cualquier elemento que se integre al espacio público en general, deberán ser considerados y proyectados por los posibles proponentes con base en su propio conocimiento, estudios, análisis y cálculos; de tal manera que un cálculo erróneo de estas áreas, al igual que en los demás elementos a considerar para la propuesta, será de exclusiva responsabilidad del oferente y concesionario prestador.

Se considera además que la evolución de la zona urbana trae consigo no sólo nueva infraestructura con zonas verdes sino también incorporación de nuevos usuarios.” (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

326. La respuesta anterior evidencia que desde la etapa precontractual y antes de la formulación de su propuesta, el hoy Concesionario pudo dimensionar el alcance de la obligación contractual que asumió, la cual comprendía claramente el corte de césped en las áreas públicas ubicadas en las ASE’s concesionadas, dentro de las cuales se encuentran los corredores férreos.
327. Para el Tribunal no existe fundamento jurídico que permita inferir que los corredores férreos no son considerados como espacio público, razón ésta por la cual no comparte lo expuesto por el Distrito Capital en su

---

<sup>240</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 79 y 80.

alegato de conclusión en el sentido de afirmar que el corte de césped en los corredores férreos es una actividad no consagrada en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003. Por el contrario, conforme con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, “*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*”, define la noción de espacio público, dentro del cual se incorporaran las áreas necesarias para la circulación peatonal y 180érreas180r, dentro de las cuales se encuentran las vías 180érreas definidas en el artículo 2 de la Ley 762 de 2002.

328. El artículo 5 de la Ley 9 de 1989, preceptúa:

“Artículo 5. Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen **el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular**, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amueblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo” (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

329. Considera pertinente el Tribunal transcribir los siguientes apartes del artículo 2 “Definiciones” del Código Nacional De Tránsito -Ley 762 de 2002-, el cual enseña la noción de *vehículo*, las *tipologías de vehículos*,

y los conceptos de *vía* y de *vía férrea*:

**“Vehículo:** Todo aparato montado sobre ruedas que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público.

(...)

**Vehículo de servicio público:** Vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje.

(...)

**Vehículo de tracción animal:** Vehículo no motorizado halado o movido por un animal.

(...)

**Vía:** Zona de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales.

**Vía férrea:** Diseñada para el tránsito de vehículos sobre rieles, con prelación sobre las demás vías, excepto para las ciudades donde existe metro, en cuyos casos será éste el que tenga la prelación.”

(La subraya y la negrilla simultanea fuera del texto original)

330. El artículo 5 de la Ley 9 de 1989, en concordancia con el artículo 2 de la Ley 762 de 2002 permiten afirmar que los corredores o vías férreas hacen parte del espacio público.
331. De igual forma, en el Reglamento Técnico y Operativo,<sup>241</sup> que hace parte integral del Contrato de Concesión No. 054 de 2013 se establece el alcance del servicio de aseo en el Distrito, norma que establece que el servicio de corte de césped será prestado en las mismas condiciones pactadas en el Contrato de Concesión. La norma en comentario dispone:

“1.2 Alcance del servicio

El servicio de aseo en el Distrito Capital comprende la ejecución de las siguientes actividades a cargo del concesionario en el Área de Servicio Exclusivo delimitada en el contrato:

(...)

Corte de césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de

---

<sup>241</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3 Folios 270 a 376.

conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital que se encuentren parcial o totalmente dentro del perímetro urbano, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital. En todo caso, solo se atenderán las zonas que se encuentren dentro del perímetro urbano.”

332. En virtud de lo anteriormente expuesto, se puede establecer con claridad que en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003, así como en el Reglamento Técnico y Operativo contenido en la Resolución No. 114 de 2003, no se consagró exclusión alguna respecto de dicha actividad en relación con los corredores férreos.
333. Por el contrario, se pactó que la referida actividad se realizaría en “*áreas verdes públicas del Distrito Capital*”, dentro de las cuales se puede incluir los mentados corredores férreos, máxime cuando en el Reglamento Técnico y Operativo se estableció como alcance que la referida actividad se realizará en “*i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables*”, razón por la cual las actividades de corte de césped en los corredores férreos hace parte de las obligaciones pactadas en el Contrato de Concesión, por lo que no hay lugar a realizar reconocimientos adicionales por dicha labor.
334. De acuerdo con lo expuesto en antecedencia, se negarán las pretensiones séptima principal, octava principal, y novena principal; y la décima principal por ser consecuencial de la séptima principal, octava principal, y novena principal.
335. Además se negarán la décima primera principal, y la primera subsidiaria a la décima primera principal, la segunda subsidiaria a la décima primera principal, la tercera subsidiaria a la décima primera principal, la primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima primera principal, y segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima primera principal, por ser todas

consecuenciales de la séptima, octava y novena principal de la reforma de la demanda y se declara probada la excepción presentada por la UAEPS titulada *“La obligación de corte de césped no tiene áreas de exclusión, por lo que corresponde a una obligación propia del contratista que no genera reconocimientos adicionales por la UAESP.”*

#### **4. Consideraciones sobre las pretensiones relativas a árboles caídos.**

##### **4.1. Pretensiones y excepciones planteadas**

###### **4.1.1 Pretensiones de la demanda principal<sup>242</sup>**

336. Las pretensiones de la demanda principal reformada que se refieren a los árboles caídos son la décima segunda principal, la décima tercera principal, la décima cuarta principal, la décima quinta principal, la décima sexta principal, la primera subsidiaria a la décima sexta principal, la segunda subsidiaria a la décima sexta principal, la tercera subsidiaria a la décima sexta principal, la primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal y la segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal, las cuales son del siguiente texto:

***“Décima Segunda Principal:*** *Que se declare que LIME S.A. ESP debió ejecutar actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, que no fueron reconocidas por la UESP (hoy UAESP).*

***Décima Tercera Principal:*** *Que se declare que la UESP debió reconocer y pagar las actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, ejecutadas por LIME S.A. ESP.*

---

<sup>242</sup> Cuaderno Principal No.2, Folios 250 a 252.

**Décima Cuarta Principal:** *Que se declare que LIME S.A. ESP incurrió en mayores costos como consecuencia de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, que no fueron reconocidas y pagadas por la UESP.*

**Décima Quinta Principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se declare que el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS está obligado a indemnizar íntegramente a LIME S.A. ESP los perjuicios que le hubiera causado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P.*

**Décima Sexta Principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones Décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

**Primera subsidiaria a la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones Décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones Décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP la indemnización plena de los perjuicios que le hubiere ocasionado como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y*

*LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

**Tercera subsidiaria a la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones por parte de LIME S.A. ESP.*

**Primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha de presentación de esta demanda.*

**Segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal:** *Que como consecuencia de las declaraciones décima segunda, décima tercera y décima cuarta anteriores, se condene al DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS a pagar a LIME S.A. ESP los mayores costos incurridos por parte de LIME S.A. ESP como consecuencia de la falta de reconocimiento y pago de la ejecución de actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, celebrado entre el DISTRITO CAPITAL – UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP, desde la fecha en que sea proferido el laudo arbitral.*

#### **4.1.2. Excepciones de la UAESP**

337. La UAESP se opuso en la contestación de la demanda reformada<sup>243</sup> a todas las pretensiones antes transcritas, y propuso la excepción de

---

<sup>243</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 295 a 396, Capítulo IV de la contestación.

*“Inexistencia de derecho del concesionario a obtener el reconocimiento de valores adicionales por la recolección de árboles caídos”*

#### **4.1.3. Excepciones del Distrito**

338. El Distrito Capital no propuso excepciones respecto a las pretensiones de árboles caídos.<sup>244</sup>

### **4.2 Posiciones de las partes y del Ministerio Público**

#### **4.2.1 Posición de LIME**

339. En las pretensiones de la demanda arbitral se solicita el reconocimiento y pago de las actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos,<sup>245</sup> por no estar estipuladas en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 celebrado entre el Distrito Capital . Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y LIME.

#### **4.2.2 Posición de la UAESP**

340. La UAESP en la contestación a la reforma de la demanda formuló la excepción de *“Inexistencia del derecho del concesionario a obtener el reconocimiento de valores adicionales por la recolección de árboles caídos”*,<sup>246</sup> y expuso (i) que por el hecho que en el texto del contrato no se encuentre consagrada de manera explícita la obligación de prestar el servicio de recolección de árboles caídos, ello no implica que el concesionario no tenga asignado ese deber, pues el marco regulatorio general que hace parte integrante del Contrato de Concesión, contenido en los artículos 40<sup>247</sup> y 52<sup>248</sup> del Decreto 1713

---

<sup>244</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294.

<sup>245</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 247 a 252.

<sup>246</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 295 a 396.

<sup>247</sup> Artículo 40. *“Recolección de residuos de poda de árboles y desechos de jardines. La recolección y transporte de los residuos sólidos originados por el arreglo de jardines, parques, poda de árboles o arbustos, árboles caídos por cualquier motivo y corte del césped en áreas*

de 2003 y el numeral 2.4.3 “Operativos especiales de limpieza” del Reglamento Técnico y Operativo de la concesión”<sup>249</sup> si lo contempla, y (ii) que “... el contrato, conforme al artículo 1603 del Código Civil, obliga no solo al contenido propio del acto jurídico sino también a todos los aspectos que pertenezcan a la naturaleza de la actividad contratada. Se insiste en que la lectura restrictiva del contrato no puede ser fuente de desconocimiento de las obligaciones inherentes a la clase de actividad que se desarrolla, cuyo fin además envuelve un interés general protegido constitucionalmente ...”

#### 4.2.3 Posición de Ministerio Público

341. Según el concepto del Ministerio Público las pretensiones referentes a los árboles caídos deben prosperar, razón por la cual el Tribunal transcribe la parte pertinente expresa:<sup>250</sup>

##### **“2.7.- SOBRE LA RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE DE ARBOLES CAIDOS.**

“El apoderado de LIME S.A. E.S.P., de la pretensión decimosegunda a la decimosexta de la reforma de la demanda, manifiesta que la entidad que representa, debió ejecutar, reconocer y pagar actividades adicionales de recolección y transporte de árboles caídos solicitadas por la UAESP, que no se encontraban estipuladas en el contrato de concesión 054 de 2003, y que como consecuencia incurrió en mayores costos.

El apoderado de la UAESP, propone la excepción denominada “Inexistencia del derecho del concesionario a obtener el reconocimiento de valores adicionales por la recolección de árboles caídos”, y de manera general considera que el hecho de que en el texto del contrato no se encuentre contemplada de manera explícita la obligación de prestar el servicio de recolección de árboles caídos, no significa que el concesionario no tenga asignado dicho deber, pues el marco regulatorio general que hace parte integrante del mismo si lo contempla, como un

---

*públicas, deberá realizarse mediante operativos especiales por la persona prestadora del servicio de aseo, dentro del plazo establecido para estos casos.”*

<sup>248</sup> Artículo 52. Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de las personas prestadoras del servicio de aseo y deberán realizarse con una frecuencia tal que las vías y áreas públicas estén siempre limpias y aseadas.”

<sup>249</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 270 a 376.

<sup>250</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 352 a 385.

deber comprendido en la obligación de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, y agrega que no puede ahora solicitarse un reconocimiento económico adicional, si el concesionario al momento de elaborar su oferta olvidó incluir el rubro correspondiente a la recolección de árboles caídos, situación que pudo conocer de antemano dentro de la normativa aplicable al contrato al momento de su celebración.

En este sentido, tanto el Decreto 1713 de 2002, “*Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos*”, como el Reglamento Técnico y Operativo, el cual fue adoptado por la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (hoy UAESP) con la Resolución No. 114 de 2003, hacen parte integral del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, y es a partir de estas normas que surge la obligación de la recolección y transporte de árboles caídos. Así, los artículos 40 y 52 del Decreto 1713 de 2002 rezan:

**“Artículo 40.** *Recolección de residuos de poda de árboles y desechos de jardines. La recolección y transporte de los residuos sólidos originados por el arreglo de jardines, parques, poda de árboles o arbustos, árboles caídos por cualquier motivo y corte del césped en áreas públicas, deberá realizarse mediante operativos especiales por la persona prestadora del servicio de aseo, dentro del plazo establecido para estos casos.*

*En lo posible estos residuos deben destinarse a procesos de aprovechamiento. Este servicio deberá ser considerado como un servicio especial”.* (Subrayas fuera del texto)

**“Artículo 52.** *Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de las personas prestadoras del servicio de aseo y deberán realizarse con una frecuencia tal que las vías y áreas públicas estén siempre limpias y aseadas.*

**Parágrafo 1º.** *En calles no pavimentadas y en áreas donde no sea posible realizar el barrido por sus características físicas, se desarrollarán labores de limpieza manual, en los términos definidos en el presente Decreto.*

**Parágrafo 2º.** *La entidad prestadora de servicio público de aseo deberá ejecutar tareas excepcionales con todos los medios a su alcance para superar situaciones extraordinarias que deriven de hechos de casos fortuitos o fuerza mayor, tales como terremotos, inundaciones, grandes accidentes, siniestros y catástrofes de cualquier tipo.*

*En el caso de producirse accidentes o hechos imprevistos que generen suciedad en la vía pública, la entidad prestadora del servicio público de aseo deberá estar en el lugar correspondiente a más tardar dos (2) horas después de haber sido notificado del hecho pertinente por parte de los usuarios o de la entidad competente.”*

Como ya se dijo, el Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión de aseo que se encuentra contenido en la Resolución 114 de 2003, hace parte de la normatividad que reviste directamente el contrato No. 54 de 2003. En este reglamento se establecen parámetros para los operativos especiales de limpieza, en efecto el numeral 2.4.3 señala:

**“2.4.3 Operativos especiales de limpieza**

*El concesionario deberá ejecutar tareas excepcionales de limpieza con todos los medios a su alcance para superar situaciones extraordinarias que se deriven de hechos de caso fortuito o fuerza mayor tales como siniestros, accidentes y catástrofes, o ante eventos previsible como desfiles, ferias, elecciones, manifestaciones, huelgas o alteraciones del orden público y para reforzar las áreas críticas ante solicitudes de la comunidad o de la UESP.*

*En estos casos el concesionario deberá utilizar el tipo de equipos y la cantidad de mano de obra que resulte más conveniente para recoger los residuos que se encuentren esparcidos, sin desatender las zonas que ya tienen horarios, frecuencias y recursos programados, salvo autorización expresa de la UESP.  
(...)*

**b) Eventos Imprevistos**

*En caso de accidentes, calamidades, siniestros naturales o hechos imprevistos que generen suciedad u obstáculo en las vías o áreas públicas, el servicio de limpieza deberá realizarse a más tardar al iniciarse la siguiente jornada de trabajo, una vez el concesionario coordine su inicio con la autoridad encargada de liderar las actividades requeridas para solventar y resolver la situación. Dependiendo de la gravedad de las consecuencias y/o cuando el acontecimiento impida el tráfico normal vehicular, el concesionario deberá iniciar de inmediato las actividades de limpieza y con autorización previa de la UESP, podrá destinar personal de la operación normal de otros sectores para atender estos eventos.  
(...)*”

De acuerdo con el Decreto 1713 de 2002, se evidencia que la recolección de árboles caídos puede encontrarse como un servicio especial de aseo, de conformidad con el artículo primero, el cual define esta clase de servicios así: *“Es el relacionado con las actividades de recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados, tratados o dispuestos normalmente por la persona prestadora del servicio, de acuerdo con lo establecido en este decreto. Incluye las actividades de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos originados por estas actividades; el lavado de las áreas en mención; y el aprovechamiento de los residuos sólidos de origen residencial y de aquellos provenientes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas”.* (Subrayas fuera del texto)

Adicionalmente, el párrafo primero del artículo 12 del mismo decreto señala que el valor del servicio por la prestación del servicio especial,

será pactado libremente por un usuario que lo solicite y la persona prestadora del servicio. El mencionado artículo señala:

**“Artículo 12. Modalidades de prestación del servicio de aseo. La prestación del servicio de aseo se clasifica de la siguiente forma:**

1. Servicio Ordinario.
2. Servicio Especial

**Parágrafo 1º. El valor del servicio resultante de la prestación del servicio especial, salvo el aprovechamiento, será pactado libremente por un usuario que lo solicite y la persona prestadora del servicio.**

***Parágrafo 2º. Modificado por el Art. 4, Decreto Nacional 1505 de 2003. Las actividades de poda de árboles y corte de césped ubicados en vías y áreas públicas y la transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos sólidos originados por estas actividades, serán pactadas libremente por la persona prestadora de éste servicio público de aseo y el Municipio o Distrito, quien es considerado usuario de estas actividades.***

*Sin perjuicio de lo anterior, el Municipio o Distrito incluirá estas actividades en la tarifa aplicada del servicio ordinario de aseo, únicamente en el caso en que dicha inclusión no implique incrementos en la tarifa máxima de este servicio, calculada de acuerdo con la metodología vigente expedida por la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA. En caso de que ello no sea posible, corresponderá al Consejo Municipal o Distrital, establecer la tarifa.*

***Parágrafo 3º. Corresponde a la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, determinar los criterios, características, parámetros, modelos y metodología necesarios para que se puedan otorgar a los usuarios, incentivos tarifarios por las actividades de separación en la fuente y presentación diferenciada que estos realicen de sus residuos que permitan viabilizar la ejecución de los programas de aprovechamiento y del aprovechamiento.”*** (Subrayas fuera del texto)

Dentro de las pruebas practicadas, se recibió el testimonio del señor Reiner Gutiérrez Jiménez, sobre quien ya indicamos sus generalidades, a quien se le pregunta en dos ocasiones sobre el particular de recolección de árboles caídos, tanto por parte del representante judicial de LIME S.A. E.S.P. como por el representante de la UAESP, al respecto dijo:

**“DR. ESTRADA: ¿Usted podría informarle al Tribunal ingeniero si en el entendimiento de Lime de sus obligaciones contractuales abarcaba en estas la recolección de árboles caídos?**

**SR. GUTIÉRREZ: Dentro de las obligaciones no estaba contemplado y eso también salió como algo adicional, el recoger todos los residuos que dejaban otras entidades, llámese por ejemplo el Jardín Botánico, y toda esa cantidad de ramas nosotros por**

*solicitud de la UAESP a través de correos, a través de cartas, a través de todo las cumplíamos y no obstante se hacía un informe cada mes de esas actividades adicionales y dejábamos nota, decía es un servicio especial, quién nos lo va a pagar, más o menos así, palabras más o palabras menos a quién le vamos a generar el costo, aunque es la UAESP la que nos está diciendo recójalos y también si en un momento dado uno decía no tengo la capacidad porque es algo adicional venían las cartas y también venía aquellas cosas que decía o lo cumple o vamos a, como escribían ellos, solicitud de acciones correctivas y bueno en fin había que cumplir la labor.*

*DR. ESTRADA: ¿Hay alguna diferencia ingeniero y puede explicarle al Tribunal entre la actividad de recoger árboles caídos y la poda de árboles?*

*SR. GUTIÉRREZ: La poda de árboles es una actividad organizada, que también nosotros la adelantábamos y era coger una serie de árboles identificados por la UAESP y nos los entregaban a nosotros para que hiciéramos dicha actividad que eso es de, realmente es de adecuación de un árbol, se le quitan algunas ramas para que su crecimiento sea, se realice normal, y esas ramas no tenían ningún problema porque nosotros las recogíamos y esas iban aparte de la otras ramas que eran dejadas por otras entidades.  
(...)*

*DR. NEGRET: ¿Ingeniero ustedes en algún momento solicitaron a la Unidad modificar el contrato, lo recuerda usted, para incluir la actividad especial por árboles caídos como una obligación propia del contrato?*

*SR. GUTIÉRREZ: Además de decirle que quién nos iba a pagar no, que conozca no.*

*DR. NEGRET: ¿Con qué frecuencia debían recolectarse árboles caídos, era muy frecuente?*

*SR. GUTIÉRREZ: Sí señor, en los informes mes a mes se entregaba esa información y esa reposa dentro de los archivos que se entregaron allá a la UAESP como recolección de árboles caídos.”*

Así las cosas, se encuentra que en el artículo 40 del Decreto 1713 de 2002, se establece que la recolección y transporte de los residuos sólidos originados por el arreglo de jardines, parques, poda de árboles o arbustos, árboles caídos por cualquier motivo y corte del césped en áreas públicas, deberá realizarse mediante operativos especiales por la persona prestadora del servicio de aseo, dentro del plazo establecido para estos casos, pero a diferencia de las demás actividades, la recolección y el transporte de árboles caídos no se encuentra dentro de las actividades ni obligaciones previstas en el contrato ni en el Reglamento Técnico Operativo, razón por la cual se considera que es procedente el reconocimiento y pago de los mayores costos en que incurrió el concesionario, teniendo en cuenta el dictamen pericial.”

### 4.3 Consideraciones del Tribunal

342. El Tribunal Arbitral encuentra que en la Cláusula 1 del Contrato de Concesión No. 054 de 2003,<sup>251</sup> se establecen cuales son los componentes y actividades del servicio de aseo objeto del contrato:

**“CLÁUSULA 1. -OBJETO.**

Por el presente contrato y de conformidad con la Resolución N° 131 de agosto 15 de 2003 expedida por la UESP, el CONCESIONARIO asume por su cuenta y riesgo y bajo el concepto de "Área Limpia" amparado por la exclusividad de que tratan los artículos 9° de la Ley 632 de 2000 y 3o del Decreto No 891 de 2002, y autorizada por la CRA mediante Resolución N° 235 de 2 de noviembre de 2002, dentro del Área de Servido Exclusivo - ASE - No. 6, que incluye las Localidades de: Bosa y Kennedy y cuyos límites se detallan en el Anexo No 1 del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 001 de 2002, los componentes y actividades del servicio de aseo que se señalan a continuación:

1. Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores.
2. Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos ordinarios producidos por grandes generadores;
3. **Barrido y limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amueblamiento urbano público, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de disposición final de los residuos generados por estas actividades, y**
4. Corte de césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, que se encuentren parcial o totalmente dentro del perímetro urbano, zonas de protección ambiental,

---

<sup>251</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 4 a 7. La aclaración No. 01 al Contrato de Concesión No. 054 de 2003 sobre la Cláusula 1 del Contrato no fue suscrita por LIME y reposa en el Cuaderno de Pruebas No. 1 a Folios 132 a 137, y 132 vuelto a 137 vueltos.

y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital.

(...)

**El servicio de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital de Bogotá, tendrá una cobertura en las ASE's asignadas del ciento por ciento (100%) y se prestará a todos los usuarios y elementos del mobiliario urbano de las localidades que hacen parte de la misma.**

(La subraya y la negrilla fuera del texto original)

343. Así mismo, en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 se establecieron entre las obligaciones específicas del Concesionario las siguientes:<sup>252</sup>

“CLÁUSULA 2.- OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

Además de las obligaciones que de manera general establece el artículo 5° de la Ley 80 de 1993, y aquellas que correspondan a la naturaleza del contrato de concesión, el CONCESIONARIO deberá observar y cumplir las obligaciones que la legislación impone a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en la Ley 142 de 1994 y normas que la modifiquen, adicionen y complementen; las Resoluciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, y demás normas concordantes; y estará sujeto a la regulación de la misma Comisión y a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, sin perjuicio de las facultades de dirección, inspección y vigilancia que de conformidad con los artículos 14 y 32, numeral 4° de la Ley 80 de 1993, corresponden a la entidad contratante.

(...)

344. Recolectar, transportar, y descargar en el sitio de tratamiento o de disposición final los residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores.

2. Recolectar, transportar y descargar en el sitio de tratamiento o disposición final los residuos ordinarios generados por grandes generadores;
3. **Barrer y limpiar integralmente las vías, áreas, elementos que componen el amoblamiento urbano público, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de disposición final, de los residuos generados por estas actividades.** Se entiende que lo relativo a los escombros de origen domiciliario

---

<sup>252</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 7 a 13.

que no requieren licencia, hacen parte del objeto de este contrato.

**Se excluye de las actividades de limpieza el mobiliario incluido en el contrato de concesión No. 001 de 2001 celebrado entre el Distrito Capital, a través del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y la firma Equipamentos Nacionales de Colombia S.A. “EUNALCO S.A.” (hoy EUCOL) que tiene por objeto instalar mobiliario urbano y realizar la inspección, limpieza, mantenimiento y eliminación de graffiti de los diversos elementos por ellos instalados, así como de los elementos asignados a ellos con inventario por la Defensoría del Espacio Público.**

4. Cortar el césped, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por esta actividad, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en: i) Separadores viales, incluyendo en estos además de las vías de tránsito automotor, las vías peatonales y ciclo-rutas; ii) Glorietas, rotondas, orejas o asimilables; iii) Zonas verdes de andenes que no estén a cargo de moradores, propietarios o administradores de los predios del frente, de conformidad con las disposiciones del Código de Policía; iv) Parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, que se encuentren parcial o totalmente dentro del perímetro urbano, zonas de protección ambiental, y zonas del espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital. En todo caso, solo se atenderán las zonas que se encuentren dentro del perímetro urbano.

(...)

12. Cumplir en un todo el Reglamento Técnico y Operativo y el Reglamento Comercial, expedidos por la UAESP, así como sus modificaciones, los cuales hacen parte integral del presente contrato.

(...)

27. Las demás obligaciones que resulten del Pliego de Condiciones y sus anexos, los Reglamentos Técnico y Operativo y el Comercial, y demás documentos que integran el contrato de conformidad con lo señalado en su Cláusula 43.<sup>253</sup> (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

344. La Resolución CRA del 23 de enero de 2001 *“Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”*<sup>254</sup> expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, normativa aplicable al Contrato de Concesión No. 54 de 2003 de

---

<sup>253</sup> Cláusula 43 del Contrato de Concesión No. 54 de 2003.

<sup>254</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 165 a 212.

acuerdo con la Cláusula 1 del mismo,<sup>255</sup> consagra en el artículo 1.2.1.1, entre otras, las siguientes “Definiciones”:

“- Barrido y limpieza. Conjunto de actividades tendientes a dejar las áreas públicas libres de todo residuo sólido diseminado o acumulado.

- Barrido y limpieza manual. Este servicio consiste en la labor realizada mediante el uso de fuerza humana y elementos manuales, para que las áreas públicas queden libres de papeles, hojas, arenilla acumulada en los bordes del andén y de cualquier otro objeto o material susceptible de ser removido manualmente.

- Barrido y limpieza mecánica. Este servicio consiste en la labor realizada mediante el uso de equipos mecánicos. Se incluye la aspiración y/o el lavado de áreas públicas.

- Residuos de barrido de áreas públicas. Son los residuos sólidos acumulados en el desarrollo del barrido y limpieza de las mismas.

- Residuos de limpieza de parques y jardines. Son los residuos sólidos provenientes de la limpieza o arreglo de jardines y parques, corte de césped y poda de árboles o arbustos ubicados en zonas públicas o privadas.

- Residuo líquido. Aquel que se produce en forma natural por el efecto de la lluvia o por acción humana a un alcantarillado o a un cuerpo de agua.

- Residuo sólido. Cualquier objeto, material, sustancia o elemento sólido que se abandona, rechaza o entrega después de haber sido consumido o usado en actividades domésticas, industriales, comerciales e institucionales o de servicios, los residuos sólidos con valor se llamarán materiales aprovechables.”

345. De otra parte el artículo 1 del Decreto 1713 de 2002<sup>256</sup> define el *residuo sólido*, así:

“Residuo sólido o desecho. Es cualquier objeto, material, sustancia o elemento sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales, de servicios, que **el generador abandona, rechaza o entrega** y que es susceptible de aprovechamiento o transformación en un nuevo bien, con valor económico o de disposición final. Los residuos sólidos se dividen en aprovechables y no aprovechables. Igualmente, se consideran como

---

<sup>255</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folio 6.

<sup>256</sup> Decreto derogado por el Decreto 2981 de 2013. El Decreto 1713 de 2002 estaba vigente para la época de celebración del Contrato de Concesión No. 54 de 2003.

residuos sólidos aquellos provenientes del barrido de áreas públicas.”  
(La subraya y la negrilla fuera del texto original)

346. La norma anteriormente transcrita enseña que para que un objeto, material, sustancia o elemento pueda ser considerado residuo sólido debe ser abandonado, rechazado o entregado por quien lo produce, *contrario sensu* si no es abandonado, rechazado o entregado, dicho material es propiedad de su productor quien tendrá los derechos de uso, goce y disposición de acuerdo con las previsiones del Código Civil.

347. Además, el artículo 40 del Decreto 1713 de 2002<sup>257</sup> preceptúa:

**“Artículo 40.** Recolección de residuos de poda de árboles y desechos de jardines. La recolección y transporte de los residuos sólidos originados por el arreglo de jardines, parques, poda de árboles o arbustos, **árboles caídos por cualquier motivo y corte del césped en áreas públicas, deberá realizarse mediante operativos especiales** por la persona prestadora del servicio de aseo, dentro del plazo establecido para estos casos.

En lo posible estos residuos deben destinarse a procesos de aprovechamiento. Este servicio deberá ser considerado como un servicio especial”. (La subraya y la negrilla fuer del texto original)

348. A su vez el Reglamento Técnico y Operativo de la concesión<sup>258</sup> dispone en el numeral 2.4.3:

**“2.4.3 Operativos especiales de limpieza**

El concesionario deberá ejecutar tareas excepcionales de limpieza con todos los medios a su alcance para superar situaciones extraordinarias que se deriven de hechos de caso fortuito o fuerza mayor tales como siniestros, accidentes y catástrofes, o ante eventos previsibles como desfiles, ferias, elecciones, manifestaciones, huelgas o alteraciones del orden público y para reforzar las áreas críticas ante solicitudes de la comunidad o de la UESP.

---

<sup>257</sup> Decreto derogado por el Decreto 2981 de 2013. El Decreto 1713 de 2002 estaba vigente para la época de celebración del Contrato de Concesión No. 54 de 2003.

<sup>258</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folios 269 a 376.

En estos casos el concesionario deberá utilizar el tipo de equipos y la cantidad de mano de obra que resulte más conveniente para recoger los residuos que se encuentren esparcidos, sin desatender las zonas que ya tienen horarios, frecuencias y recursos programados, salvo autorización expresa de la UESP.  
(...)

**b) Eventos Imprevistos**

En caso de accidentes, calamidades, **siniestros naturales o hechos imprevistos que generen suciedad u obstáculo en las vías o áreas públicas, el servicio de limpieza deberá realizarse a más tardar al iniciarse la siguiente jornada de trabajo, una vez el concesionario coordine su inicio con la autoridad encargada de liderar las actividades requeridas para solventar y resolver la situación.** Dependiendo de la gravedad de las consecuencias y/o cuando el acontecimiento impida el tráfico normal vehicular, el concesionario deberá iniciar de inmediato las actividades de limpieza y con autorización previa de la UESP, podrá destinar personal de la operación normal de otros sectores para atender estos eventos.  
(...)” (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

349. De acuerdo con la normatividad precedente el Tribunal considera que los arboles caídos no son residuos sólidos al no cumplir con el requisito establecido en la regulación de ser abandonados, rechazados o entregados por quien los produce, pero que sí corresponden a una actividad especial de limpieza en la modalidad de siniestro natural, respecto de la cual el Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión<sup>259</sup> no prevé un cobro adicional para la entidad concedente o para un usuario, como si establece el cobro: (i) en el caso de los eventos especiales que requieran de autorización o permiso de la Administración Distrital, valor del servicio de limpieza del lugar o espacio que será cobrado directamente por el concesionario al realizador u organizador del evento,<sup>260</sup> y (ii) en la recolección de los escombros originados por remodelaciones de viviendas que no requieran licencia de construcción y cuya recolección sea solicitada por el usuario, siempre y cuando su volumen sea igual o inferior a un (1) metro cúbico, el usuario será responsable de pagar los servicios de

---

<sup>259</sup> *Ibidem.*

<sup>260</sup> Cuaderno de Pruebas No. 3, Folio 290

acuerdo a la tarifa que se determine por las escombreras autorizadas por el Distrito.

350. Observa el Tribunal que el Reglamento en mención no prevé cobros para el concesionario, además de los eventos de árboles caídos, en los eventos de (i) recolección de escombros y desechos de construcción arrojados clandestinamente, y (ii) el servicio de retiro de animales muertos.
351. Finalmente, y referente a las pretensiones de la demanda relacionadas con corte de césped y árboles caídos, y a las excepciones propuestas frente a ellas,<sup>261</sup> el Tribunal encuentra que la controversia apunta en general a las siguientes preguntas a las cuales el Tribunal debe dar una respuesta: (i) ¿Estos sobrecostos pretendidos como indemnización por la convocante estaban previstos así fuera en líneas generales en el texto del contrato y en los documentos contractuales?, y (ii) ¿Estamos hablando de sobrecostos o de costos?
352. Este es un punto fundamental puesto que si se está hablando de costos, como se argumentó con mucho énfasis en el dictamen de los peritos solicitados por la sociedad LIME, al cual nos referiremos a continuación, no estamos hablando de un factor económico que pudiera o hubiera desequilibrado la ecuación financiera del contrato.
353. Es sabido que tratándose de contratos de concesión de servicios públicos como es éste, todos los costos se incorporan al momento de calcular la tarifa, de manera que mal podría argumentarse ahora que conceptos como el de corte de césped en vías férreas o la recogida de árboles caídos no estaban previstos en el contrato como costos ni como factores integrantes de tarifa.

---

<sup>261</sup> Numerales 3 y 4 del Capítulo VI de la Segunda Parte del Laudo.

354. Cuando se observa, el conjunto de las cifras financieras que se le han presentado al Tribunal por el perito INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A., indican que los llamados “sobrecostos” fueron en realidad “costos” incorporados a la tarifa, que en ningún momento llegaron a desequilibrar la ecuación financiera del Contrato de Concesión No. 54 de 2003. Así se deduce claramente de la respuesta a la pregunta No. 20 de la prueba pericial de INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A., cuyo tenor es:

**“Pregunta No. 20: Sírvase informarle al honorable tribunal, cuáles fueron las utilidades totales del contrato de concesión por la suma de todos los ejercicios fiscales hasta su terminación.**

RESPUESTA: Los estados financieros del concesionario indican que la ejecución del contrato de concesión 054, arrojó utilidades netas después de impuestos por valor de \$15.083.636 (cifras en miles), a continuación se presenta un resumen del estado de resultados durante el tiempo de ejecución del contrato.

En Miles de pesos										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
INGRESOS OPERACIONALES	5,584,008	54,604,735	58,415,798	67,267,383	70,527,840	79,196,362	87,489,693	90,017,994	88,715,259	601,819,072
COSTO DE VENTAS	-4,558,220	-33,565,965	-39,037,104	-50,584,124	-54,781,291	-65,639,412	-72,294,355	-72,099,840	-76,667,386	-469,227,697
UTILIDAD BRUTA	1,025,788	21,038,770	19,378,694	16,683,259	15,746,549	13,556,950	15,195,338	17,918,154	12,047,873	132,591,375
GASTOS OPERACIONALES	-1,236,239	-17,368,526	-14,695,664	-12,769,850	-10,252,579	-9,313,796	-10,053,705	-10,630,342	-11,016,240	-97,336,941
PERDIDA OPERACIONAL	-210,451	3,670,244	4,683,030	3,913,409	5,493,970	4,243,154	5,141,633	7,287,812	1,031,633	35,254,434
INGRESOS NO OPERACIONALES	0	232,968	641,286	542,345	389,801	1,964,001	2,356,917	427,300	1,735,478	8,290,096
GASTOS NO OPERACIONALES	-15,761	-109,141	-1,479,165	-507,752	-1,524,434	-125,166	-140,181	-116,311	-137,709	-4,155,620
GASTOS FINANCIEROS	-152,233	-1,394,579	-2,225,923	-2,206,514	-1,749,854	-1,004,988	-1,166,664	-627,488	-452,975	-10,981,218
CORRECCION MONETARIA - NETA	-6,218	176,093	67,993							237,868
UTILIDAD O PERDIDA ANTES DE IMPUESTOS	-384,663	2,575,585	1,687,221	1,741,488	2,609,483	5,077,001	6,191,705	6,971,313	2,176,427	28,645,560
PROVISIÓN PARA IMPUESTOS DE RENTA	0	-1,497,092	-1,138,251	-1,035,404	-1,442,169	-2,205,733	-2,472,338	-2,722,458	-1,048,279	-13,561,924
UTILIDAD O PERDIDA NETA DEL EJERCICIO	-384,663	1,078,493	548,970	706,084	1,167,314	2,871,268	3,719,167	4,248,855	1,128,148	15,083,636

“

355. De los documentos que han sido puestos a consideración del tribunal queda en claro que durante los años de vigencia del contrato no hubo reclamaciones algunas por los ahora llamados sobrecostos asociados al corte de césped, y a la recolección picado y transporte de árboles caídos, o aún por el cambio en las rutas para acopiar el reciclaje o por dificultades propias del acceso al Relleno Doña Juana. Estos conceptos vinieron a ser tomados en cuenta en las pretensiones de la demanda y de su reforma, pero tal como quedó claramente demostrado con la prueba pericial de la empresa INTEGRA

AUDITORES CONSULTORES S.A. y en la declaración rendida por el perito ante el Tribunal, estos conceptos hacían parte de los costos y no se pueden por lo tanto calificar como sobrecostos o como cargos que no estuvieran normalmente comprendidos dentro del cálculo de la tarifa.

356. Vale la pena también acotar que a lo largo de todos los testimonios que rindieron el representante legal de la firme INTEGRAL AUDITORES CONSULTORES S.A. y sus socios, quedó claro que las actividades de corte de césped y de árboles caídos, eran considerados en la contabilidad de LIME como costos, costos respecto de los cuales se le solicitó al perito hacer una tarea de desglose de las partidas generales que aparecían en la contabilidad.
357. En lo anterior, los conceptos del perito fueron muy consistentes, por lo tanto si estamos frente a factores de costos y no de sobrecostos es necesario concluir que así no se hubieron taxativamente señalado en la redacción del contrato, como en el caso del corte de césped en corredores férreos, no por ello puede desconocérseles el concepto de tales, o sea de costos, para darles un tratamiento de sobrecostos con capacidad para generar obligaciones indemnizatorias a cargo del concedente o para desequilibrar la ecuación financiera del contrato.
358. En la declaración que rindieron al Tribunal el 10 de octubre de 2015 el representante y los socios de INTEGRAL AUDITORES CONSULTORES S.A., JULIO CÉSAR CHAPARRO CASTRO, CARLOS ALBERTO VARGAS CALDERÓN, Y LUIS ALEXANDER URBINA, puede leerse lo siguiente:<sup>262</sup>

*“SR. VARGAS: La contabilidad de Lime tiene una cuenta que se llama corte de césped y poda de árboles, este tema particular ni siquiera es poda de árboles es algo mucho más específico, es corte, repique y recolección de árboles caídos, entonces como tal la contabilidad no va a precisar o no va a llevar una cuenta tan específica para un evento tan particular, sencillamente está inmerso dentro del corte de césped y poda de árboles, entonces qué hacemos nosotros para verificar si eso*

---

<sup>262</sup> Cuaderno Principal No. 13, Folios 90 a 104, y 90 a 104 vueltos.

*es cierto, que la contabilidad no lo dice, tenemos que recurrir a medios alternos de prueba, para el efecto qué podemos ver, podemos ver la comunicación cruzada que existe o las solicitudes de recolección de árboles con esas características que se le hicieron a Lime y de ahí las miramos, son 174, indica la cantidad de metros cúbicos que tiene cada solicitud, pero adicionalmente en las complementaciones y aclaraciones y para mayor claridad y en aras de absolver algunas de las inquietudes que se plantearon, nos vimos a la tarea de ubicar los correos electrónicos que se cruzaron entre la UAESP y Lime, al efecto pudimos recuperar una gran mayoría de ellos, advierto que no fue la totalidad, pero hay que tener en cuenta que es un evento que pasó hace ya un tiempo considerable y normalmente eso no se guarda igual que se guarda o se archivan documentos normales en papel.*

*DR. RESTREPO: Yo quisiera hacer una pregunta a ese respecto. Se cae un árbol entonces hay una orden que reposa en el archivo de la UAESP a Lime diciéndole se cayó un árbol en tal dirección, vaya córtelo, píquelo y lléveselo, ¿pero esa orden también específica, como usted lo mencionó, los metros cúbicos del árbol caído?*

*SR. VARGAS: La cantidad 6m, 3m, 2m.*

*DR. RESTREPO: ¿Eso quién lo estima para llenar la hitosa?*

*SR. VARGAS: Lime.*

*DR. RESTREPO: Pero dio una orden a Lime, ¿cómo lo podía llenar Lime, quién llenaba la hitosa?*

*SR. VARGAS: La hitosa la llena Lime.*

*DR. RESTREPO: Ah, pero con base en.*

*SR. VARGAS: Con base en la información o de la orden que le da la UAESP para recoger el carbón (error).*

*DR. RESTREPO: La UAESP simplemente dice vaya, se cayó el árbol, píquelo y Lime entonces en esa misma orden llenará una casilla,*

*SR. VARGAS: Sí señor.*

*DR. RESTREPO: Que dice hemos hecho esta obra que representó tantos metros cúbicos de árbol caído.*

*SR. VARGAS: Sí, así es.*

*DR. RESTREPO: Precisamente sobre esa serie de inquietudes en las respuestas que se han formulado viene otra pregunta, ¿de dónde entonces sale que las solicitudes que formuló la UAESP fueron 174 y ustedes hacen referencia a que solamente tuvieron la posibilidad de verificar 47, cómo saltan de 47 a 174?*

*SR. VARGAS: 174 Implican las que están diligenciadas en los informes técnicos operativos, de esos solamente pudimos comprobar la ocurrencia de esos hechos, solamente pudimos en una revisión*

*posterior observar 47 solicitudes a través de emails, por eso fue que lo pronunciamos así en el dictamen.*

*SR. URBINA: Sin embargo me permito complementar la respuesta indicando que en esos correos que tuvimos la oportunidad de revisar, las partes involucradas hablan de 174 solicitudes, la correspondencia entra y sale de Lime con la UAESP, también me permito complementar en el sentido de indicar que adicionalmente a la correspondencia, adicionalmente a los registros contables la correspondencia hace parte de la contabilidad de una entidad o de una empresa como es Lime, por eso fuimos a esa correspondencia para dar respuesta a la pregunta solicitada por el apoderado.*

*SR. CHAPARRO: Adicionalmente a eso, requerimos tanto a Lime como a la UAESP para que nos suministraran las copias de estos servicios, en la UAESP desafortunadamente nos manifestaron que obviamente por el tema de volumen y por el tema de archivo no era posible suministrar la información.*

359. De la transcripción que acaba de hacerse el Tribunal concluye lo siguiente: (i) las erogaciones a título de corte de césped en vías férreas, y la recogida y pique de árboles caídos así no se hubieran especificado explícitamente en los documentos contractuales, eran costos de la operación de la sociedad concesionaria LIME y de ninguna manera pueden considerarse como sobrecostos o mayores costos, (ii) cada vez que se presentaba la novedad de la caída de un árbol, era la UAESP la que impartía la orden a LIME para que el concesionario procediera a ejecutarla pero, se repite, siempre dentro del concepto que se trataba de costos de la operación de concesión, y no de sobrecostos.
360. Los costos inherentes al funcionamiento de la concesión se incorporaron a la tarifa al momento de hacer los cálculos correspondientes al costeo de la prestación del servicio público de aseo, así de ello no se hubiere expresado explícita y detalladamente en las cláusulas contractuales correspondientes.
361. En virtud de lo expuesto, se negarán las pretensiones décima segunda principal, décima tercera principal y décima cuarta principal, y las décima quinta principal, décima sexta principal, primera subsidiaria a la

décima sexta principal, primera subsidiaria a la décima sexta principal, segunda subsidiaria a la décima sexta principal, tercera subsidiaria a la décima sexta principal, primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal, segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal, por ser consecuenciales de décima segunda principal, décima tercera principal y décima cuarta principal y se declara probada la excepción presentada por la UAEPS titulada *“Inexistencia del derecho del concesionario a obtener el reconocimiento de valores adicionales por la recolección de árboles caídos”*

## **5. Estudio de la pretensión sobre los intereses**

362. Las pretensiones decima séptima principal, primera subsidiaria a la décima séptima principal, segunda subsidiaria a la décima séptima principal, tercera subsidiaria a la décima séptima principal, primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima séptima principal y segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima séptima principal se refieren a la condena al Distrito Capital - Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos a pagar a LIME intereses comerciales moratorios sobre las sumas pretendidas a título indemnizatorio, pretensiones que de acuerdo con lo expuesto en los numerales 2., 3. y 4. de este capítulo no prosperaron, razón por la cual no existe fundamento jurídico alguno para la causación de los intereses, y en consecuencia las precitadas pretensiones no prosperan.
363. En efecto, sobre la noción de intereses, autorizada doctrina<sup>263</sup> ha manifestado que *“son los frutos del dinero, lo que él está llamado a producirle al acreedor de obligación pecuniaria (sea de restituir, sea de pagar el precio del bien o de un servicio), durante el tiempo que perdure la deuda, en cálculo sobre la base de una cuota o porcentaje del capital*

---

<sup>263</sup> HINESTROSA, Fernando, *“Tratado de las obligaciones”*, Tomo. I, 2ª ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, pags. 162 y 163.

*o principal”, señalando como una de sus características principales “su accesoriadad con relación al capital: la obligación de pagarlos es siempre dependiente de la obligación principal: sin ella no puede nacer ni continuar”, criterio éste que ha sido compartido por la Corte Suprema de Justicia que en oportunidad anterior y sin asomo de duda, ha sostenido que “como no se concibe que puedan estipularse o subsistir por sí mismos, aisladamente de una obligación principal, y teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, los intereses son siempre una obligación accesoria”<sup>264</sup>.*

364. En ese orden de ideas, los intereses son una obligación accesoria que depende de la existencia de una obligación principal de carácter pecuniario, y como en el caso concreto no hay lugar a imposición de condena alguna a favor de LIME, mucho menos hay lugar al reconocimiento de intereses, por lo cual se negará la pretensión décima séptima principal, y se negarán todas las sobre el cobro de intereses.

## **6. Estudio de la nulidad de las resoluciones UAESP No. 221 de 31 de mayo de 2013 y UAESP No. 513 de 9 de octubre de 2013.**

365. Procede el Tribunal a resolver las pretensiones sobre la nulidad de la Resolución No. 221 de 20013<sup>265</sup> y su confirmatoria Resolución No. 513 de 2013<sup>266</sup>, mediante las cuales la UAESP liquidó unilateralmente el Contrato de Concesión No. 54 de 2003, en los siguientes términos:

### **6.1 Pretensiones y excepciones de la demanda principal**

#### **6.1.1 Pretensiones de la demanda principal**

366. Son en su orden las siguientes:

---

<sup>264</sup> Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 24 de febrero de 1975, en *Gaceta Judicial*, tTomo CLI, pag. 48.

<sup>265</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 274 a 339.

<sup>266</sup> Cuaderno de Pruebas No. 2, Folios 437 a 470.

**“Décima Octava Principal:** Que se declare la nulidad de la Resolución UAESP 221 de 31 de mayo de 2013, “por la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Concesión 54 de 2003, suscrito con Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.”, suscrita por la Señora Directora General de la UAESP.

**Décima Novena Principal:** Que se declare la nulidad de la Resolución UAESP 513 de 9 de octubre de 2013, “por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Limpieza Metropolitana S.A E.S.P. – LIME S.A. E.S.P. en contra de la Resolución No. 221 de 2013, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 54 de 2003, suscrito con la sociedad Limpieza Metropolitana S.A E.S.P. – LIME S.A. E.S.P.”, suscrita por la Señora Directora General de la UAESP.”

## 6.1.2 Excepciones de la UAESP

367. La entidad propuso la siguiente:

“SEGUNDA EXCEPCIÓN: LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS”

## 6.2 Posiciones de las partes

### 6.2.1 Posición de LIME

368. LIME, en la demanda principal reformada<sup>267</sup> y en el alegato de conclusión<sup>268</sup>, como fundamento de la pretensiones de nulidad de los actos administrativos de liquidación unilateral, señaló: (i) que la Directora de la UAESP no tenía competencia para liquidar el contrato, dado que fue el representante legal de la UESP por delegación del Alcalde Mayor de Bogotá quien celebró el contrato, de tal manera que debió ser el alcalde quien liquidara el contrato; (ii) que la UAESP, de manera sorpresiva y actuando de forma contraria a sus actos anteriores y a la buena fe, liquidó unilateralmente el contrato a pesar de que las partes estaban negociando la liquidación de común acuerdo y las negociaciones no habían terminado; (iii) que se violó el debido proceso al darse un trámite irregular en la práctica y valoración de las pruebas,

---

<sup>267</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 212 a 280.

<sup>268</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 163 a 257.

en especial, respecto de la prueba documental que en un comienzo fue tratada como una prueba documental de avalúo por parte de la UAESP y, posteriormente, fue trasformada por la misma UAESP en dictamen pericial, sin el cumplimiento de los requisitos legales para que así lo fuera; (iv) que se violó el debido proceso, concretamente se produjo una vulneración del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en tanto que no se siguió el procedimiento administrativo especial para la declaración del incumplimiento del contratista, sino que se siguió el procedimiento propio de la liquidación unilateral, (v) que se desconoció el derecho fundamental a la igualdad, puesto que a la sociedad concesionaria Ciudad Limpia S.A. E.S.P., quien estaba exactamente en la misma situación de Lime, no se le liquidó unilateralmente el contrato, sino que se dejó en manos de un tribunal de arbitramento la decisión, y (vi) que se desconoció lo pactado por las partes dentro del contrato de concesión, ya que en la liquidación se incluyeron sumas de dinero y obligaciones que no estaban dentro de los débitos contractuales del contratista, concretamente en lo que se refiere a la orden de revertir los vehículos.

### **6.2.2 Posición de la UAESP**

370. En su contestación de la demanda reformada<sup>269</sup> y en el alegato de conclusión<sup>270</sup>, la UAESP señaló: (i) que el contrato de concesión fue suscrito por la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, dependencia sin personería jurídica adscrita al Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá D.C, la cual fue transformada en la UAESP por el Concejo Distrital de Bogotá durante el curso de la ejecución del contrato, quien pasó a ser la parte del contrato; (ii) sobre la supuesta falta de resolución de la objeción por error grave presentada por LIME, sostuvo que el legislador en el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo previó un plazo perentorio y corto para

---

<sup>269</sup> Cuaderno Principal No.2, Folios 295 a 396

<sup>270</sup> Cuaderno Principal No. 3, Folios 258 a 294

evacuar la totalidad de las pruebas durante la vía gubernativa y que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 contempla como falta disciplinaria gravísima la no resolución de los recursos, por lo cual no era posible seguir adelantando actuaciones procesales una vez vencido el término del periodo probatorio, y (iii) que no son equiparables las situaciones fácticas y jurídicas entre el concesionario CIUDAD LIMPIA y LIME, en la medida que en el contrato con Ciudad Limpia se estipuló cláusula en la cual se previó que la definición en relación a la reversión de los bienes, equipos y demás elementos se sometería al juez del contrato.

### **6.2.3 Posición del Distrito Capital**

371. El Distrito Capital, en su contestación de la demanda principal,<sup>271</sup> expresó lo mismo que la UAESP, con idénticas palabras.

### **6.3 Consideraciones del Tribunal de Arbitramento**

372. La demanda no enumera los cargos, labor que realiza el Tribunal para lo cual los identifica de la siguiente manera:

#### **6.3.1 En relación con el cargo de falta de competencia porque los actos administrativos fueron expedidos por la Directora de la UAESP**

373. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, en su texto original que era el vigente para el momento de la celebración del Contrato de Concesión 54 de 2003<sup>272</sup>, establece la obligación de liquidar los contratos que sean de tracto sucesivo, ejecución o cumplimiento prolongado en el tiempo y de todos aquellos que lo requieran, según la naturaleza de su objeto y su cuantía. En este orden, la liquidación del contrato corresponde a una etapa posterior a su terminación cuyo objetivo es el de establecer el resultado final de la ejecución de las prestaciones a cargo de las partes y determinar el estado final de la relación negocial entre las ellas.

---

<sup>271</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 286 a 294

<sup>272</sup> Cuaderno Pruebas No. 1, Folios 1 a 44

374. Son las partes del contrato las que participan en aquella etapa ulterior, por ello son únicamente ellas las que pueden y están legitimadas a liquidarlo. En concordancia con lo anterior, es preciso recordar que una de las garantías que conforman al derecho fundamental del debido proceso es precisamente la de ser juzgado ante juez o tribunal competente, lo cual también es aplicable en materia de contratación estatal, teniendo en cuenta que se alude a aquella atribución previa de la facultad coercitiva sobre el contratista, es decir, se trata de la asignación de competencia administrativa que se le otorga a la entidad estatal para adoptar ciertas decisiones contractuales, dentro de las cuales se encuentra la liquidación unilateral del contrato, pues es ella quien tiene la facultad de hacerlo.
375. En el caso concreto, LIME señala que el contrato fue liquidado unilateralmente por la Directora de la UAESP, quien, a su juicio, carecía de competencia para concretar dicha actuación administrativa, dado que el contrato de concesión había sido celebrado por el representante legal de la entonces UESP, en ejercicio de la delegación hecha por el Alcalde Mayor del Distrito Capital.
376. Sin embargo, teniendo en cuenta el recuento normativo realizado en el capítulo 2 de estas consideraciones a propósito de la legitimación en la causa del Distrito Capital, desde su creación y conforme al comportamiento contractual, la UAESP asumió la posición de entidad estatal concedente y de parte en el Contrato de Concesión No. 54 de 2003. En ese orden de ideas, es evidente que la falta de competencia alegada resulta ser improcedente, pues es precisamente el jefe o representante legal de la UAESP quien procedió a hacer la liquidación unilateral del Contrato.
377. Así las cosas, queda claro que la Directora la UAESP no carecía de competencia para poder liquidar el contrato unilateralmente si los presupuestos de hecho y legales así lo permitieran, dado que la UESP

fue trasformada en UAESP, lo cual no afectaba de ninguna manera la validez y ejecución del contrato puesto que se trata de una sucesión de parte contractual bajo las mismas condiciones y premisas contratadas. En consecuencia, se negará ese cargo de nulidad.

### **6.3.2 En relación con el cargo por violación del principio de la buena fe y del debido proceso administrativo**

378. Uno de los derechos constitucionales fundamentales que hacen presencia constante y directa en la contratación estatal es el debido proceso, consagrado constitucionalmente en el artículo 29, de acuerdo con el cual, dicho debido proceso es aplicable tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas. A pesar de que en un principio se consideró que dicho debido proceso solo era aplicable cuando quiera que la administración ejerciera sus potestades sancionadoras, actualmente dicha posición se ha superado y se ha precisado que no solo en aquellas oportunidades, sino que además en todos los procedimientos que la administración ejecute es preciso garantizar el debido proceso. En ese sentido, ha dicho el Consejo de Estado:

*“ Con el paso de los años se avanzó en las garantías exigibles, pero como aconteció en la mayoría de los procedimientos administrativos generales, la incorporación de los derechos que forman parte del debido proceso ha sido gradual: frente a unos excesivamente lenta, y frente a otros un poco más ágil. El ritmo de ese movimiento lo ha marcado la jurisprudencia de las Altas Cortes, toda vez que a veces, en forma resuelta, impone contenidos progresistas frente a lo que históricamente ha sido el derecho administrativo, pero en otras ocasiones mantiene una reserva y precaución asfixiante, so pretexto de que ciertos derechos no rigen en materia administrativa, sino tan sólo en lo penal.*

*(...)*

*Para la Sala no cabe duda que el debido proceso rige en todos los procedimientos administrativos, sin importar que sean sancionatorios o no. Esta clasificación tiene incidencia para otros efectos, por ejemplo para determinar los derechos del debido proceso que rigen en unas y en otras actuaciones, como quiera que es indiscutible que las garantías se potencializan en las primeras y se reducen en las segundas, por razones obvias. Así, en las actuaciones sancionatorias es exigible el derecho a la preexistencia de la falta y la sanción, pero en las no sancionatorias carece de espacio. Lo mismo aplica para el derecho a la presunción de inocencia, ya que en los procedimientos sancionatorios tiene aplicación plena, mientras que en los no*

*sancionatorios carece de sentido introducirlo, porque allí no se imputa nada a quienes participan de ellos”.*<sup>273</sup>

379. Concretamente en materia contractual, que es la que interesa para el caso concreto, desde el Código Contencioso Administrativo de 1984 y especialmente a partir de la Constitución de 1991 se han consagrado las distintas garantías del debido proceso, protegiendo tanto al ciudadano como los intereses del Estado, situación que culminó con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 –norma posterior a la celebración del Contrato de Concesión 54 de 2003,<sup>274</sup> pero que vino a consagrar expresamente para la contratación lo que ya se desprendía del ordenamiento jurídico vigente a la fecha del citado contrato– que consagró directamente al debido proceso como principio rector de la contratación estatal
380. Así las cosas, no cabe la menor duda de que la totalidad de las garantías constitucionales propias del debido proceso administrativo rige en las actuaciones administrativas contractuales, como lo ha expresado detalladamente el Consejo de Estado, en una providencia que se transcribe *in extenso*:

*“4.1.4. Vigencia y alcance, en materia contractual, de cada una de las garantías del debido proceso administrativo.*

*En este lugar se analizará la manera como rigen los derechos que integran el debido proceso en los distintos procedimientos que se originan con ocasión de la contratación estatal, teniendo en cuenta que la historia ha sido problemática.*

381) *Sobre el derecho a “no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, la contratación estatal ofrece varios problemas cuya precisión y solución explican mejor la garantía.*

*En términos estrictos, esta protección asegura a los ciudadanos para que sólo la Ley, en sentido formal o material –es decir, los decretos*

---

<sup>273</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 29 de agosto de 2012, Consejero ponente Doctor Enrique Gil Botero, Expediente 21.430.

<sup>274</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 1 a 44.

*con fuerza de ley-, establezca las faltas y las sanciones por las que se reprocha una conducta, tal es el caso del derecho penal –el más emblemático de todos-, pero también del derecho disciplinario o del fiscal, donde la garantía rige en forma fuerte.*

*Desde una perspectiva negativa, esta disposición no permite que los reglamentos, y menos aún normas de inferior rango normativo, creen faltas y sanciones, pues el principio de legalidad que contiene el artículo 29 es el más riguroso de todos: sólo una norma que tenga fuerza de ley puede regular el tema. Se trata de una típica reserva legal de la materia.*

*En la contratación estatal esta protección tiene una aplicación variable, es decir matizada, porque:*

381) *Es absolutamente rigurosa en varios procedimientos, es decir, exige que la ley y sólo la ley contemple la falta y la sanción, como en la caducidad, donde los arts. 14 y 18 de la ley 80 de 1993 establecen los supuestos que la configuran y los contratos donde se incluyen. De allí que, no es posible hacerlo en otros negocios jurídicos –salvo que otra ley lo autorice-, ni se permite variar los supuestos que configuran su aplicación.*

*En la misma lógica se inscriben algunas causales de multa por el incumplimiento de ciertas obligaciones surgidas del contrato, porque la ley contempla directamente varios supuestos de hecho que las originan, de modo que las partes no pueden omitir su inclusión, al igual que ocurre con los poderes exorbitantes en determinados contratos, donde la ley los entiende pactados. En verdad se trata de elementos de la naturaleza del contrato.*

*ii) En el común de los casos esta garantía no es tan intensa como se acaba de mostrar. Casi siempre las faltas y las sanciones contractuales las contempla el mismo contrato –no una la ley en sentido formal o material-, apoyados en la autorización que procede del derecho civil y del comercial, donde se permite pactar multas y cláusulas penales, como las sanciones contractuales más frecuentes. Pero hay que analizar si se vulnera esta garantía del derecho al debido proceso, teniendo en cuenta que la Constitución Política exige, como parte del debido proceso, el principio de legalidad estricto...*

*Por tanto, en materia contractual es jurídicamente posible que la ley no contemple todas las faltas y las sanciones que se derivan del comportamiento contractual, sino que, tratándose por lo menos de las multas o de la cláusula penal, las partes tienen la facultad de hacerlo, por autorización del derecho privado, con fundamento en la autonomía de la voluntad...*

*b) El derecho a ser juzgado ante juez o tribunal competente, también actúa en materia contractual, e igualmente en forma diversa.*

*Alude a que la potestad sancionatoria cuente con la asignación previa de la competencia para imponer la medida coercitiva o limitadora de la libertad. Se trata de la atribución previa de la facultad correctiva sobre el contratista. En efecto, la garantía del juez o tribunal competente se refiere, en materia administrativa, a la asignación de competencia a la entidad estatal para adoptar ciertas decisiones contractuales, pues ella tiene la facultad para hacerlo.*

*Ahora, el funcionario que puede ejercer la competencia asignada al órgano público es el representante legal de la entidad, según se deduce del artículo 11 de la ley 80, potestad que es delegable en los términos del art. 12 de la misma ley....*

*En conclusión, el derecho a que el juez o tribunal sea competente para adoptar una decisión rige en materia sancionatoria contractual, e inclusive en los procedimientos no sancionatorios, lo que tiene apoyo en el art. 29 CP., así como en el art. 121 CP., según el cual “ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”*

*c) El derecho a que el procedimiento administrativo se adelante con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio también tiene raigambre en la contratación estatal.*

*En general, proscribire las sanciones de plano, es decir, sin fórmula de juicio, porque esto atenta contra el procedimiento a través del cual el contratista puede participar en las etapas y momentos oportunos para defender sus intereses y expresar su criterio sobre el asunto que se debate...*

*Esta garantía, sin embargo, tampoco es exclusiva de los procedimientos sancionatorios contractuales, sino de los demás trámites administrativos que se surten al interior de la actividad contractual, que también deben garantizar un procedimiento previo que racionalice las decisiones que se adoptan a través suyo. Los más representativos son los procesos de selección de contratistas, cuyas etapas y requisitos son de estricta observancia, tanto para la administración como para los participantes, en señal de respeto al principio de legalidad como a este derecho que integra el debido proceso...*

*d) El derecho a que “en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable” también gobierna las actuaciones contractuales.*

*La manifestación de esta protección constitucional no dista de la que sugiere e inspira el derecho penal, esto es, que una norma posterior más favorable que una anterior debe aplicarse en forma preferente. Este supuesto se presenta cuando una ley establece una sanción por la realización de una conducta, y posteriormente otra ley reduce la pena o incluso la extingue. Del mismo modo, si una cláusula establece una sanción y un acuerdo posterior reduce la pena o la extingue debe darse aplicación al principio de favorabilidad.*

*En estos casos, pese a que existe un principio en la ley 153 de 1887, que señala que en los contratos se entienden incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, debe tenerse como excepcionada esa disposición –según indica la misma norma- cuando se trata de sanciones, pues en tal caso si la nueva ley es más favorable se debe aplicar de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Una razón adicional justifica esta posición: la norma que establece qué rige los contratos es una ley –ley 153 de 1887-, mientras que la que dispone que la favorabilidad rige en materia sancionatoria –sin distinguir el ámbito de aplicación- es la Constitución Política –art. 29-, de allí que aquella debe ceder, en este exclusivo aspecto, ante esta. A su vez, esta postura se fundamenta en el art. 4 CP., que dispone que la Constitución es norma de normas, y que en caso de incompatibilidad entre ella y la ley –como eventualmente podría presentarse en un caso como estos- prevalece la norma fundamental.*

*Todos estos ámbitos del derecho analizado son los que aplican en la contratación estatal.*

*e) El derecho a que “Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable” también rige en la contratación estatal.*

*Su espacio de aplicación se expresa en el deber que asume la administración de demostrar que el contratista ha incumplido alguna de sus obligaciones o deberes, si pretende sancionarlo por ello, como quiera que la presunción de que no es responsable lo protege.*

*En esta perspectiva, la carga de acreditar la mora o el incumplimiento recae en la administración, como titular del ius puniendi administrativo, y por eso requiere pruebas al interior del respectivo proceso para desvirtuar la presunción que el contratista tiene en su favor, por disposición constitucional.*

*f) En las actuaciones contractuales también rige el derecho a que “Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa”, así como la garantía “a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra”, del mismo modo que “Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”, pero se requiere hacer dos precisiones.*

*De un lado, y en armonía con la garantía inmediatamente analizada, la necesidad de la prueba de los hechos que se imputan es conditio sine qua non de la validez de la decisión administrativa, porque sólo así se legitima la misma, y se contrarresta la arbitrariedad y el abuso del poder, que fácilmente se esconde tras una medida sin soporte en hechos demostrados...*

*De otro lado, el derecho de defensa también garantiza que se vincule al afectado con el procedimiento sancionatorio, para que exponga las razones que explican su percepción de los hechos investigados. Es tan arraigada esta garantía, que el Código Contencioso*

*Administrativo ya aseguraba su defensa desde 1984. Sobre el particular, el art. 28 CCA. protege, incluso, a las personas que pudieran afectarse con la decisión, de manera que ordena hacerlas parte del procedimiento administrativo. Y si esto acontece con los terceros, con mayor razón aplica para quien es parte.*

*Así mismo, el derecho de defensa no tiene más limitaciones en materia contractual, y por eso se admite cualquier manifestación suya. Es decir, que se ejerce mediante la presentación de pruebas, la controversia de las existentes, ser oído y que se practiquen pruebas y se controvertan, es decir, en síntesis, que se respete su derecho de audiencia y defensa, que permita fijar la posición de la parte, y en general, toda forma de participación en el procedimiento, que contribuya a defender una posición o postura jurídica....*

*g) El derecho “a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas” tiene innegable aceptación en materia contractual.*

*En realidad se trata de dos garantías. Una consiste en que la publicidad de todos los actos y las actuaciones constituye la regla general del procedimiento. En este sentido, la publicidad garantiza al implicado –contratista, aseguradora, oferente, etc.- el acceso a la información –lo que es obvio-; pero, además, ampara a cualquier persona que desee acceder a ella, aún durante el trámite del procedimiento.*

*El derecho a que la actuación se adelante y decida en un tiempo prudente es la otra garantía que tiene protección en la contratación estatal, y exige de la administración la adopción de decisiones no sólo correctas sino también oportunas.*

*h) El derecho a “a impugnar la sentencia condenatoria” también tiene aplicación incondicional en los procedimientos contractuales, porque tanto el CCA. como la ley 80 contemplan la posibilidad de interponer los recursos de la vía gubernativa contra las decisiones de la administración...*

*La particularidad de esta disposición consiste en que sólo admite el recurso de reposición, no el de apelación –y en consecuencia tampoco el de queja, contra las decisiones proferidas durante la actividad contractual, lo cual, en parte, obedece a razones lógicas, ya que en términos del art. 11, num. 1, de la ley 80...*

*En estos términos, como los representantes de las entidades descentralizadas son quienes tienen la competencia para contratar, por disposición del CCA. también se entendería que sólo procede el recurso de reposición contra lo que decidan; y lo mismo aplica para otros funcionarios que tienen superior jerárquico, pero que por disposición del Código sus decisiones no admiten apelación –tal es el caso de los Ministros-. No obstante, queda otro grupo de funcionarios que tienen capacidad para celebrar los contratos estatales, pese a que no son representantes legales ni están excluidos por el CCA. del recurso de apelación –aunque tienen superior jerárquico-, en cuyo caso sus decisiones sólo admiten el recurso de reposición por mandato estricto del art. 77 de la ley 80.*

*En todo caso, la ley 80 garantiza que por lo menos a través del recurso de reposición se puede impugnar la decisión sancionatoria, ajustándose la norma a la Constitución...*

381) *El derecho a “no ser juzgado dos veces por el mismo hecho” es otra garantía que rige en la contratación estatal, tal como se formula en los más consolidados procedimientos sancionatorios.*

*Se sabe que una misma conducta de alguna de las partes del contrato no puede generar dos o más multas, o dos o más cláusulas penales, o dos o más declaraciones de caducidad del contrato, o una combinación de ellas.*

*No obstante, este derecho protege algo más que la posibilidad de imponer dos sanciones. Garantiza que no se iniciarán dos o más procesos, al margen de los resultados que produzcan. Así, la sola iniciación de un segundo procedimiento administrativo quebranta este derecho constitucional...*

*j) La culpabilidad de la conducta aplica de manera variable en materia administrativa.*

*Ante todo se debe advertir que no se trata de un principio del debido proceso de origen constitucional, porque el artículo 29, ni alguno otro de dicha norma, lo enuncia. Sin embargo, rige en muchas actuaciones sancionatorias, como la penal, la fiscal y la disciplinaria, pero por incorporación que el legislador hizo de él a través de las leyes que los regulan.*

*Aún así, para el común de las actuaciones sancionatorias administrativas no se puede decir, con criterio de validez general, si rige o no, pues se debe hacer un estudio caso a caso para concluir algo al respecto.*

*Tratándose de la contratación estatal se sabe que muchas sanciones incorporan la culpabilidad como requisito para deducir la punición, pero otras no. En el primer grupo se encuentra, por ejemplo, la inhabilidad que surge cuando no se firma un contrato sin justa causa –art. 8.1.b) de la ley 80-; y en el segundo la terminación unilateral por muerte del contratista, incapacidad física permanente, o interdicción judicial. De hecho el ejercicio de las potestades exorbitantes no necesariamente involucra la imposición de una sanción, lo cual conduce a que el elemento culpabilidad sea ajeno a algunos eventos, como es el caso de la interpretación unilateral en general, a la modificación unilateral o a la reversión...*

*k) La “no reformatio in pejus” también aplica en materia contractual, y en virtud suya se proscribe que en las actuaciones contractuales, cuando se desata la vía gubernativa, se haga más gravosa la situación del recurrente.*

*No obstante, se requieren algunas precisiones para definirlo en materia contractual. Si bien la Constitución Política dispone que el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea “apelante único”, esta garantía también aplica cuando el recurso interpuesto es el de reposición, pues la norma tiene como propósito proteger al investigado de que los medios de impugnación hagan más difícil su situación, lo que hace abstracción del recurso que se emplee.*

*La lógica que subyace a este principio, que da cuenta de la necesidad de introducirle un matiz en materia administrativa, tiene que ver con que la formulación del debido proceso implica un fuerte raigambre judicial, donde se sabe que no procede el recurso de reposición contra las sentencias, de manera que esta garantía no necesitaba extenderse a este otro recurso, por sustracción de materia.*

*Sin embargo, al descender al campo administrativo, en particular al contractual, se encuentra que el único medio de impugnación de las decisiones es el recurso de reposición, sobre el cual –se considera– también debe operar la proscripción de la reforma en peor, pues si se sabe que los recursos se establecen, esencialmente, a favor de los investigados –aunque también pueden servir a la administración–, mal se haría en permitir que ésta los utilice para poner en situación más difícil a quien espera la reconsideración de la decisión inicial.*

*Entre otras cosas, no se olvide que el sentido de esta garantía se fundamenta en varias ideas, entre ellas en la necesidad de limitar y proscribir la arbitrariedad de quien detenta el ius puniendi, que se estimula cuando se autoriza que al resolver el recurso de reposición se impongan cargas más gravosas.*

*En efecto, patrocinar indirectamente que la administración adopte medidas “ejemplarizantes” contra los ciudadanos –lo que ocurriría si se permite agravar la situación de quien impugna una decisión a través del recurso de reposición–, propicia y facilita esa peligrosa conducta administrativa, que se convertiría en política de actuación oficial, con el ánimo de desestimular la impugnación de las decisiones administrativas, al servir de paradigma para los demás ciudadanos observar lo gravoso que sería hacerlo, al manifestarse como un especie de mensaje para aquellos que se atreven a discutir en el futuro otra decisión de la administración.*

*Como resultado, es evidente que el temor que produce sobre los sancionados esta sola posibilidad, ante el riesgo de quedar en una situación más difícil de la que tenían antes del recurso, hará desistir a cualquiera de impugnar la decisión administrativa. Por tanto, no cabe la menor duda que en ningún caso procede la *reformatio in pejus*, porque se atentaría contra la Constitución Política<sup>275</sup>.*

---

<sup>275</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 27 de febrero de 2013, expediente 45.316.

381. En el caso concreto, la UAESP liquidó unilateralmente el Contrato de Concesión No. 54 de 2003, pero, además, declaró el incumplimiento del contratista y ordenó hacer efectiva el amparo de cumplimiento de la garantía única otorgada por LIME, lo cual es el principal centro del cuestionamiento al debido proceso administrativo, situación que pasa a analizar el Tribunal.
382. En primera instancia, el Tribunal se referirá al supuesto cambio sorpresivo que manifiesta LIME que tuvo la UAESP, al cambiar de opinión sobre la decisión de hacer la liquidación de común acuerdo con salvedades, y proceder a liquidar unilateralmente el Contrato de Concesión No. 54 de 2003 y a declarar su incumplimiento. Luego, el Tribunal se referirá a la acusación de que se violó el debido proceso por haberse liquidado unilateralmente el contrato en mención y, en dicho acto, haberse declarado un incumplimiento contractual sin agotar el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
383. Sin embargo, previamente debe el Tribunal analizar la naturaleza y contenido de la liquidación unilateral, como potestad contractual, así:
384. Como ya lo expresó el Tribunal, la liquidación unilateral es una potestad en cabeza de las entidades estatales por medio de la cual se realiza un corte de cuentas y se da por terminada la relación comercial existente entre las partes. Es decir, que *“fracasada la liquidación bilateral o voluntaria, cuenta la Administración con la prerrogativa de adoptar por sí y ante sí un ajuste de cuentas definitivo... que, en el marco razonable del poder dispositivo conferido, refleje de la mejor manera el curso de la relación contractual, los débitos y créditos a favor de la entidad y el contratista y los demás aspectos propios del acto liquidatorio”*<sup>276</sup>.
385. Sobre el contenido de la liquidación de los contratos estatales, ha sostenido de la jurisprudencia del Consejo de Estado lo siguiente:

---

<sup>276</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de abril de 2014, Expediente 29.649.

*“La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución. La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro del análisis el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también –en ocasiones- la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste...”*

*En estos términos, liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual...”*

*Por tanto, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Sección, la ausencia de este contenido mínimo impide asignarle a un documento la aptitud suficiente para entender que liquida un negocio jurídico, por adolecer de la información básica para entender que lo hace”<sup>277</sup>.*

386. En suma, en la liquidación del contrato estatal deben quedar incluidos todos los pormenores de la ejecución real del contrato. Concretamente desde la perspectiva económica, en la liquidación deben quedar consignados los valores adeudados por las partes y si los mismos fueron efectivamente pagados o se encuentran aún pendientes de pago. Es por ello que el Consejo de Estado ha sostenido que *“la liquidación del contrato es, precisamente, la etapa adecuada para definir quién debe a quién, y cuánto”<sup>278</sup>.*

---

<sup>277</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 14 de mayo de 2014, Expediente 23.788.

<sup>278</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de junio de 2014, expediente 26.550.

387. Frente a lo anterior, a pesar de que legalmente sea válida la liquidación unilateral, considera el Tribunal que para que dicha facultad pueda ser ejercida válidamente, es necesario que de manera previa se haya agotado un proceso de negociación entre la entidad estatal y el contratista, de tal manera que si este no prospera, la administración estará en plena facultad de ejercer su potestad unilateral.
388. Así las cosas, como quiera que la UAESP y LIME sí iniciaron un procedimiento previo de negociación para liquidar de común acuerdo el contrato, la UAESP, al ver que después de 4 intentos no pudo llegarse a ninguna solución, decidió ejercer legítimamente su potestad de liquidar unilateralmente el contrato. Para llegar a esa conclusión, el Tribunal recuerda que: (i) el plazo para la liquidación bilateral del Contrato que fue estipulado por las partes según el acta suscrita por los representantes legales con fecha de 31 de julio de 2012, terminaba el 31 de octubre de 2012, (ii) existieron tres prórrogas de las negociaciones para la liquidación bilateral y todas ellas fueron fallidas; (iii) en ningún momento se excluyó negocialmente la facultad de la UAESP para liquidar unilateralmente el contrato, (iv) en la cláusula 33 del Contrato de Concesión se pactó que *“en caso de que el Concesionario no concurra a la liquidación del contrato o en el caso que no se llegue a un acuerdo entre las partes respecto de los términos y contenido de la liquidación, ésta será practicada unilateralmente por la UAESP dentro de los (2) meses siguientes al vencimiento del termino previsto para la liquidación convenida y se adoptará mediante acto administrativo motivado”*, y (v) desde la fecha de terminación del contrato -15 de septiembre de 2011- hasta la expedición de la Resolución No. 221 del 31 de mayo de 2013<sup>279</sup> no se logró ningún acuerdo entre las partes y ya había transcurrido un lapso de 1 año y 8 meses, por lo cual la UAESP decidió liquidar unilateralmente el contrato.

---

<sup>279</sup> Cuaderno de Pruebas No. 1, Folios 274 a 339.

389. En ese orden de ideas, para el Tribunal no hay duda de que la UAESP no vulneró el deber de actuar de buena fe ni carecía de la competencia para liquidar unilateralmente el Contrato de Concesión, pues lo cierto es que se hicieron diversos acercamientos, los cuales se encuentran documentados en el expediente, que finalmente concluyeron con la expedición de los actos administrativos de liquidación unilateral.
390. Sobre las potestades en cabeza de la administración el Consejo de Estado ha dicho:

*“Se puede afirmar que uno de los privilegios con los cuales cuenta la Administración Pública en los contratos que celebra es el de la decisión unilateral y ejecutoria, el cual le permite ejercer directamente potestades y derechos otorgados por la ley, de manera expresa, sin tener que acudir ante la Justicia Contencioso Administrativa. Se trata de un poder que es ajeno a las facultades de los particulares, salvo expresa autorización legal.*

*Las entidades a las cuales la ley ha otorgado este poder pueden imponer su voluntad al contratista de manera coactiva, bien sea durante el perfeccionamiento, la ejecución o la liquidación del contrato y obligarlo a cumplir tal voluntad, sin perjuicio de que éste pueda acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a reclamar la nulidad de tales actos y la reparación de los perjuicios antijurídicos que hubiere podido sufrir como consecuencia de los mismos.”<sup>280</sup>*

391. Con fundamento en lo anterior, el Tribunal concluye que la UAESP podía liquidar unilateralmente el contrato, toda vez que no pudo llegar a ningún acuerdo con LIME para hacerlo de común acuerdo, sin que ello significara violación del debido proceso o del principio de la buena fe.
392. De otra parte, a pesar de que la UAESP tenía plena facultad legal y contractual para de liquidar unilateralmente el Contrato de Concesión, siguiendo el procedimiento que se siguió, para el Tribunal es claro que lo que no podía hacer la UAESP era declarar el incumplimiento del contratista en el mismo acto administrativo o, al menos, no podía hacerlo sin aplicar el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley

---

<sup>280</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 24 de marzo de 2011, expediente 19.446.

1474 de 2011, que establece el mecanismo para que las entidades estatales declaren el incumplimiento de sus contratistas.

393. En efecto, el citado artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 prevé que *“las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento...”*, es decir, que la citada norma establece el procedimiento administrativo que deben seguir las entidades estatales para efectos de declarar unilateralmente el incumplimiento, so pena de violar la garantía constitucional de que el procedimiento administrativo se adelante con observancia de la plenitud de las formas propias, explicada por la jurisprudencia transcrita antes.
394. En este sentido, para el Tribunal es importante destacar que la potestad de liquidación unilateral es completamente distinta a la potestad de declaratoria de incumplimiento, pues, mientras que la liquidación se trata del corte de cuentas de la forma en que fue ejecutado el contrato, la declaratoria de incumplimiento es una sanción al contratista por no ejecutar sus obligaciones contractuales. De esta manera, para que pueda declararse el incumplimiento y luego liquidarse el contrato en el mismo acto administrativo, requiere seguir el procedimiento reglado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, lo cual no omitió la UAESP, como es aceptado expresamente en la contestación de la demanda y se evidencia del análisis de los documentos que conforman el trámite de liquidación unilateral.
395. En consecuencia, la UAESP no podía declarar el incumplimiento del contratista toda vez que para ello debió citar previamente al contratista LIME, formularle cargos, darle la oportunidad de presentar sus descargos y finalmente sí tomar la decisión de declarar el incumplimiento, actuación que no fue realizada por la entidad. Por ello, el Tribunal declarará la nulidad de los artículos segundo a noveno de la

Resolución No. 221 de 2013<sup>281</sup>, los cuales se refieren al incumplimiento de LIME y a sus consecuencias económicas.

### **6.3.3 En relación con el cargo por haber incluido los vehículos automotores como parte de los bienes susceptibles de reversión**

396. El tercer motivo para solicitar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se liquidó unilateralmente el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 se refiere a la inclusión dentro del cuerpo de la liquidación de obligaciones contractuales que, a juicio de LIME, no pertenecían a lo pactado, concretamente la obligación de revertir los vehículos motorizados con los cuales se prestaba el servicio.
397. En cuanto al punto de la inclusión de la reversión de los vehículos motorizados como parte de las obligaciones contractuales, el Tribunal ya se pronunció en capítulo anterior de las presentes consideraciones, punto donde se analizaron detalladamente las posiciones de las partes a este respecto y se concluyó que en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003, en tanto concesión de servicio público, únicamente deben revertir (i) los bienes entregados por el Distrito Capital, y (ii) el software y las bases de datos utilizados para la prestación del servicio, pero no forman parte de la reversión los vehículos automotores utilizados para la prestación del servicio.
398. Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal declarará la nulidad parcial de la Resolución No. 221 de 2013 y su confirmatoria, la No. Resolución No. 513 de 2013, en cuanto consideraron como parte de las obligaciones contractuales la de restituir o revertir los vehículos motorizados necesarios para la prestación del servicio público domiciliario de aseo.
399. En el mismo sentido, el señor agente del Ministerio Público conceptuó que *“no hay lugar a que se ordene la reversión y entrega de los*

---

<sup>281</sup> *Ibidem*

*vehículos motorizados afectos y utilizados por el concesionario en la prestación del servicio público de aseo”, afirmación que comparte este Tribunal.*

#### **6.3.4 En relación con el cargo por violación al derecho a la igualdad**

400. El cuarto motivo por el cual se alega la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se liquidó unilateralmente el Contrato de Concesión No. 054 de 2003 se basa en que se desconoció el derecho fundamental a la igualdad, puesto que a la sociedad concesionaria Ciudad Limpia S.A. E.S.P., quien estaba exactamente en la misma situación de Lime, no se le liquidó unilateralmente el contrato, sino que se dejó en manos de un tribunal de arbitramento la decisión.
401. La igualdad se encuentra reconocida constitucionalmente como derecho fundamental, valor y principio constitucional en los artículos 13 y 209. La Corte Constitucional ha explicado el alcance de la igualdad en los siguientes términos:

*“4.5.1. La igualdad tiene un tripe rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho. En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines, dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho y en especial al Legislador; en tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico y, por tanto, se trata de una norma de mayor eficacia que debe ser aplicada de manera directa e inmediata por el Legislador o por el juez; en tanto derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que “se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para los grupos que se encuentran en debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles”.*

*4.5.2. La igualdad se reconoce y regula en varios textos constitucionales, como en el preámbulo, en los artículos 13, 42, 53, 70, 75 y 209. Esta múltiple presencia, como lo ha puesto de presente este tribunal, indica que la igualdad “carece de un contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la*

*esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter relacional”.*

*4.5.3. Dado su carácter relacional, en el contexto de la acción pública de inconstitucionalidad la igualdad requiere de una comparación entre dos regímenes jurídicos. Esta comparación no se extiende a todo el contenido del régimen, sino que se centra en los aspectos que son relevantes para analizar el trato diferente y su finalidad. El análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad. La complejidad de este juicio no puede reducirse a revisar la mera adecuación de la norma demandada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que requiere incluir también al otro régimen jurídico que hace las veces de término de la comparación. Ante tal dificultad este tribunal suele emplear herramientas metodológicas como el test de igualdad.*

*4.5.4. En tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, que es la relevante para el asunto sub examine, comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.*

*4.5.5. A partir del grado de semejanza o de identidad, es posible precisar los dos mandatos antedichos en cuatro mandatos más específicos aún, a saber: (i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras<sup>282</sup>.*

402. De acuerdo con lo anterior, para verificar la violación al derecho, valor y principio de la igualdad, el Tribunal, en primer lugar, debe verificar si se existen dos situaciones de hecho idénticas que requieran el mismo trato, esto es, que si la situación de la liquidación en sede administrativa del contrato de concesión celebrado con Ciudad Limpia es idéntica a la situación de hecho de la liquidación del contrato celebrado con Lime, de

---

<sup>282</sup> Corte Constitucional, sentencia C-601 de 2015.

tal manera que solo si se verifica esa identidad de situaciones habrá lugar a valorar si hay o no violación a la igualdad.

403. Al respecto, el Tribunal considera que no existe prueba en el expediente de que se trate de dos relaciones jurídicas idénticas que merezcan el mismo tratamiento. En efecto, si bien es cierto que en ambos casos se trataba de contratos muy similares, que tuvieron origen en la misma licitación pública, lo cierto es que en el expediente no aparece prueba de cómo fue el trámite de la liquidación y de la suscripción del pacto arbitral, lo cual impide, de manera absoluta, a este Tribunal establecer si se trata de situaciones idénticas que requieran el mismo trato por parte de la UAESP.
404. En ese orden de ideas, ante la falta de prueba de la existencia de los mismos presupuestos de hecho de las dos situaciones jurídicas, se impone la conclusión de que no se probó el cargo de violación al valor, derecho y principio constitucional a la igualdad y, por lo mismo, que este no puede ser un motivo para la declaración de nulidad del acto de liquidación unilateral.
405. En virtud de lo expuesto en este numeral -6- prosperan las pretensiones décima octava principal y décima novena principal, en los términos expuestos, y se deniega la excepción formulada por la UAESP denominada *“Legalidad de los actos administrativos demandados”*.

**7. Estudio de las pretensiones referentes a la condena al Distrito Capital y a la UAESP (i) a pagar a LIME las sumas que haya pagado a las aseguradoras o resulte obligada a pagar, o subsidiariamente (ii) a reintegrar a las aseguradoras los valores pagados**

#### **7.1 Las pretensiones y excepciones planteadas**

##### **7.1.1 Pretensiones de la demanda principal**

406. Sobre este punto la parte convocante formula las siguientes pretensiones<sup>283</sup>:

***“Vigésima Principal:*** Que se condene al DISTRITO CAPITAL y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP – a pagar a LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P., la totalidad de las sumas de dinero que ésta haya pagado o resulte obligada o condenada a pagar a las compañías aseguradoras COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS – CONFIANZA S.A., SEGUROS DEL ESTADO S.A. y SEGUROS CONDOR S.A., o a quienes hagan sus veces o representen sus derechos, o bien, la diferencia resultante entre el valor impuesto en las Resoluciones No. 221, 513 y 516 de 2013, y el menor valor que se determine en el laudo arbitral por concepto del presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales allí declarado por la entidad, con motivo del pago realizado por dichas empresas a favor de la UAESP, en cumplimiento de las obligaciones impuestas en las mencionadas Resoluciones, incluyendo el capital, intereses, sanciones, costas procesales y agencias en derecho, honorarios y demás inherentes a dicho pago.

***Primera Pretensión subsidiaria de la Vigésima Pretensión Principal:*** Que en el evento en que LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P., para la fecha de firmeza del laudo arbitral que se profiera dentro de la presente controversia, no haya efectuado desembolso alguno a favor de las compañías aseguradoras COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS – CONFIANZA S.A., SEGUROS DEL ESTADO S.A. y SEGUROS CONDOR S.A., o a quienes hagan sus veces o representen sus derechos, se condene al DISTRITO CAPITAL y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP – a reintegrar a dichas compañías los valores pagados por ellas a favor de la UAESP, o bien, la diferencia resultante entre el valor impuesto en las Resoluciones No. 221, 513 y 516 de 2013, y el menor valor que se determine en el laudo arbitral por concepto del presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales allí declarada por la entidad, con motivo del pago realizado por dichas empresas a favor de la UAESP, en cumplimiento de las obligaciones impuestas en las mencionadas Resoluciones, incluyendo el capital, intereses, sanciones, costas procesales y agencias en derecho, honorarios y demás inherentes a dicho pago.”

### 7.1.2. Excepciones de la UAESP a la demanda principal

407. La UAESP presentó las siguientes excepciones:

***“7.10. DÉCIMA EXCEPCIÓN: INEXISTENCIA DE DAÑO INDEMNIZABLE POR LOS PAGOS REALIZADOS POR LAS ASEGURADORAS” SI***

---

<sup>283</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folios 253 y 254.

*7.11. UNDÉCIMA EXCEPCIÓN: FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA PARA DEMANDAR SUBSIDIARIAMENTE EL REEMBOLSO DE LO PAGADO POR TERCEROS A FAVOR DE LA UAESP”*

*7.12. DUODÉCIMA EXCEPCIÓN: INEXISTENCIA DE DAÑO INDEMNIZABLE EN EL CASO DE LA ASEGURADORA CÓNDOR*

*7.13. DECIMA TERCERA EXCEPCION: COMPENSACION”*

## **7.2 Posiciones de las partes y del Ministerio Público**

### **7.2.1 Posición de LIME**

408. En su demanda y en el alegato de conclusión, LIME afirma que (i) las aseguradoras Compañía Aseguradora de Fianzas – Confianza S.A. y Seguros del Estado S.A. expidieron conjuntamente la garantía de cumplimiento del Contrato de Concesión, (ii) en apego a lo ordenado por las Resoluciones Nos. 221, 513 y 516 de 2013, dichas compañías aseguradoras pagaron a la UAESP la suma de \$ 8.928.544.700, conforme consta en los comprobantes de consignación aportados, y (iii) el valor pagado por las aseguradoras seguramente será objeto de recobro o repetición contra LIME y, por lo mismo, constituye un daño derivado de la actuación de la UAESP que debe ser indemnizado.

### **7.2.2 Posición de la UAESP**

409. En su demanda la UAESP afirma que (i) los perjuicios reclamados por LIME carecen del elemento de la certeza porque no existe seguridad alguna de que LIME efectuará en algún momento las erogaciones a favor de las aseguradoras; (ii) LIME carece de legitimación en la causa para demandar por los pagos hechos por las aseguradoras, pues las mismas no son parte del Contrato de Concesión ni del pacto arbitral, y (iii) dado que la aseguradora Cóndor S.A. se encuentra en proceso de liquidación, no existe certeza de si la UAESP será tenida como acreedora dentro del mismo y, por lo mismo, no existe certeza de que

existirá un daño. A su vez, en el alegato de conclusión, guardó silencio al respecto.

### **7.2.3 Posición del Distrito Capital**

410. El Distrito Capital guardó silencio sobre este punto en la contestación a la demanda reformada y en el alegato de conclusión se limitó a decir que no había prueba de la existencia o cuantía de los perjuicios reclamados por LIME.

### **7.2.4 Posición del Ministerio Público**

411. El señor agente del Ministerio Público guardó silencio sobre este punto.

## **7.3. Consideraciones del Tribunal**

412. Procede el Tribunal analizar si es procedente el reconocimiento económico solicitado en las pretensiones vigésima principal y su subsidiaria, fundamentado en los hechos identificados bajo el numeral 2.4 de la reforma a la demanda principal. En dichas pretensiones y hechos se afirma que las aseguradoras Compañía Aseguradora de Fianzas – Confianza S.A. y Seguros del Estado S.A., quienes expidieron conjuntamente la garantía de cumplimiento del Contrato de Concesión No. 54 de 2003, en apego a lo ordenado por las Resoluciones Nos. 221, 513 y 516 de 2013, pagaron a la UAESP la suma de \$ 8.928.544.700, valor que podrá ser posteriormente objeto de recobro o repetición contra LIME y que, por lo mismo, constituye un daño derivado de la actuación de la UAESP.
413. Para resolver estas pretensiones, en primer lugar, observa el Tribunal que en la pretensión vigésima principal se solicita que se condene a la UAESP a pagar a LIME *“la totalidad de las sumas de dinero que ésta haya pagado o resulte obligada o condenada a pagar a las compañías aseguradoras”*. Como puede verse, en la demanda se pide que se

condene a la UAESP a pagar a LIME, lo que esta haya pagado a Confianza S.A. y Seguros del Estado S.A. como efecto de las obligaciones impuestas en los actos administrativos acusados.

414. En ese orden de ideas, uno de los presupuestos esenciales para la prosperidad de la pretensión era la acreditación de que LIME efectivamente debió pagar sumas de dinero a favor de las citadas compañías aseguradoras como consecuencia de la repetición o recobro de lo pagado por Confianza S.A. y Seguros del Estado S.A., en cumplimiento de los actos administrativos demandados. No obstante, analizado el acervo probatorio obrante en el expediente se encuentra prueba de los pagos hechos por las compañías aseguradoras mencionadas, pero no se reposa medio probatorio alguno de los cobros hechos a LIME ni de que LIME voluntariamente hubiera procedido al pago de dichas sumas de dinero.
415. Por ello, no encuentra el Tribunal acreditada la circunstancia de hecho que es la base fundamental necesaria para la prosperidad de la pretensión vigésima principal, pues no obra prueba de que Lime hubiera pagado a Confianza S.A. y Seguros del Estado S.A. suma alguna como consecuencia de la ejecución de los actos administrativos demandados, circunstancia suficiente para negar la pretensión de la demanda.
416. Ahora bien, cuando en la pretensión se solicita condena no solo por los valores efectivamente pagados por LIME, sino también por los valores que *“resulte obligada o condenada a pagar a las compañías aseguradoras”*, se deduce que en la pretensión también se persigue el pago de un daño futuro. Al respecto, el Tribunal considera pertinente hacer referencia al concepto de daño futuro en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en los siguientes términos:

*“Es indiscutible, siguiendo la doctrina y la jurisprudencia, que para que el perjuicio sea resarcible es necesario que sea cierto y efectivo, es decir, que no puede dar materia a resarcimiento el perjuicio hipotético, esto es, el que sólo es posible o eventual, o en otras*

*palabras: el que podría producirse o no producirse. Pero, no hay que confundir el perjuicio futuro con el eventual o hipotético, pues aquel sí es resarcible siempre que sea cierto que sobrevendrá.*

*La orientación jurídica anterior es la misma de la Corte Suprema de Justicia quien sobre el particular ha dicho: “El perjuicio puede ser actual, cuando ha existido antes de la acción resarcitoria o al tiempo de iniciarse ésta. Puede ser futuro, cuando puede manifestarse con posterioridad al hecho culposo que lo causa. En ocasiones esas derivaciones posteriores son lógica consecuencia del hecho aunque aparezcan después de él. Lo esencial es que ellas se presenten con certidumbre como una prolongación natural de cierto estado de cosas. No debe confundirse el perjuicio futuro con el eventual, aquel, si es cierto, se repara, porque si no existe en la actualidad, con alguna probabilidad se supone que existirá algún día. El perjuicio eventual, por el contrario, es hipotético, puesto que depende, por un lado, del hecho dañoso, y, por otro, de circunstancias que están en el terreno de una remota realización. Un perjuicio de tal naturaleza no presentaría base adecuada para una acción de indemnización, (S. N. G. 27 de septiembre 1946, G. J. N° 2040, pág. 578)”.*<sup>284</sup>

417. De acuerdo con lo anterior, uno de los requisitos para que el daño sea susceptible de ser indemnizado es que se trata de un daño cierto, situación que de manera alguna excluye al daño futuro, esto es, el que no ha ocurrido al momento de hacerse el juicio de reparación, pero que aparecerá en un futuro cercano. Naturalmente, para que el daño futuro sea indemnizable, no debe tratarse de un daño puramente eventual, sino que debe ser un daño cierto, certeza que debe evaluarse de acuerdo con las reglas de la experiencia y lo probado en el proceso<sup>285</sup>.
418. Además, no tendría sentido que las compañías aseguradoras, una vez conozcan las declaraciones de este Tribunal, iniciaran acciones tendientes al recobro de las sumas pagadas a la UAESP, cuando lo cierto es que la conducta más lógica desde la perspectiva jurídica es acudir ante la UAESP a solicitar la devolución de los dineros pagados en virtud de unos actos administrativos cuya nulidad parcial fue declarada, situación que reitera la falta de certeza del daño futuro reclamado y, por lo mismo, la imposibilidad de que el Tribunal imponga

---

<sup>284</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de mayo de 1985, expediente 2.682.

<sup>285</sup> TAMAYO JARAMILLO, Javier, “*Tratado de responsabilidad civil*”, Tomo. II, 2ª ed., Bogotá, Editorial Legis S.A., Bogotá 2007, pag. 341.

una condena por este concepto. Por lo anterior, el Tribunal declarará probada la excepción de *“Inexistencia de daño indemnizable por los pagos realizados por las aseguradoras”* planteada por la UAESP en la contestación a la reforma de la demanda, y negará la excepción de *“Inexistencia de daño indemnizable en el caso de la Aseguradora Cóndor”* propuesta por la misma parte, ya que para negar la pretensión el Tribunal no tiene en cuenta el hecho de que la mencionada aseguradora se encuentre en proceso de liquidación obligatoria, sino la falta de prueba de la certeza del daño reclamado.

419. De otra parte, en cuanto a la pretensión subsidiaria, en concordancia con lo expresado al analizar la legitimación en la causa del Distrito Capital, observa el Tribunal que el pacto arbitral fue celebrado exclusivamente entre la UAESP y LIME, de tal manera que la habilitación recibida para la administración de justicia se limita a la relación jurídica entre dichos sujetos exclusivamente. En efecto, como es bien sabido, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política, uno de los principios que ampara a la justicia arbitral es precisamente el principio de la voluntariedad, en virtud del cual, únicamente quienes hayan suscrito el pacto arbitral están sometidos a las decisiones del Tribunal, de tal manera que la administración de justicia únicamente recae sobre esos sujetos.
420. En ese marco, el Tribunal destaca que la pretensión subsidiaria bajo análisis no contempla un reconocimiento a favor de LIME sino de terceros que, a pesar de tener una relación contractual con aquella, no son parte del pacto arbitral estipulado en el Contrato de Concesión No. 54 de 2003 y, por lo mismo, tampoco lo son del trámite arbitral. En efecto, en la pretensión vigésima se solicita que, como condena, se ordene a la UAESP *“a reintegrar a dichas compañías los valores pagados por ellas a favor de la UAESP, o bien, la diferencia resultante entre el valor impuesto en las Resoluciones No. 221, 513 y 516 de 2013, y el menor valor que se determine en el laudo arbitral por concepto del presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales*

*allí declarada por la entidad, con motivo del pago realizado por dichas empresas a favor de la UAESP”.*

421. En ese sentido, dado que la condena que se solicita no es a favor de uno de los sujetos que forma parte de la relación jurídica sobre la cual es competente el Tribunal, mal haría en abrogarse facultades para concederles algún tipo de reconocimiento dentro del proceso, ya que, de actuar así, estaría incurriendo en la causal de anulación del laudo establecida en el numeral 2 del artículo 41 de la Ley 1563 de 2012, por haber obrado sin jurisdicción ni competencia. Al respecto, en un caso muy similar, ha dicho el Consejo de Estado:

*“El consultor mediante el proceso arbitral pretende que se declare que el DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA incumplió el contrato de consultoría No. 460 de 2009, que el consultor cumplió con lo suyo, que el incumplimiento de aquel le causó perjuicios o en subsidio desequilibró el contrato, y que se resuelva y liquide el contrato de consultoría.*

*4.2.3. Para la Sala es indubitable que el fundamento de las decisiones que tomó el Tribunal de Arbitramento se encuentra en la terminación de los contratos de concesión 001, 002 y 003 de 2010, esto es en negocios jurídicos diferentes al contrato de consultoría No. 460 de 2009.*

*En efecto, el Tribunal parte del entendimiento que la parte convocante no persigue “obtener del DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA el pago de la comisión de éxito como si ésta fuera una obligación a su cargo, poniéndolo en la posición de deudor de la prestación, sino el resarcimiento de los perjuicios causados por la parte Convocada a la Convocante como consecuencia de la terminación de los contratos en los que se encontraba la estipulación de pago de la comisión de éxito antes de que se causara el remanente de la misma y con esa precisa intención, lo que se traduce en un incumplimiento de sus obligaciones contractuales en el marco del contrato de consultoría No. 460 del dos (2) de junio de dos mil nueve (2009) por el hecho de no haberse mantenido la ratificación del pago de dicha comisión con ocasión de estas terminaciones y liquidaciones.”*

*Estas elucubraciones en torno a la terminación y liquidación de los contratos de concesión números 001, 002 y 003 de 2010 se mantienen a lo largo del laudo para sustentar las decisiones que se toman en la parte resolutive, pero que sean las mismas palabras del Tribunal de Arbitramento las que demuestren lo que se viene afirmando, quien, después de valorar los documentos que contienen*

*esos contratos (en especial las cláusulas en donde los contratistas concesionarios ratifican el pago de la comisión de éxito) así como las actas de terminación y liquidación de esos negocios jurídicos y el acta que contiene lo discutido entre convocante y convocada el 31 de enero de 2012 con ocasión de la terminación y liquidación de las concesiones...*

*(...)*

*Pues bien, nótese cómo el Tribunal de Arbitramento lo que en verdad resuelve, aunque lo resuelto se disfrace con otro nombre o se diga que es a otro título, es sobre el hecho de no habersele pagado al consultor el 60% restante de la comisión de éxito cuyo pago total había sido ratificado por los concesionarios en los contratos de concesión números 001, 002 y 003 de 2010.*

*El hecho de que el pago de la comisión de éxito haya sido ratificado por los contratistas concesionarios en los contratos 001, 002 y 003 de 2010 determina que esta cuestión se torne propia y exclusiva de estos contratos.*

*Con otras palabras, la controversia que fue resuelta por el Tribunal de Arbitramento (no pago del 60% restante de la comisión de éxito) no sólo tiene que ver con una obligación anidada en los contratos de concesión números 001, 002 y 003 de 2010 en virtud de la ratificación de los concesionarios, sino que también tiene su origen en el devenir o acontecer de estos contratos (terminación anticipada y liquidación), razones por las cuales no tiene su fuente en el contrato de consultoría No. 460 de 2009 aunque el Tribunal de Arbitramento se empecine en sostener artificiosamente lo contrario.*

*En consecuencia, como la cláusula compromisoria sólo habilitaba a los árbitros para dirimir controversias resultantes del contrato de consultoría No. 460 de 2009 y no de las que surgieran de los contratos de concesión números 001, 002 y 003 de 2010, al adentrarse en estos terrenos que le estaban vedados resulta claro que decidió sobre asuntos que no estaban comprendidos en la cláusula compromisoria y entonces le asiste la razón a la parte recurrente<sup>286</sup>.*

422. De acuerdo con lo anterior, observa el Tribunal que la controversia que se desprende de la pretensión vigésima subsidiaria se refiere a la relación jurídica ente la UAESP y Confianza S.A., y la UAESP y Seguros del Estado S.A., relaciones jurídicas enteramente diferentes a la que es objeto del presente debate arbitral, de tal manera que sobre ellas no tiene competencia. En esa medida, el Tribunal negará la excepción de *“Falta de legitimación en la causa por activa para demandar subsidiariamente el reembolso de lo pagado por terceros en*

---

<sup>286</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 21 de noviembre de 2013, Expediente 47.590.

*favor de la UAESP*”, pues la misma ataca una pretensión sobre la cual el Tribunal carece de competencia

423. Finalmente, dado que no hay lugar a la imposición de condena alguna en contra de la UAESP ni se evidencian elementos para declarar la existencia de obligaciones pecuniarias a favor de la UAESP, el Tribunal negará la excepción de “*Compensación*” propuesta en la contestación de la demanda reformada, anotando además que en el *sub lite* no se presentan los requisitos exigidos por el artículo 1715 del Código Civil para que opere el modo extintivo de obligaciones alegado.<sup>287</sup>
424. En virtud de lo expuesto en este numeral 7. el Tribunal denegará las pretensiones vigésima principal y primera subsidiaria de la vigésima principal, declarará probada la excepción de “*Inexistencia de daño indemnizable por los pagos realizados por las aseguradoras*” planteada por la UAESP, y negará la excepciones de: (i) “*Inexistencia de daño indemnizable en el caso de la Aseguradora Cóndor*”, (ii) “*Compensación*”, y (iii) “*Falta de legitimación en la causa por activa para demandar subsidiariamente el reembolso de lo pagado por terceros a favor de la UAESP*”, propuestas por la UAESP.

---

<sup>287</sup> Artículo 1715 del Código Civil. “*La compensación se opera por el solo ministerio de la ley y aún sin conocimiento de los deudores; y ambas deudas se extinguen recíprocamente hasta la concurrencia de sus valores, desde el momento que una y otra reúnen las calidades siguientes: 1a) Que sean ambas de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad. 2a) Que ambas deudas sean líquidas; y 3a) Que ambas sean actualmente exigibles. Las esperas concedidas al deudor impiden la compensación; pero esta disposición no se aplica al plazo de gracia concedido por un acreedor a su deudor.*”

## XII. JURAMENTO ESTIMATORIO DE LA DEMANDA PRINCIPAL REFORMADA

425. La parte convocante para dar cumplimiento al artículo 206 del Código General del Proceso estimó las indemnizaciones que se reclaman, así:<sup>288</sup>

### “RESUMEN ESTIMACION JURADA DE LA CUANTIA CON DISCRIMINACIÓN DEL CAPITAL Y LOS INTERESES RECLAMADOS

	Valor Reclamado	Valor actualizado a agosto 2013	Intereses (*)
MAYORES COSTOS INCUMPLIMIENTO SOR	2.408.005.814	2.465.308.981	182.770.578
DAÑOS PARQUE AUTOMOTOR EN RELLENO SANITARIO	89.882.871	92.021.809	6.822.220
MAYORES COSTOS DE PERSONAL EN EL RELLENO	35.119.896	35.955.642	2.665.643
MAYORES COSTOS POR CORTE CESPED CORREDORES FERREOS	247.829.830	253.727.421	18.810.586
SERVICIOS ESPECIALES ARBOLES CAIDOS	19.290.000	19.749.043	1.464.135
	2.800.128.412	2.866.762.896	212.533.162

Los intereses fueron liquidados desde la fecha en que se reclamó a la UAESP y hasta el 09 de septiembre de 2013, y se usó la tasa del interés civil del seis ( 6%) efectivo anual, sobre la suma actualizada.”

---

<sup>288</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folio 245.

426. El Tribunal observa que si bien se presenta en el juramento estimatorio el valor de la actualización a agosto de 2013 de cada uno de los valores correspondientes a cada concepto reclamado, en las pretensiones de la demanda principal reformada no se solicitó ninguna suma a título de actualización.
427. La UAESP en la contestación a la reforma de la demanda<sup>289</sup> objetó el juramento estimatorio al considerar que adolece de detalle y precisión.
428. En el caso sometido a su decisión, el Tribunal no encuentra ligereza en la estimación de la cuantía de las pretensiones de la demanda y mucho menos advierte fraude, colusión, falta de diligencia o cuidado en la actuación de la parte o de su apoderado, y por consiguiente, no hay lugar a consecuencia adversa alguna.<sup>290</sup>

### **XIII. COSTAS**

429. Encontrándose el tribunal de arbitramento en la oportunidad para proferir decisión final, resulta imperioso aplicar las reglas correspondientes a condena y liquidación de costas procesales y agencias en derecho, con base en lo establecido por los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.
430. El artículo 365 del Código General del Proceso establece lo siguiente en relación con las costas:

*“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*

---

<sup>289</sup> Cuaderno Principal No. 2, Folio 388 a 391.

<sup>290</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-157 de 2013, Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-279 de 2013.

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

*2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*

*3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*

*4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*

***5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.***

*6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.*

*7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.*

*8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*

*9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción. (La subraya y la negrilla fuera del texto original)*

431. De acuerdo con la anterior norma, únicamente hay lugar a la condena en costas y agencias en derecho cuando existe una “parte vencida en el proceso”, hipótesis normativa que no se presenta en el caso *sub examine*, teniendo en cuenta que prosperaron algunas de las pretensiones de la demanda principal de LIME y algunas de las excepciones propuestas por la UAESP, y que respecto del Distrito Capital el Tribunal estableció la falta de legitimación en la causa.

## TERCERA PARTE - DECISIONES DEL TRIBUNAL

### PARTE RESOLUTIVA

El Tribunal Arbitral, administrando justicia por habilitación de las Partes, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, en decisión unánime,

#### RESUELVE

**Primero.** No prospera la tacha de sospecha del testigo WILLGER DEAZA PULIDO, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este laudo arbitral.

**Segundo.** No prospera la objeción por error grave contra el dictamen presentado por INTEGRA AUDITORES CONSULTORES S.A., de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este laudo arbitral.

**Tercero.** Declarar que no prospera la excepción formulada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP- en la contestación de la demanda principal reformada titulada *“Falta de competencia de la justicia arbitral para abordar la presente controversia”*.

**Cuarto.** Declarar de oficio probada la excepción de falta de legitimación en la causa del Distrito Capital, en los estrictos términos y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Quinto.** Declarar que prosperan las excepciones formuladas por LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. en la contestación de la demanda de reconvención tituladas *“Falta de competencia del Tribunal para pronunciarse acerca de la demanda de reconvención como quiera que el Distrito Capital, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*

*de Bogotá EAB E.S.P. y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. no son parte del pacto arbitral” y “Falta de legitimación en la causa por activa por parte del Distrito Capital y falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de LIME”, en los estrictos términos y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, el Tribunal se abstiene de pronunciarse sobre las demás excepciones formuladas por LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. en la contestación de la demanda de reconvención reformada.*

**Sexto.** Negar la totalidad de las pretensiones de la demanda de reconvención presentada por el Distrito Capital, en los estrictos términos y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Séptimo.** Declarar que en el Contrato de Concesión No. 054 de 2003, en el cual son partes la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- y LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P., los únicos bienes que deben ser objeto de entrega por parte de LIME S.A. al finalizar el Contrato, a título de reversión, son los mencionados en las cláusulas 17 y 32 del numeral 11 del citado Contrato de Concesión, con lo cual prospera la pretensión primera principal de la demanda principal reformada.

**Octavo.** Declarar que no prosperan las excepciones formuladas por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- en la contestación de la demanda principal reformada tituladas *“La reversión de vehículos afectos a la prestación del servicio es una obligación inherente al Contrato de concesión No. 54 de 2003”* y *“La concesión otorgada a LIME amortizaba la inversión en vehículos con recursos provenientes de la tarifa”*.

**Noveno.** Declarar que no prosperan las excepciones formuladas por el Distrito Capital en la contestación de la demanda principal reformada tituladas *“La reversión de vehículos afectados a la prestación del*

*servicios (sic) es una obligación inherente al Contrato de Concesión No. 54 de 2003” y “La concesión otorgada a LIME S.A. ESP, amortizaba la inversión en vehículos con recursos provenientes de la tarifa”, en los estrictos términos y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y con fundamento en la ausencia de legitimación en la causa del Distrito Capital.*

**Décimo.** Declarar que LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. dio cabal cumplimiento a sus obligaciones de entrega de bienes e información a título de restitución y reversión al final del Contrato de Concesión No. 054 de 2003, con lo cual prospera la pretensión segunda principal de la demanda principal reformada.

**Décimo Primero.** Declarar que no prospera la excepción formulada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- en la contestación de la demanda principal reformada titulada *“La reversión defectuosa de la información conforme a la Cláusula 17 del Contrato de Concesión No. 54 de 2003 es causa de un incumplimiento parcial del contratista”.*

**Décimo Segundo.** Declarar que prosperan las excepciones formuladas por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- en la contestación de la demanda principal reformada tituladas *“La implementación del sistema operativo de reciclaje – SOR no es fuente de reconocimiento de mayores costos, por no ser un evento imprevisible para el contratista”, “El supuesto deterioro de la flota de vehículos y los alegados mayores costos de personal no son imputables a la UAESP”, “La obligación de corte de césped no tiene áreas de exclusión, por lo que corresponde a una obligación propia del contratista que no genera reconocimientos adicionales por la UAESP” e “Inexistencia del concesionario a obtener el reconocimiento de valores adicionales por la recolección de árboles caídos”.*

**Décimo Tercero.** Declarar que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Domiciliarios -UAESP- no incumplió las obligaciones pactadas en el Contrato de Concesión 054 de 2003 de: (1) Implementación del Sistema Operativo de Reciclaje –SOR (numeral 2.2 del Anexo 10 al contrato de concesión 054 de 2003), (2) Mantenimiento de adecuadas condiciones de acceso, circulación y trabajo en el Relleno Sanitario Doña Juana (numeral 2.9 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión), y (3) Planeación e identificación en las actividades de mantenimiento y conservación de los árboles que debían ser podados de la ciudad (numeral 2.6 de la Resolución 114 de 2003 – Reglamento Técnico y Operativo de la Concesión), por lo cual no prosperan las pretensiones tercera principal, cuarta principal, quinta principal, sexta principal, primera subsidiaria de la sexta principal, segunda subsidiaria de la sexta principal, tercera subsidiaria de la sexta principal, primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal, segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la sexta principal, séptima principal, octava principal, novena principal, décima principal, décima primera principal, primera subsidiaria a la décima primera principal, segunda subsidiaria a la décima primera principal, tercera subsidiaria a la décima primera principal, primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima primera principal, segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima primera principal, décima segunda principal, décima tercera principal, décima cuarta principal, décima quinta principal, décima sexta principal, primera subsidiaria a la décima sexta principal, segunda subsidiaria a la décima sexta principal, tercera subsidiaria a la décima sexta principal, primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal, segunda subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima sexta principal, décima séptima principal, primera subsidiaria a la décima séptima principal, segunda subsidiaria a la décima séptima principal, tercera subsidiaria a la décima séptima principal, primera subsidiaria a la tercera pretensión subsidiaria de la décima séptima principal y segunda subsidiaria a la tercera pretensión

subsidiaria de la décima séptima principal, todas las anteriores de la demanda principal reformada.

**Décimo Cuarto.** Declarar la nulidad de los artículos segundo a noveno de la Resolución UAESP No. 221 de 31 de mayo de 2013, *“por la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Concesión 54 de 2003, suscrito con Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.”*, y declarar la nulidad de la Resolución UAESP No. 513 de 9 de octubre de 2013, *“por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Limpieza Metropolitana S.A E.S.P. – LIME S.A. E.S.P. en contra de la Resolución No. 221 de 2013, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 54 de 2003, suscrito con la sociedad Limpieza Metropolitana S.A E.S.P. – LIME S.A. E.S.P.”*, por lo cual prosperan parcialmente las pretensiones décima octava principal y décima novena principal de la demanda principal reformada.

**Décimo Quinto.** Declarar que no prospera la excepción formulada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- en la contestación de la demanda principal reformada titulada *“Legalidad de los actos administrativos demandados”*.

**Décimo Sexto.** Declarar que prospera la excepción formulada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- en la contestación de la demanda principal reformada titulada *“Inexistencia de daño indemnizable por los pagos realizados por las aseguradoras”*.

**Décimo Séptimo.** Declarar que no prosperan las excepciones formulada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP en la contestación de la demanda principal reformada tituladas *“Falta de legitimación en la causa por activa para demandar subsidiariamente el reembolso de lo pagado por terceros en favor de la UAESP”*, *“Inexistencia de daño indemnizable en el caso de la Aseguradora Cóndor”* y *“Compensación”*, en los estrictos términos y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Décimo Octavo.** No condenar a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Domiciliarios -UAESP- a pagar a LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP suma de dinero alguna, ni a reintegrar suma de dinero alguna, por lo cual no prosperan las pretensiones vigésima principal y primera subsidiaria a la vigésima principal de la demanda principal reformada.

**Décimo Noveno.** No imponer a las partes las sanciones previstas en el artículo 206 del Código General Proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Vigésimo.** No condenar en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Vigésimo Primero.** Declarar causado el saldo de los honorarios de los Árbitros y de la Secretaria, por lo que se ordena al Presidente del Tribunal realizar los pagos correspondientes.

**Vigésimo Segundo.** Ordenar la liquidación final y, si a ello hubiere lugar, la devolución a las partes de las sumas no utilizadas de la partida “Gastos”.

**Vigésimo Tercero.** Ordenar que por Secretaría se expidan copias auténticas de este Laudo, con las constancias de ley, con destino a cada una de las partes y al Ministerio Público, y copia simple para el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.

**Vigésimo Cuarto.** Disponer que en firme esta providencia, el expediente se entregue al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá para su archivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JUAN CAMILO RESTREPO S.**  
Presidente

**CLARA MARÍA GONZÁLEZ Z.**  
Árbitro

**JUAN CARLOS EXPÓSITO V.**  
Árbitro

**LAURA BARRIOS MORALES**  
Secretar

