



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia:	25000-23-36-000-2022-00121-00
Medio de control:	Reparación directa
Demandante:	NTC Construcciones SAS
Demandado:	Agencia Nacional de Infraestructura y otros
Hora inicial:	8:05 a.m.
Hora final:	9:23 a.m.
Asunto:	Audiencia inicial (CPACA, art.180)

I. ASISTENTES
(L. 1437/2011, art. 180, num. 1 a 4)

- MARTHA LUCÍA JEREZ LIZARAZO**, identificada con la c.c. nro. 63.335.157 de Bucaramanga (Santander) y la tarjeta profesional nro. 70.124 del C.S. de la J., como apoderada de la parte demandante. A quien se le reconoció personería jurídica en el auto admisorio de la demanda¹.

Correos electrónicos: mljerezl@hotmail.com

- JUAN SEBASTIÁN RAMÍREZ DUQUE**, identificado con la c.c. nro. 1.026.250.449 de Bogotá D.C. y la tarjeta profesional nro. 208.008 del C.S. de la J., como apoderado de la demandada Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, conforme al poder especial del 7 de octubre de 2022².

Correos electrónicos: jsramirez@ani.gov.co
buzonjudicial@ani.gov.co

- RICARDO VÉLEZ MÚNERA**, identificado con la c.c. nro. 1.128.402.031 y la tarjeta profesional nro. 241.043 del C.S. de la J., como apoderado principal de las demandadas Vías de las Américas SAS, en adelante Vías de las Américas, y Construcciones El Cónedor SAS, en adelante Construcciones El Cónedor, conforme a los poderes allegados con las contestaciones de la demanda³.

El abogado estuvo presente en calidad de asistente, pues, en la audiencia, actuó el apoderado sustituto de las demandadas.

- JUAN MANUEL VELÁSQUEZ GARCÍA**, identificado con la c.c. nro. 1.017.146.153 y la tarjeta profesional nro. 187.678 del C.S. de la J., como apoderado sustituto de las demandadas Vías de las Américas y Construcciones El Cónedor. A quien se le reconoció personería jurídica en la audiencia, de acuerdo con los poderes allegados con las contestaciones de las demandas⁴.

Correos electrónicos: rvelez@vjasociados.com

¹ Arch. 003, exp. electrónico.

² Arch. 017, ib.

³ Archs. 009 y 011, ib.

⁴ Ib.

ricardov@quip.legal
jmv@pactoabogados.co

5. VALENTINA GUZMÁN ROLDÁN, identificada con la c.c. nro. 1.018.508.313 y la tarjeta profesional nro. 391.856 del C.S. de la J., como apoderada de la llamada en garantía Seguros Confianza SA, en adelante Seguros Confianza. A quien se le reconoció personería jurídica en la audiencia, de acuerdo con el poder especial del 16 de noviembre de 2022 y el certificado de existencia y representación legal de la firma Vélez Gutiérrez Abogados SAS⁵.

Correos electrónicos: notificaciones@velezgutierrez.com
lmcebillo@velezgutierrez.com
nespitia@velezgutierrez.com
agutierrez@velezgutierrez.com
rvelez@velezgutierrez.com

6. MICHELE VELÁSQUEZ LAGUNA, identificada con la c.c. nro. 1.192.805.750 de Bogotá D.C. y la tarjeta profesional nro. 416.599 del C.S. de la J., como apoderada de la llamada en garantía Seguros Generales Suramericana SA, en adelante Seguros Generales Sura. A quien se le reconoció personería jurídica en la audiencia, conforme a la sustitución de poder del 24 de noviembre de 2025⁶.

Correos electrónicos: bsalazar@bstlegal.com
mvelasquez@bstlegal.com

7. FERNEL ARÉVALO MANTILLA, identificado con la c.c. nro. 13.338.913 de Sardinata (Norte de Santander) y la tarjeta profesional nro. 70.289 del C.S. de la J., como curador *ad litem* de la vinculada Singesa SA, en adelante Singesa, de acuerdo con la aceptación del nombramiento realizada el 27 de febrero de 2025⁷.

Correos electrónicos: fernarelarevalo@hotmail.com

8. WILLIAM CRUZ ROJAS, procurador 142 judicial II administrativo de Bogotá.

Correo electrónico: wcruz@procuraduria.gov.co

II. SANEAMIENTO (L. 1437/2011, art. 180, num. 5)

Se indicó que no hay vicio, irregularidad o causal de nulidad alguna que pudiere invalidar lo actuado en el proceso.

Se aclaró que, en auto del 13 de agosto de 2025⁸, la Subsección declaró probada la excepción de “cláusula compromisoria” y desvinculó a Vías de las Américas como llamada en garantía de la ANI, pero permanece vinculada como demandada. Frente a los recursos interpuestos contra la decisión, se mencionó que su decisión le corresponde a la Sala y que, como éstos no suspenden el curso del proceso, se continuaría con el desarrollo de la audiencia inicial.

⁵ Archs. 021 y 059, ib.

⁶ Arch. 056, ib.

⁷ Arch. 043, ib.

⁸ Arch. 048, ib.

Notificada la anterior decisión en estrados, se corrió traslado a las partes.

Intervención de la parte actora: Con fundamento en el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, solicitó la vinculación del Consorcio Interventoría Transversal de las Américas, porque sus informes demostrarían inconsistencias en cuanto a la planta utilizada por Vías de las Américas para la producción de los materiales de pavimentación.

Intervención de la demandada ANI: El apoderado estuvo conforme con la decisión sobre el saneamiento y se opuso a la vinculación de la intervención, porque, en este tipo de asuntos, la parte actora tiene la carga de identificar los sujetos contra los que dirige sus pretensiones. De modo que las vinculaciones posteriores serían improcedentes y extemporáneas. Agregó que no hay litisconsorcio necesario.

Intervención de las demandadas Vías de las Américas y Construcciones El Cóndor: El apoderado manifestó estar conforme con el saneamiento y se opuso a la vinculación de la intervención, considerando que la oportunidad para reformar la demanda ya feneció.

Intervención de la llamada en garantía Seguros Confianza: La apoderada dejó constancia de que, en su criterio, debería resolverse primero sobre la vinculación de Vías de las Américas como llamada en garantía de la ANI antes de continuar con la audiencia. Se opuso a la vinculación de la intervención, porque no es ésta la oportunidad para ello ni existen pretensiones en su contra.

Intervención de la llamada en garantía Seguros Generales Sura: La apoderada estuvo de acuerdo con la decisión del saneamiento y expresó que no había oposición a la solicitud de vinculación.

Intervención de Singesa: El abogado estuvo conforme con la decisión sobre el saneamiento.

Intervención del Ministerio Público: El agente estuvo conforme con la decisión del saneamiento. Señaló que la solicitud de vinculación es extemporánea y que no existe un litisconsorcio necesario.

Decisión: El magistrado negó la vinculación de la intervención, por considerar que no se estructura un litisconsorcio necesario en los términos del artículo 61 del Código General del Proceso -CGP-, que la oportunidad para reformar la demanda, en el sentido de adicionar demandados, ya feneció, y que los informes de la intervención serían tenidos como elementos de juicio al resolver la controversia.

Notificada la anterior decisión en estrados, sin recursos, logró ejecutoria.

**III. EXCEPCIONES PREVIAS
(L. 1437/2011, art. 180, num. 6)**

Se dejó constancia de que no existen excepciones previas pendientes por resolver.

**IV. FIJACIÓN DEL LITIGIO
(L. 1437/2011, art. 180, num. 7)**

1. Posiciones de las partes.

1.1. Parte demandante⁹.

NTC Construcciones SAS, en adelante NTC Construcciones, presentó demanda de reparación directa contra la ANI, y las sociedades Vía de las Américas, Construcciones El Cónedor y Valores y Contratos SA, en adelante Valorcon, para que se las declare solidaria, patrimonial y extracontractualmente responsables del menoscabo patrimonial y el daño a su propiedad que sufrió a causa del uso no autorizado de su infraestructura para la realización de un tramo del Corredor Vial del Caribe, en el marco del Contrato de Concesión nro. 008 de 2010, celebrado entre la ANI y Vías de las Américas.

Según la demanda, entre 2019 y 2020, Construcciones El Cónedor, en asocio con Singesa, utilizó la infraestructura de la demandante para acopiar materias primas y equipos, y producir productos de pavimentación sin su autorización ni haberse celebrado ningún negocio jurídico, y sin cumplir los requisitos ambientales. La accionante solamente había acordado con Singesa, en 2019, que ésta se encargaría del mantenimiento de una planta de asfalto de su propiedad, no su alquiler ni servicios de maquila, como luego lo aseguró Singesa.

En respuesta a las reclamaciones de la accionante, se pudo establecer que Construcciones El Cónedor celebró un contrato de prestación de servicios de maquila con Singesa para el uso de una planta de asfalto. Además, Construcciones El Cónedor y la ANI alegaron la inoponibilidad de las diferentes relaciones contractuales, y la interventoría informó que la mezcla asfáltica provenía de una planta distinta, propiedad de Latinco SA, en adelante Latinco.

En criterio de la parte actora, la ANI es responsable por su falta de supervisión, vigilancia y control frente al concesionario y la interventoría, y por ser titular de la obra; Vías de las Américas, en calidad de concesionaria, por permitir la actuación irregular de uno de sus accionistas; Construcciones El Cónedor, como accionista del concesionario, por el uso abusivo y no autorizado de la infraestructura de NTC Construcciones; y Valorcon, como accionista del concesionario, por la actuación irregular de Construcciones El Cónedor. Destacó que todas las anteriores se beneficiaron de lo ocurrido y también invocó como fundamento de responsabilidad la solidaridad que opera frente a consorcios contratistas del Estado.

1.2. Parte demandada y llamados en garantía.

La ANI se opuso a las pretensiones de la demanda. Alegó su falta de legitimación, porque no tenía el deber de vigilancia atribuido en la demanda. La interventoría tampoco tenía el deber de vigilar los acuerdos de los accionistas del concesionario con terceros particulares. Por lo anterior, también aseguró que no incurrió en ninguna falla en el servicio, que no hay nexo de causalidad y que, en todo caso, éste se rompe por el hecho de un tercero, porque los perjuicios únicamente serían atribuibles a Singesa. Finalmente, indicó que no hay solidaridad en la contratación del concesionario y que éste debe mantener indemne a la ANI¹⁰.

⁹ Anex. "2. DEMANDA (...)", arch. 002, ib.
¹⁰ Arch. 005, ib.

Vías de las Américas y Construcciones El Cóndor también se opusieron a las pretensiones. Plantearon su falta de legitimación, porque no actuaron de forma abusiva ni ilegal, considerando que se utilizó la planta de asfalto con autorización de Singesa, que la administraba, y sin oposición inicial de la demandante, y que Construcciones El Cóndor hizo un buen uso de la infraestructura. Invocaron el hecho de un tercero y de la víctima, pues sería Singesa la responsable de incumplir el acuerdo celebrado con la accionante, y ésta no supervisó ni tomó medidas frente a su alegada propiedad, guardó silencio, y actuó de forma temeraria y con mala fe¹¹.

Seguros Confianza, llamada en garantía de las dos anteriores, señaló que a Vías de las Américas no le es oponible el contrato celebrado entre Singesa y Construcciones El Cóndor, ni incurrió en culpa o dolo por no impedir este negocio. Tampoco estaría probado que Construcciones El Cóndor hubiese celebrado y ejecutado de mala fe el contrato con Singesa, siendo ésta la llamada a responder. Planteó que los perjuicios reclamados no existen y/o se sobreestimaron, y que la parte actora incumplió su deber de mitigar los propios daños¹².

➔ También se opuso a los llamamientos en garantía, dado que la póliza de responsabilidad civil extracontractual opera en exceso y no ampara actos potestativos de los tomadores y asegurados, daños derivados de incumplimientos legales, administrativos o contractuales, o de la violación de medidas de seguridad, ni daños causados a la infraestructura empleada para la ejecución de la obra; no se contrató el amparo de bienes de terceros bajo custodia, tenencia y control; la póliza únicamente cubre daños físicos o materiales; y la cobertura de la póliza se extendió sólo hasta el 30 de noviembre de 2020. Finalmente, invocó la aplicación del deducible y el límite de la suma asegurada.

A su vez, Seguros Generales Sura se opuso al llamamiento en garantía de Construcciones El Cóndor, porque la póliza de responsabilidad civil que expidió únicamente aseguró a Singesa y no tiene cobertura frente a daños a bienes que estén bajo custodia, control o cuidado del asegurado, ni sobre actos potestativos. Por otra parte, aseguró que la póliza de cumplimiento tomada por Singesa no ampara su responsabilidad civil extracontractual ni la de Construcciones El Cóndor, y que no puede afectarse, por no existir controversia respecto al incumplimiento del contrato garantizado. En definitiva, alegó que el uso de la infraestructura de un tercero no está cubierto por ninguna póliza, porque no constituye un riesgo, sino un acto voluntario cometido con dolo y culpa grave. Finalmente, alegó el cobro de lo no debido, la ausencia de un vínculo contractual y la aplicación de las condiciones de las pólizas expedidas por la aseguradora¹³.

Valorcon y Singesa no contestaron la demanda.

2. Problemas jurídicos.

Con fundamento en lo anterior, el despacho planteó los siguientes problemas jurídicos:

2.1. ¿La ANI, Vías de las Américas, Construcciones El Cóndor, Valorcon y/o Singesa son responsables del menoscabo patrimonial y/o el daño a la propiedad de NTC Construcciones, por el uso no autorizado de su infraestructura para la ejecución del Contrato de Concesión nro. 008 de 2010?

¹¹ Archs. 009 y 011, ib.

¹² Arch. 022, ib.

¹³ Arch. 024, ib.

- 2.2.** De ser así, ¿procede el reconocimiento de los perjuicios materiales conforme fue solicitado en la demanda?
- 2.3.** En caso de proceder el reconocimiento de perjuicios, ¿Seguros Confianza y/o Seguros Generales Sura deberán reembolsar el pago que llegaren a hacer Vías de las Américas y/o Construcciones El Cóndor? En caso de que así sea, ¿en qué condiciones deberá efectuarse dicho reembolso?

En los términos anteriores queda fijado el litigio.

Notificada la anterior decisión en estrados, sin recursos, logró ejecutoria.

V. POSIBILIDAD DE CONCILIACIÓN
(L. 1437/2011, art. 180, num. 8)

Se dejó constancia de que, sin propuestas de conciliación, se debe prescindir de esta etapa, conforme lo previsto en la Ley 2080 de 2021.

VI. MEDIDAS CAUTELARES
(L. 1437/2011, art. 180, num. 9)

Se dejó constancia de que no existen medidas cautelares sobre las que pronunciarse.

VII. DECRETO DE PRUEBAS
(L. 1437/2011, art. 180, num. 10)

- 1.** Teniendo en cuenta la fijación del litigio y el análisis de las documentales aportadas por las partes y las llamadas en garantía, se tendrán como pruebas las que fueron allegadas de manera oportuna.

2. Pruebas solicitadas por la demandante – NTC Construcciones.

2.1. Se decretan las siguientes documentales cuyo recaudo se hace mediante oficio:

- 2.1.1.** A la sociedad Construcciones El Cóndor para que aporte la oferta presentada por Singesa para la celebración del contrato de prestación de servicios de maquila, junto a sus soportes, y las constancias de pagos hechos por concepto de obligaciones tributarias derivadas de las facturas canceladas a Singesa por la ejecución del referido contrato.

- 2.1.2.** A la ANI para que aporte los ensayos o pruebas de materiales y mezclas realizadas por Vías de las Américas y por la interventoría para dar cumplimiento a las especificaciones técnicas de calidad de los materiales utilizados, y todos los informes de interventoría sobre la construcción del tramo vial Cantagallo – San Pablo.

Se otorga a Construcciones El Cóndor y a la ANI el término de quince (15) días para aportar la documental referida, so pena de imponer las sanciones a que haya lugar.

- 2.2. No se decreta** el contrato de prestación de servicios nro. 161-26 celebrado entre Construcciones El Cóndor y Singesa, porque ya fue aportado al proceso.
- 2.3. No se decretan** los documentos relacionados con los pagos hechos por Singesa al Sistema General de Seguridad Social, por ser impertinentes, dado que, en este proceso, no se discuten las relaciones laborales de esa sociedad.
- 2.4. No se decretan** las otras documentales en poder de Latinco, Construcciones El Cóndor, Vías de las Américas, Singesa, la ANI y la interventoría, por no haberse intentado su recaudo mediante el derecho de petición, como lo exigen los artículos 78.10 y 173 del CGP, pese a estar en posibilidad de hacerlo, en los términos de los artículos 13 y 32 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.5. Se decretan los testimonios de las siguientes personas:

- El señor Vladimiro Lizarazo
- El representante legal de Latinco
- El representante legal del Consorcio Interventoría Transversal de las Américas
- El señor Alberto Carpintero Badillo
- El señor Ludwin Durán Nieto
- El señor Leónidas Vega

En los términos del artículo 217 del CGP, **se impone a la parte actora la carga de asegurar la comparecencia de los testigos a la audiencia de pruebas**, so pena de aplicar las consecuencias de su inasistencia.

3. Pruebas solicitadas conjuntamente por las demandadas Vías de las Américas y Construcciones El Cóndor:

- 3.1. Se decreta el interrogatorio** del representante legal de la sociedad demandante, quien deberá comparecer a la audiencia de pruebas por conducto de la apoderada de la parte actora para absolver el interrogatorio que presenten las demandadas.

3.2. Se decretan los testimonios de las siguientes personas:

- El señor John Jairo Calderón Ocampo
- El señor Rodrigo Alberto Ramírez Colorado
- El señor Juan Gabriel Ochoa Correa
- El señor Vladimir Illich Pinzón Ballen

En los términos del artículo 217 del CGP, **se impone al apoderado de las demandadas la carga de asegurar la comparecencia de los testigos a la audiencia de pruebas**, so pena de aplicar las consecuencias de su inasistencia. Se advierte que, como los testimonios tienen el mismo objeto, el despacho podrá limitar su recepción, conforme al artículo 212 del CGP.

- 3.3. No se decretan las documentales** consistentes en las pólizas expedidas por Seguros Confianza y Seguros Generales Sura, y sus condiciones particulares y generales, porque las aseguradoras ya las aportaron al proceso.

4. Pruebas solicitadas por la llamada en garantía Seguros Confianza.

Intervención de Seguros Confianza: Desistió de las pruebas solicitadas distintas a las documentales que ya aportó.

Decisión: El magistrado aceptó el desistimiento, por cumplir con los requisitos del artículo 175 del CGP.

5. Pruebas solicitadas por la llamada en garantía Seguros Generales Sura.

5.1. Se decretan los interrogatorios de los representantes legales de NTC Construcciones y de Construcciones El Cóndor, quienes deberán comparecer a la audiencia de pruebas por conducto de su apoderada para absolver los interrogatorios que presente la llamada en garantía.

6. La ANI no solicitó el decreto de pruebas distintas a las aportadas con su contestación. Los demás sujetos procesales tampoco formularon solicitudes probatorias.

Notificada la anterior decisión en estrados, se corrió traslado a las partes.

Intervención de la ANI: Interpuso recurso de reposición contra la decisión de decretar pruebas documentales por oficio a cargo de la ANI, por considerar que son inútiles, considerando que, en la contestación de la demanda, ya se allegó el pronunciamiento de la interventoría sobre los materiales utilizados para la construcción de la calzada.

Intervención de Vías de las Américas y de Construcciones El Cóndor: Interpuso recurso de reposición contra la decisión de decretar los testimonios de la parte actora, por no cumplir los requisitos del artículo 212 del CGP.

Intervención de Seguros Confianza: Advirtió que no encontró el testimonio del señor Leónidas Vega en la demanda.

Intervención de Seguros Generales Sura: Coadyuvó el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de Vías de las Américas y de Construcciones El Cóndor, por considerar que los testimonios decretados no cumplen los requisitos del artículo 212 del CGP.

Los demás sujetos procesales estuvieron conformes con el decreto de pruebas.

Acto seguido, se corrió traslado de los recursos de reposición.

Intervención de la parte actora: Se opuso al recurso de reposición interpuesto por la ANI, porque la solicitud de pruebas documentales se relaciona con los soportes de la información suministrada por la ANI. También, al recurso de reposición interpuesto por Vías de las Américas y Construcciones El Cóndor, porque, al momento de presentar la demanda, no tenía los datos de contacto de los testigos y se trata de pruebas de especial importancia para el proceso.

Ministerio Público: El procurador judicial precisó las pruebas que fueron objeto de recursos. En ese sentido, consideró que las pruebas documentales a cargo de la ANI son pertinentes, conducentes y útiles. En cuanto a los testimonios, señaló que la parte actora tiene la carga de asegurar la comparecencia de los testigos al proceso, por lo que la falta

de sus datos de contacto no impediría el decreto probatorio. Siendo así, solicitó confirmar la decisión.

Los demás intervenientes no hicieron manifestaciones de fondo sobre los recursos.

Decisión: El magistrado no repuso el decreto probatorio, porque la utilidad de la prueba documental a cargo de la ANI radica en que se alleguen los soportes de la información suministrada por la interventoría. Además, señaló que los testimonios tienen objetos claros y que la parte actora tiene la carga de asegurar la comparecencia de los testigos.

Notificada la anterior decisión en estrados, logró ejecutoria.

Intervención de la ANI: Solicitó aclaración frente a cómo debe tramitarse la prueba documental a su cargo.

Decisión: El magistrado señaló que, para el efecto, las partes tienen acceso al acta de la audiencia, en la que consta de qué forma se hizo el decreto probatorio.

**VIII. PROGRAMACIÓN AUDIENCIA DE PRUEBAS
(L. 1437/2011, art. 180, num. 10, inc. 2)**

Se programa audiencia de pruebas para el jueves, 30 de octubre de 2025, a las 8:00 a.m.

➔ Enlace para ingresar a la audiencia de pruebas:

https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_YmQyMmVhMjUtN2JmZi00NTM2LWJINDAtMDFkMmVkJGRkZmQz%40thread.v2/0?context=%7b%22Id%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%224124db68-f792-4aad-b35d-deb32838a9a7%22%7d

No siendo otro el objeto de la presente, se termina la diligencia siendo las 9:23 a.m. del 25 de septiembre de 2025. Para constancia de ello, se carga el acta al expediente electrónico al que tienen acceso los apoderados de las partes.

➔ Enlace donde puede visualizarse la grabación de la audiencia inicial:

https://etbcsj-my.sharepoint.com/:v/g/personal/dmunozri_cendoj_ramajudicial_gov_co/EdyD5Xp_hGhIoG6OleKgKd4B3M_79EVr_JORPHAIMPON7w?nav=eyJyZWZlcnJhbEluZm8iOnsicmVmZXJyYWxBcHAIoIJTdhJYIW1XZWJBcHAIcJyZWZlcnJhbFZpZXciOijTaGFyZURpYWxvZy1MaW5rIiwmVmZXJyYWxBcHBQbGF0Zm9ybSI6IldlYiIsInJlZmVycmFsTW9kZSI6InZpZXcifX0%3D&e=GUC47