Bucaramanga, 14 de febrero de 2018

Doctora

**CRISTEL PIERINA ARIZA PACHON**

Juez Catorce Administrativo Oral de Bucaramanga

E. S. D

REF. MEDIO DE CONTROL DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES

COLECTIVOS

ACCIONANTE CARLOS FERNANDO BARÓN BLANCO

ACCIONADO: INDERSANTANDER Y OTROS

RADICADO: 2016-0334

ESPERANZA BLANCA DILIA FARFAN FARFAN en mi condición de Procuradora 212 Judicial I para Asuntos Administrativos, me permito presentar ante su Despacho concepto de fondo dentro de la acción de la referencia:

1. **Antecedentes**
2. **La demanda**

El actor considera vulnerados los derechos colectivos contenidos en los literales a, b, c, d, e, g e i del artículo 4 de la ley 472 de 1998 por la licitación pública 002-2016, adelantada por Indersantander para el cambio de gramilla sintética a natural del estadio Alfonso López. Pone de presente varias situaciones, que se pueden resumir, de manera muy general así: de un lado hace relación a un presunto direccionamiento del contrato a favor del proponente que finalmente ganó la licitación y para ello indica que *“si entramos a la página web y colocamos Bermuda 419, encontramos que curiosamente la única empresa en Colombia que produce y cultiva, “con agroquímicos y maquinaria especializada y todo lo necesario para la puesta a punto y entrega funcional” es Gramas y Zonas Verdes, que al verse descubierta por mis denuncias ante los entes de control, cambio su razón social por COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO ZONAS VERDES””.* También señala que la clasificación UNSPSC en lo concerniente a la gramilla debió ser como bienes y servicios (preparación del terreno y del suelo, servicio de siembra, servicio de drenaje de tierra y riego) y no como servicios de construcción de estadios.

De otro lado, hace referencia a una serie de objeciones sobre aspectos técnicos de la licitación, en este punto afirma que no fue acertado sembrar grama natural de la cancha de futbol, sobre una columna de arena de rio y señala que esa técnica en los escenarios donde fue aplicada no ha sido exitosa; de igual forma indica que las dimensiones de la tubería de los drenajes debe ser 6” y 8” y no 4” y 6”, para garantizar la evacuación de las aguas; que se le dio una importancia no merecida, con un puntaje del 20% a los equipos requeridos. Explica que la entidad citada adjudicó la licitación de manera amañada, que no hay un estudio técnico y profesional en el diseño del perfil del suelo donde se sembrará la grama natural, ni de los sistemas de drenaje y riego.

Pide que la entidad accionada tome de manera inmediata, las medidas de protección de los derechos colectivos que están siendo conculcados por la adjudicación de la licitación pública No. 002-2016; que proceda a la revocatoria del acto de adjudicación o, en su defecto a la suspensión de la ejecución contractual hasta que un comité de expertos en suelos agrícolas haga un estudio de perfil o columna estratigráfica del suelo donde se sembrará la grama natural del estadio, con especificaciones técnicas que garanticen una cancha profesional; que se proceda al rediseño total de las especificaciones técnicas en cuanto a siembra de grama, drenaje y riego; que no se inicie la ejecución contractual hasta que se socialice con la comunidad, los aspectos relevantes del contrato; se dé a conocer al actos los datos de quienes integraron el comité técnico y los contratos correspondientes.

1. **Las contestaciones**

La Sociedad OMEGA INGENIERÍA ASOCIADOS S.A.S. afirma que celebró el contrato No. 325 del 14 de septiembre de 2016, mediante el cual se materializó la Licitación Pública No. LIC 002-2016, que tiene por objeto el Mejoramiento y la adecuación de escenarios deportivos de la Villa Olímpica del Municipio de Bucaramanga, adjudicada al Consorcio Olímpico 2016, el cual se encuentra conformado por las empresas Omega Ingeniería Asociados S.A.S. en un 75% y Cooperativa Zonas Verdes de Antioquia en el 25% restante.

Explica que el mejoramiento y adecuación de los escenarios de la Villa Olímpica del Municipio comprendía varias actividades específicas una de las cuales era al interior del Estadio Alfonso López, el Retiro de Grama Sintética, estructura de soporte y sistema de drenaje existente, ampliación del área de la cancha, suministro e instalación de nueva estructura de soporte de la cancha, drenajes y sistema de riego, siembra de grama natural, suministro e instalación de porterías y banderines.

Aduce que la duración del contrato se estipuló en un término de cinco meses a partir del inicio del mismo, por lo que todas las actividades incluyendo el cambio de grama fueron ejecutadas en un 98% garantizándose el cumplimiento del contrato.

Manifiesta que se opone a las pretensiones, afirmando que la acción popular no es el medio idóneo para debatir la legalidad o no de una licitación pública afirmando que el objeto del contrato aquí debatido tuvo un desarrollo transparente bajo la licitación pública conforme a la ley estatal. Propone como excepciones inepta demanda al estimar que las pretensiones no son acordes con los hechos y las pruebas así como falta de causa para pedir.

Por su parte, INDERSANTANDER aduce que la licitación pública No. LIC-002-2016, cuyo objeto consistió en el mejoramiento y adecuación de escenarios deportivos de la Villa Olímpica del Municipio de Bucaramanga, se realizó según lo establecido en las normas de contratación estatal previstas en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, ley 1474 de 2011, Decreto Ley 019 de 2012, Decreto 1082 de 2015. Indica en cuanto al proceso de ejecución contractual, que el día 9 de noviembre de 2016 se dio inicio al contrato con una duración de 5 meses, afirmando que desde mediados del mes de marzo de 2017 se culminó en un 100% las diligencias de siembra y funcionamiento de la grama sin ningún contratiempo, estando en perfecto estado y lista para su uso.

Por último, manifiesta que se opone a las pretensiones elevadas por el actor por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de un derecho colectivo, agrega que el actuar del INDERSANTANDER en desarrollo del convenio interadministrativo con la gobernación de Santander y en virtud de contrato de obra 325 se ha ceñido al ordenamiento jurídico.

1. **Consideraciones del Ministerio Público**
2. **Problema Jurídico**

En el presente asunto se pretende determinar si la entidad accionada ha vulnerado los derechos colectivos contenidos en los literales a, b, c, d, e, g e i del artículo 4 de la ley 472 de 1998, con el proceso licitatorio No. 002-2016 y la adjudicación del mismo al proponente Consorcio Olímpico 2016.

1. **Análisis jurídico**

El artículo 88 de la Constitución estableció las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza y determinó que las mismas debían tener un desarrollo legal, expidiéndose así la ley 472 de 1998.

Sobre la finalidad de las acciones populares y los requisitos necesarios para la prosperidad de la misma, ha indicado el Consejo de Estado:

*(…)*

*En tanto que mecanismos procesales para garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, la prosperidad de la acción popular depende, según ha sido establecido por la jurisprudencia, de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada[[1]](#footnote-1).*

De lo anterior queda claro que el propósito de la acción popular es la protección de derechos colectivos y por consiguiente, ese es el alcance que esta acción constitucional puede tener, de igual forma que solo en el evento de que los tres requisitos concurran podría accederse a las pretensiones de la demanda en tratándose de este mecanismo constitucional.

Teniendo en cuenta que se aduce como vulnerado el principio de la moralidad administrativa en un proceso de contratación estatal, es necesario poner de presente el alcance que el Consejo de Estado ha dado al mismo y a la carga de la prueba que tiene el actor en la demostración de las afirmaciones de vulneración de los derechos colectivos, al respecto la alta Corporación ha señalado:

*(…)*

*El derecho colectivo invocado en el libelo demandatorio.*

*5.1. La moralidad administrativa.*

*(…)*

*Pues bien, en lo atinente a la moralidad administrativa debe destacarse que se trata de un concepto jurídico indeterminado, previsto en la Carta Política de 1991 con una doble connotación, esto es, por un lado, tiene el carácter de derecho colectivo y, por otro, el de un principio que orienta la función administrativa.*

*Esta Sección, en diversas oportunidades, ha pretendido auscultar el contenido y alcance del concepto de moralidad administrativa y, en ese propósito, ha discurrido así:*

*“existe amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular –noción que la aproxima a la desviación de poder –; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la Administración en el ejercicio de potestades públicas; cuando se desconocen los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes al tiempo que orientan su adecuada interpretación –concepción que reconoce la importancia axiológica y principalista del ordenamiento, en un contexto eminentemente jurídico que, por tanto, no coincide con el mero desconocimiento de los parámetros éticos y morales aceptados por los asociados –; cuando se aplique o interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparte de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento . También ha dicho la Sala que los intentos de definir la moralidad administrativa no la limitan sino que simplemente la explican, en vista de que en relación con este tipo de conceptos es el caso concreto el que brinda el espacio para que la norma se aplique y para que se proteja el correspondiente derecho colectivo” (se destaca).*

*Más adelante, la Subsección B de la Sección Tercera recordó que el juicio de moralidad administrativa sobre la actividad contractual se orientaba a la sujeción de los deberes de corrección que exigía la correspondencia entre las actuaciones de la administración pública y el interés general, en otras palabras, que los contratos de las entidades públicas no se utilizaran con fines distintos o contrarios a los perseguidos por el Estado.*

*A la luz de tales perfiles jurisprudenciales esta Subsección procederá a examinar si en el presente asunto el municipio de Dosquebradas (Caldas) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi infringieron el derecho colectivo a la moralidad administrativa por los hechos que han dado lugar a la presente acción y a los que ya se ha hecho referencia, para lo cual deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes parámetros:*

*- Que la transgresión de la legalidad haya obedecido a la satisfacción de intereses particulares.*

*- Que existan irregularidades y/o mala fe por parte de la Administración en el ejercicio de las potestades públicas.*

*- Que se desconozcan los principios que guían la función administrativa.*

*(…)*

*En efecto, esta Sección, en sentencia de noviembre de 2004, manifestó que:*

*“La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6 Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto.*

*En el sub examine, se echan de menos esos requisitos. No puede concluirse que por la sola omisión en la transferencia de recursos de una entidad estatal a otra de la misma naturaleza, se afecte la moralidad administrativa, pues, tal como se indicó con anterioridad, el desconocimiento de ese derecho se presenta cuando la actuación de la administración se encuentra desligada de los fines y principios que regulan la administración, y obedece a finalidades de carácter particular con el objeto de favorecer intereses propios o de terceros con claro desconocimiento de los principios de la administración.*

*(…)*

*Correspondía a los actores demostrar, además de la omisión, la presencia de elementos de carácter subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración, esto es: conductas amañadas, irregulares o corruptas que favorecen el interés particular a costa de ignorar los fines y principios de la recta administración. Esa prueba se echa de menos” (negrillas adicionales).*

*A su turno, en pronunciamiento dictado el 26 de enero de 2006 se expresó que:*

*“Con este propósito es importante precisar que en veces la violación al principio de legalidad, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativa, puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio.*

*Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y corresponde al accionante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad.*

*Igualmente al juez de la acción popular le corresponde superar los límites de la revisión de ilegalidad de la actuación con la que según la demanda se vulnera la moralidad administrativa, para extender su análisis a las motivaciones que llevaron al funcionario a ejecutar la actuación. (…).*

*(…)*

*En síntesis, los cargos que se imputen en la demanda deben ser fundados en conductas que no solo se alejen de la ley, sino que deben ser acompañados de señalamientos de contenido subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración como lo serían la deshonestidad o la corrupción, cargos que deben ser serios, fundados y soportados en medios probatorios allegados oportunamente al proceso, dado que cualquier imputación sobre inmoralidad administrativa en la que estén ausentes las acusaciones y los elementos probatorios de tal aspecto, no debe ser tramitada a través de esta acción” (Se destaca).*

*Así las cosas, en el asunto sub examine los cargos imputados a las entidades demandadas se encuentran fundamentados en conductas que según el mismo accionante se alejaron de la ley y, no puede advertirse en la demanda un señalamiento de contenido subjetivo contrario a los fines y principios de la administración (deshonestidad o corrupción, etc.), ni mucho menos se deduce así de los medios probatorios obrantes en el encuadernamiento.*

*A lo cual, se agrega que el libelo demandatorio no contiene un ataque real de vulneración a la moralidad administrativa, pues los cargos esgrimidos en la demanda se encuentran encaminados controvertir la legalidad de las actuaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– al momento de llevar a cabo el proceso de actualización catastral de los bienes inmuebles del municipio de Dosquebradas, lo cual impone a la Sala abstenerse de revisar estos cargos, puesto que como juez de la acción popular no le está permitido hacer juicios sólo en relación con la legalidad, cuando el principio de legalidad por sí solo no es susceptible de protección a través de la acción popular .*

*Ante tal panorama y teniendo en cuenta el escaso acervo probatorio atrás relacionado, esta Sala considera que el municipio de Dosquebradas y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no han incurrido en una violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, por cuanto se requiere probar que se actuó, por ejemplo, con el ánimo de favorecer intereses personales o de terceros, con desviación de poder o mediante prácticas corruptas, conductas que no se observan en el presente caso.*

*A propósito de lo anterior, se precisa que el actor popular tiene la carga de concretar el aspecto en el cual radica la trasgresión a la moralidad administrativa y probarlo de manera fehaciente, situación que no se da en el caso en estudio, pues no se aprecia en la demanda un señalamiento diferente a que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- desobedeció el artículo 5 de la Ley 14 de 1983, ni tampoco en el expediente reposa alguna prueba que arroje certeza de ese actuar inmoral por parte de la Administración.[[2]](#footnote-2)*

Bajo los anteriores criterios se analizará el caso objeto de análisis.

1. **Análisis fáctico probatorio**

Dado que al momento en el que se profiere el fallo del presente asunto, ya se ejecutó la obra contratada, no es posible analizar la viabilidad de las pretensiones planteadas en el escrito de acción popular, las cuales iban encaminadas precisamente a evitar que esto ocurriera.

No obstante lo anterior, se hace necesario analizar si se vulneran los derechos colectivos señalados por el actor, especialmente el referente a la moralidad administrativa, comoquiera que de encontrase que esto es así, debe tomarse las medidas que se estimen pertinentes en relación con tal vulneración.

Teniendo en cuenta que en escrito que contiene la acción constitucional, no se expresa de forma diferenciada y concreta de qué manera se estima vulnerado cada uno de los derechos colectivos aducidos, se estudiara, de manera genérica, las manifestaciones efectuadas por el actor a la luz de las pruebas allegadas al expediente para determinar si a partir de ellas se puede establecer vulneración alguna de derechos colectivos.

Podría clasificarse en dos partes los reproches del actor, de un lado, lo relacionado con las “falencias” técnicas del pliego de condiciones del proceso licitatorio y de otro, la afirmación de direccionamiento de la licitación a favor del proponente a quien se le adjudicó el contrato.

Respecto a la primera, es del caso precisar que ante distintas opciones respecto a la solución de una situación o necesidad pública, compete a la Entidad correspondiente, decidir cuál de ellas escoge en unas condiciones específicas[[3]](#footnote-3).

Bajo ese entendido si se discute o se controvierte esa escogencia, debe allegarse prueba idónea que muestre esta equivocación, por lo que no bastaría mostrar la existencia de otras opciones, o las ventajas de alguna de ellas, en relación con las escogidas por la administración.

En el presente asunto, frente a este primer aspecto el actor señala: 1) que no fue acertado sembrar grama natural en la cancha de futbol, sobre una columna de arena de rio, explicando las razones técnicas por las cuales considera que esta decisión no fue la correcta 2) no hay un estudio técnico y profesional en el diseño del perfil del suelo donde se sembrara la grama natural, ni de los sistemas de drenaje y riego 3) las dimensiones de la tubería de los drenajes exigidas no garantizan la evacuación de las aguas 4) sobrevaloración del ítem “equipos requeridos”.

Como pruebas de estos hechos se aportan algunas fotografías de distintos escenarios, evidenciándose en algunos de ellas puntos más claros. Frente a este medio probatorio ha sostenido la Corte Constitucional en Sentencia T 930A del 6 de diciembre de 2013, que es un medio probatorio documental de carácter representativo, ya que no contiene declaración alguna, pues en ella se representa un momento determinado; de manera que al no poderse determinar, por el mismo documento, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que representa y quien las tomó, así como la fecha de las mismas, de conformidad con el artículo 253 del CGP, se tomaran como documentos privados, y la fecha cierta aquella cuando se aportan al proceso, sobre este particular el Consejo de Estado ha sostenido*:*

*(…)*

*Sin embargo, per se, las fotografías no ofrecen el convencimiento suficiente frente a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las situaciones representadas, por lo cual se torna necesario que a efectos de otorgarles mérito probatorio, su contenido sea ratificado, verificado o cotejado con otros medios de prueba allegados al proceso.*

*Adicional a lo anterior se debe tener en cuenta que al ser consideradas como documento privado su fecha cierta se cuenta, conforme al artículo 280 de CPC, esto es, desde el momento en el que son aportadas al proceso, sin perjuicio de los demás criterios fijados por la norma en mención.*

*Así las cosas, la valoración de las fotografías se sujetará a su calidad de documentos, que en el marco del acervo probatorio, serán apreciadas como medios auxiliares, en virtud de la sana crítica del juez[[4]](#footnote-4).*

Así las cosas, adicional a las limitaciones probatorias de este medio de prueba que han sido analizados por la jurisprudencia, ha de anotarse que a partir de ellos no podría darse por acreditados los supuestos referidos por el actor, pues en primer término, no hay prueba que demuestre que esas fotos corresponden a los escenarios deportivos que se indica; en segundo lugar, no se acredita que en ellos se ha instalado grama natural en las mismas condiciones de las que se instaló en el estadio Alfonso López y por último, no demuestran que lo mismo ocurrirá en el escenario deportivo objeto de este proceso; se reitera, no se pueden hacer esas inferencias a partir del medio probatorio allegado.

También se allega pantallazo de la página de la Dirección General de Derechos de Autor, en la que se muestra que se encuentran registradas dos obras tituladas Agricultura Deportiva a nombre del actor popular. Un escrito dirigido por Agrosemillas al señor CARLOS FERNANDO BARÓN BLANCO en la que da cuenta del uso de dos especies vegetales en escenarios deportivos. Dos pantallazos de una página de internet sobre terrenos de juego de césped natural que muestran algunos gráficos y especificaciones técnicas.

De este material probatorio no podría concluirse que las especificaciones técnicas exigidas por la Administración en la licitación pública 002-2016, estén erradas o haya en ella habido deficiencias que conlleven la afectación de derechos colectivos, no obra prueba técnica que permita de manera clara y concreta hacer tal afirmación. Lo allegado corresponde a un material parcial y disgregado, del que no puede hacerse un análisis en conjunto en la dirección pretendida por el actor popular; dado además que se trata de una cuestión técnica, en la cual el actor sustenta una posición de interés, en la medida que fue uno de los proponentes en ese proceso licitatorio. En otras palabras, tratándose de una cuestión técnica, frente a la cual el actor sustenta una posición como proponente a quien no se le adjudicó el contrato, en un sentido distinto al de la Administración, para desvirtuar las decisiones tomadas por la Entidad pública, es necesaria una prueba técnica proveniente de un tercero, distinto a las partes, la que en este caso, no obra en el expediente.

El actor hace una serie de afirmaciones en relación con presuntas falencias en las especificaciones técnicas de la licitación; no obstante, al proceso no se allegaron pruebas que de manera objetiva evidencien tales deficiencias.

Ahora, se discuten las decisiones de la Administración frente a la forma en la que se decidió contratar, al estimar que debió hacerse por separado las obras relativas a la siembra, drenaje y riego de la grama, respecto a las demás obras civiles; sin embargo, se carece de material probatorio técnico que sustente no solo favorabilidad de la forma de contratación por separado planteada por el actor, sino la ilegalidad o afectación del interés general en la opción tomada por INDERSANTANDER.

En cuanto al presunto direccionamiento del contrato a favor del Consorcio Olímpico 2016, el hecho principal a partir del cual el actor llega a esta conclusión, es su afirmación de que Indersantander exige Bermuda 419 con siembra directa por semilla en estolón y que la única empresa en Colombia que la siembra en estolón es Gramas y Zonas Verdes o su socio; de lo anterior se puede entender que lo que el actor pretende indicar es que la licitación fue “hecha a la medida” de uno de los proponentes, pues solo podría ser cumplida por una única empresa en el país.

La jurisprudencia ha clarificado las particularidades que debe cumplir el pliego de condiciones, para que a través de este instrumento se concreten los principios de la contratación estatal[[5]](#footnote-5), así:

*(…)*

*El contenido mínimo de los pliegos de condiciones se encuentra descrito en el artículo 24.5 de la ley 80 de 1993, de modo que ellos reflejan la base sobre la cual se deben estructurar los mismos, para garantizar la concreción del principio de transparencia; esos parámetros o exigencias mínimas fijadas desde un marco positivo son, en síntesis, las siguientes: i) los requisitos objetivos que están obligados a acreditar los proponentes interesados en el proceso de selección, ii) las reglas de selección objetivas, justas, claras y completas que permitan elaborar la oferta o propuesta de acuerdo con las necesidades de la entidad administrativa, inclusive es posible que dentro de los mismos se incluyan medidas de protección afirmativa para garantizar la concurrencia de ciertas personas que se encuentran en situaciones de debilidad (al respecto consultar la sentencia de constitucionalidad C-932 de 2007), iii) las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato, iv) se establecerán condiciones o exigencias razonables que puedan ser cumplidas por los proponentes, v) se determinarán reglas exentas de error, o meramente potestativas de la voluntad de la entidad pública, vi) se indicarán las fechas y plazos para la liquidación del contrato cuando a ello hubiere lugar.*

*A contrario sensu, desde un marco negativo los pliegos de condiciones no pueden contener lo siguiente: i) fijar condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ii) establecer o prever exenciones de responsabilidad, iii) consignar reglas que induzcan a error a los proponentes, iv) consagrar reglas que permitan la presentación de ofrecimientos de extensión limitada, v) fijar reglas que dependan única y exclusivamente de la voluntad de la entidad contratante, y vi) según la ley 1150 de 2007, exigir soportes o documentación para validar la información contenida en el RUP, es decir, no se puede requerir a los proponentes que alleguen la información que avale su inscripción en el Registro Único de Proponentes.*

*De modo que, bajo el anterior marco de exigencias, parámetros y principios, es que la entidad contratante elabora los pliegos de condiciones, sin que ello implique una estandarización de los mismos, ya que, en cada caso concreto, el objeto a contratar determinará los requisitos de la propuesta, así como los factores de calificación objetiva que permitirán seleccionar la más conveniente a la administración pública contratante.*

La jurisprudencia sintetiza de esta forma las particularidades que deben cumplir los pliegos de condiciones. Lo que el actor aduce es precisamente la vulneración de estos parámetros legales del pliego de condiciones, al estimar que en él se estipulo un aspecto técnico excluyente, restrictivo y que afecta el derecho a la igualdad, cuando exige:

*3.04 Cultivo de grama Bermuda 419 para cancha de futbol profesional, incluye dos aplicaciones de top-dressing (arena), e= 1 cm, los agroquímicos, la maquinaria especializada y todo lo necesario para la puesta a punto y entrega funcional[[6]](#footnote-6).*

La verificación de esta afirmación depende, en primera medida, de que se demuestre que efectivamente es la empresa adjudicataria del contrato o alguno de los consorciados, los únicos que pueden en Colombia ofrecer esas especificaciones técnicas y, en segundo término, que se acredite que esa estipulación no tenía justificación atendible y que buscaba favorecer a ese proponente.

No se aporta prueba que demuestre, conforme a lo dicho por el actor, que es Gramas y Zonas Verdes, el único que estaba en posibilidad de cumplir en Colombia la especificación técnica exigida por Indersantander a la que ya se hizo alusión. En efecto, se allega el enlace de la página de internet de esa Empresa, pero claramente de esa información no podría arribarse a conclusión semejante. También se allega una grabación de una conversación telefónica del actor popular con una persona, cuyo nombre y cargo se desconoce y sin que se pueda establecer con claridad la empresa de la cual se responde dicha llamada, pues no es entendible esa parte del audio, solo se entiende la palabra Envigado; de este audio no puede inferirse la existencia de una sociedad de empresas o la unión de las mismas, pues no es prueba idónea para acreditar la existencia, representación y naturaleza jurídica de una persona jurídica, una grabación de una conversación telefónica con una secretaria, sino que es menester al respecto prueba documental, la que no obra en el expediente.

A partir de distintos indicios concatenados y analizados en conjunto es que es viable llegar a determinar un posible direccionamiento de un contrato estatal, en la medida que se trata de situaciones anómalas de las cuales difícilmente se puede tener pruebas directas, pero en este caso, los hechos a partir de los cuales el actor infiere el direccionamiento del contrato, no fueron acreditados y, por consiguiente, no se halla la razón al actor tampoco en este punto.

En suma, no se probaron en el expediente los hechos que sustenta la vulneración de derechos colectivos y de conformidad con los elementos de prueba allegados la misma no se evidencia.

**III.- Concepto del Ministerio Público**

Con fundamento en lo anotado anteriormente, estima la delegada del Ministerio Público que deben negarse las pretensiones.

Cordialmente,

**ESPERANZA BLANCA DILIA FARFAN FARFAN**

Procuradora 212 Judicial I para Asuntos Administrativos

1. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de mayo de 2013, exp 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP), CP GUILLERMO VARGAS AYALA. [↑](#footnote-ref-1)
2. CE, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1 de agosto de 2016, exp. 66001-23-31-000-2012-10100-01(AP), CP HERNÁN ANDRADE RINCÓN. [↑](#footnote-ref-2)
3. El proceso de contratación en el Estado envuelve deberes a partir del momento en el cual la administración identifica que le corresponde satisfacer una necesidad y que la misma atiende al interés general. Una vez realizada esta individualización, le corresponde elaborar todos los estudios, diseños, anteproyectos, proyectos, diagnósticos, los cuales le determinan saber cuál es la mejor opción para adquirir una obra, un bien o un servicio. (…) (Contratación Segura, Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, tercera edición, pg.53) [↑](#footnote-ref-3)
4. Sección Tercera, sentencia de 22 de abril de 2004, expediente 14688. [↑](#footnote-ref-4)
5. CE, SCA, Sección tercera, Subsección C, sentencia del 24 de julio de 2013, exp 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642), C.P ENRIQUE GIL BOTERO. [↑](#footnote-ref-5)
6. CD aportado con la demanda. Documento PDF Especificaciones Técnicas. [↑](#footnote-ref-6)