

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Expediente No. 250002341000201700083-01**

**Demandante: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

**Demandado: CONCESIONARIA RUTAL DEL SOL S.A.S. Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E  
INTERESES COLECTIVOS**

**Asunto: resuelve solicitud de complementación de medida cautelar de la ANI.**

Procede la Sala a resolver la solicitud del apoderado judicial de la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, en escrito radicado el 25 de julio de 2017 (Fls. 2152 a 2158 C. 4 de medida cautelar).

**I. ANTECEDENTES**

Mediante providencia del 9 de febrero de 2017 este Tribunal decretó una serie de medidas cautelares de urgencia; entre ellas,

"(...)

**1.2.- ORDÉNASE** al señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, para que en su condición de Suprema Autoridad Administrativa y Representante Legal de la Nación designe la autoridad que habrá de administrar el Proyecto Ruta del Sol Sector II, suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones (hoy Agencia Nacional de Infraestructura) y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., a fin de evitar la paralización de las obras que se están ejecutando, mientras dure la suspensión provisional del contrato mencionado, se dicte sentencia dentro de esta acción popular o se resuelva por el Tribunal de Arbitramento acerca de la nulidad del contrato.

La autoridad que señale el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** tendrá la obligación de tomar posesión inmediata de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II, velar por la correcta y eficiente ejecución de los trabajos de obra, así como la de ejercer una constante vigilancia sobre los recursos económicos que provengan o sean fruto de la concesión; asegurar la estabilidad de los

contratos laborales y subcontratos de obra, de suministro, de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza que en la actualidad estén vigentes, para cuyos efectos el alto funcionario aludido podrá llevar a cabo en forma directa o determinar la forma delegada en que se habrán de realizar las actuaciones administrativas, de tipo financiero y presupuestal, que permitan la continuidad de la obra, la estabilidad de los contratos laborales y de los subcontratistas de obra, de prestación de servicios, de suministro o de cualquier otra naturaleza que en la actualidad estén vigentes, de conformidad con la ley.

Para ello, el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** podrá destinar en la forma en que lo estime conveniente para el éxito del proyecto los aportes previstos por la Agencia Nacional de Infraestructura que habrían de ser transferidos a la Concesionaria en las vigencias anuales sucesivas – respetando la anualidad correspondiente- así como los ingresos provenientes de los peajes que actualmente recibe la Concesionaria los cuales serán destinados a continuar con la financiación de la obra en la forma como lo determine; o bien, el referido alto funcionario fijará los parámetros para que así ocurra por parte de la autoridad que se designe.

El Tribunal solicitará periódicamente los informes que estime del caso.  
(...)"

El apoderado de la ANI indicó que del aparte transcrito surgen varias órdenes para el Gobierno Nacional las cuales pone en consideración de este Tribunal para que se reafirme su cumplimiento efectivo:

1. La obligación de tomar posesión inmediata de las obras de la Concesión, con el objeto de evitar la paralización de las actividades que se están ejecutando.
2. Asegurar la estabilidad de los subcontratos de obra, de suministro, de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza que en la actualidad estén vigentes.

Con base en estas órdenes, la ANI solicita la adopción de medidas complementarias para garantizar la efectividad de los derechos colectivos que se consideren en amenaza; en especial, la garantía de la continua prestación del servicio público en virtud de lo señalado por el artículo 235 de la Ley 1437 de 2011.

La solicitud la fundamentó en las siguientes consideraciones.

## **1. De la Protección del derecho a la prestación continua del servicio público.**

Indicó que tal como se explicó en detalle en la audiencia del 21 de julio de 2017, el contrato de Concesión No. 001 de 2010 se encuentra terminado desde febrero del presente año; y desde esa fecha se ha iniciado y adelantado el periodo de reversión del negocio, para la liquidación y entrega definitiva de la infraestructura concesionada, a la luz de lo dispuesto en los artículos 14 y 19 de la Ley 80 de 1993, así como del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Señaló que este periodo garantizaba la prestación del servicio, en las modalidades de operación y mantenimiento del corredor, así como la facilidad de la revisión de los bienes a revertir al Estado, como su valoración, para los efectos de la liquidación; así mismo, en este periodo permitía al INVIAS asumir la administración del corredor vial para poder estructurar los contratos necesarios para estos efectos, así como para que el Gobierno Nacional ejecute los mecanismos necesarios para traslados de recursos y presupuesto.

Bajo este entendimiento afirmó que la ANI y el Concesionario, pactaron un plazo de 120 días contados desde el 27 de marzo de 2017, fecha en la que se celebró el Modificadorio No. 1 y una condición respecto a la obtención final de la liquidación bilateral del contrato.

Sin embargo, a la fecha las condiciones de recibo por parte del INVIAS ya se están concretando, tanto así que mediante comunicación del 2 de junio de 2017, el INVIAS, le informó que se contaba con la estructuración completa para el futuro proceso de licitación pública con el fin de continuar el Proyecto Ruta del Sol II, pendiente únicamente del recibo físico y legal del corredor vial.

Afirmó que la Concesionaria ha manifestado su negativa a hacer la entrega

material del corredor, o de acceder a ello, argumentando que lo convenido con la Entidad tiene una condición que a la fecha no se ha cumplido, y hace inviable su práctica; esto es, convenir, la liquidación definitiva del contrato y efectuar las restituciones mutuas.

Por lo anterior, es necesario, teniendo en cuenta el tiempo que tome conforme a la normativa respectiva, la licitación, adjudicación e inicio de los trabajos por el INVIAS, bajo la modalidad de obra pública, el acceso a la infraestructura que se requiere en un término de mínimo de un mes, contado desde el decreto de la complementación de la medida, para garantizar una correcta entrega y recibo de todos los bienes afectados a la infraestructura y su traspaso y acceso por el INVIAS.

## **2. De la protección de los derechos de los contratistas y proveedores de buena fe.**

Con el objeto de asegurar el pago de los subcontratos de obra, de suministro, de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza que en la actualidad estén vigentes, afirmó que la ANI ha adelantado todas las acciones que están a su alcance para lograr el objetivo de pago de las obligaciones relacionadas con el proyecto, al igual que el pago de las obligaciones laborales, no solo para pagarlas sino para poder armonizar cuanto antes la deuda con la banca y así reducir los intereses que se puedan generar.

Señaló que el pago de las obligaciones se adelanta con recursos del contrato, en el periodo de reversión, administrados en una Subcuenta específica de la Fiducia; y conforme al esquema de control de esta etapa, las facturas o documentos equivalentes son suministrados por el Concesionario, para revisión y autorización de pago de la Interventoría y finalmente la Agencia.

Sin embargo, hace saber que desde el inicio del período de reversión el Concesionario no ha remitido una relación de la totalidad de los proveedores y acreedores que están pendientes de pago y, además, desde

aproximadamente un mes atrás, retuvo el envío para pago de las cuentas o facturas pendientes con los acreedores, sin manifestar una razón justificable para este hecho.

Informó que tampoco se han completado las condiciones para que se proceda el pago parcial de la deuda de la banca, pues resulta necesario agotar un porcentaje significativo de pago a los demás acreedores para que se proceda a este pago parcial.

La ANI aseguró que tiene conocimiento en el sentido de que las facturas ya se tienen listas por el Concesionario, pero se niega a remitirlas; por esta razón, la Entidad encuentra viable, dada la necesidad y urgencia del pago de estos acreedores de buena fe, que la información sea remitida en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, contado desde la ejecutoria del auto que resuelva esta solicitud.

Por todo lo anterior, solicita que se emitan respecto de la Concesionaria las siguientes órdenes:

- (i) En un término mínimo de un mes, la entrega o el acceso al Gobierno a la infraestructura en los sectores concretos que requiere intervenir el INVIAS, con el objeto fundamental de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, una vez finalice el periodo del concurso para la adjudicación de las licitaciones programadas por el INVIAS.
- (ii) En un plazo máximo de tres (3) días, el envío de la relación de la totalidad de proveedores y contratistas a los que se deben pagar acreencias, indicando los respectivos montos adeudados.
- (iii) En un plazo máximo de tres (3) día, el envío a la ANI y al INVIAS de las facturas de los proveedores y contratistas respecto de los cuales se tiene certeza sobre sus acreencias, para que se adelanten el proceso de revisión y autorización de pago por parte de la Interventoría y de la Agencia.

Posteriormente, mediante escrito de 28 de julio de 2017, el apoderado judicial de la ANI aclaró que la solicitud de complementación de la medida cautelar referida a la necesidad de entrega por parte de la Concesionaria respecto de los sectores de la vía que requiere el INVIAS, corresponde a aquellas áreas contenidas en la publicación hecha en el SECOP y publicadas el 26 de julio por dicha entidad, las cuales corresponden a los tramos del corredor vial cuya entrega se solicita y requiere.

## **2. Traslado de la solicitud**

Mediante providencia del 27 de julio de 2017, el Tribunal corrió traslado a las partes por el término de tres (3) días de la solicitud de complementación de medidas cautelares presentada por el apoderado de la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI.

El apoderado del señor **José Elías Melo Acosta**, en memorial presentado el 31 de julio de 2017, manifestó no tenía pronunciamiento alguno frente a esta solicitud de complementación (Fl. 2268 cuaderno 5 de medida cautelar).

El apoderado judicial de la sociedad **EPISOL S.A.S**, a través de escrito radicado el 31 de julio de 2017 (Fls. 2269 a 2271 cuaderno 5 de medida cautelar), señaló que en relación con la primera solicitud referente al acceso a la infraestructura de la vía en los sectores que se requiere intervenir por parte del INVIAS, tanto dicha Entidad como la Concesionaria y sus accionistas, en compañía de la parte actora han venido adelantando numerosas acciones de acercamiento para establecer los parámetros y requisitos necesarios para el ingreso e intervención de la infraestructura por parte del INVIAS.

En este orden de ideas, estima que la solicitud resulta innecesaria, toda vez que a la fecha se están adelantando acciones concretas y concertadas a fin de que se permita el acceso a la infraestructura vial, tal y como lo pretende la

ANI. (Adjunta copia de Acta de reunión celebrada el 25 de julio a instancias de la Procuraduría General de la Nación con la asistencia de representantes de la ANI, el INVIAS, la Concesionaria Ruta del Sol y representantes de sus accionistas); por lo anterior, solicita que se niegue esta complementación de la medida cautelar.

Sobre las peticiones segunda y tercera, las encuentra procedentes, pues es urgente que la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. allegue a la ANI y a la Interventoría todos los documentos relacionados con las acreencias que se encuentran pendientes de pago a favor de los proveedores y contratistas de la Concesionaria en un término perentorio.

Por su parte, el apoderado de las sociedades **Construtora Norberto Odebrecht S.A. y Odebrecht Ltinvest Colombia S.A.S.**, y de los señores **Luiz Antonio Bueno Junior, Luiz Antonio Mameri y Luiz Eduardo Da Rocha Soares**; señaló que la solicitud, dista de lo sucedido el 25 de julio de 2017 en la sede central de la Procuraduría General de la Nación, en donde se realizó una reunión de seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares.

Aseguró que de la reunión en cuestión se levantó un Acta en la que quedaron plasmados los temas en los que la ANI solicitó la complementación y ya fueron atendidos.

Afirmó que en la reunión se garantizó la disponibilidad de acceso a la vía en los puntos que se requieren para la ejecución de los nuevos procesos licitatorios, a partir del 26 de julio de 2017, en lo que corresponde a la primera solicitud; y también se fijó como fecha de cumplimiento del envío de la relación de la totalidad de las facturas (100% de los pagos) por la sociedad concesionaria el viernes 28 de julio de 2017, con lo que se atiende a la segunda solicitud de complementación.

Por último, dijo que la Concesionaria se comprometió a informar, el 1 de

agosto de 2017, la fecha en se radicará el 100% de las facturas a la Interventoría de la ANI, compromiso que tiene que ver con la tercera solicitud de complementación.

El apoderado de la **Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.**, a través de memorial presentado el 1 de agosto de 2017 (Fls. 2279 a 2283 cuaderno 5 de medida cautelar), solicitó que no se decrete ninguna medida cautelar adicional por considerar que las medidas decretadas mediante el auto de 9 de febrero de 2017 son suficientes para garantizar la protección provisional de los presuntos derechos colectivos vulnerados.

Agregó que las órdenes emitidas por el Tribunal están dirigidas a la Presidencia de la República, por lo que le resulta extraño que la ANI esté solicitando medidas cautelares complementarias dirigidas a que la concesionaria asuma comportamientos frente a esta entidad.

Afirmó que la ANI, con la solicitud de complementación, pretende modificar lo acordado en el Acuerdo de Terminación y Liquidación, suscrito con la concesionaria; acuerdo, que la ANI en la audiencia del 21 de julio de 2017 reconoció que se había suscrito con la intención de resarcir el daño a los tres derechos colectivos vulnerados.

Adicional a ello, aseguró que la ANI, con la solicitud, modificaría lo pactado en la reunión celebrada el pasado 25 de julio de 2017, la cual se realizó con el fin de dar cumplimiento a las órdenes emitidas por el Tribunal en la audiencia de verificación de cumplimiento y en la cual se pactó la fecha de disponibilidad de acceso a la obra y la fecha de envío de la relación de la totalidad de las facturas.

Afirmó que la ANI no allega elementos probatorios idóneos y válidos que demuestren que posterior a la fecha en que se decretaron las medidas cautelares, se haya generado un nuevo daño inminente a los derechos e intereses colectivos.

Finalmente, señaló que sin perjuicio de la falta de procedencia de las medidas cautelares adicionales solicitadas advierte que la ANI es también parte demandada dentro de esta acción popular, y que según informaciones de prensa (El Tiempo 28 de julio de 2017), la Fiscalía General de la Nación, imputará cargos contra su Presidente, por el delito de interés indebido en la celebración de contratos, por el Otrosí para la construcción de la vía Ocaña-Gamarra.

**El Ministerio de Transporte**, mediante memorial radicado el 1 de agosto de 2017, manifestó que el Acuerdo de Terminación y Liquidación del contrato de concesión No. 001 de 2010, fue fruto de un acto interpartes, en el cual no participó el ministerio por considerarlo un acto exclusivo de las partes del contrato, siendo la ANI una entidad pública con personería jurídica y el concesionario como persona jurídica con plenas facultades para obligarse y llegar a la terminación anticipada.

El Gobierno Nacional, a través de la expedición de la Ley 1837 del 30 de junio de 2017, "Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2017", en su artículo 22 señala:

"ARTICULO 22. La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI podrá celebrar contratos interadministrativos con otras entidades del sector transporte, con cargo a las apropiaciones declaradas como disponibles en la vigencia, cuando por decisiones judiciales o administrativas no se puede continuar con la ejecución de los proyectos de infraestructura vial bajo su administración".

Por lo tanto, la ANI mediante contrato interadministrativo puede continuar la ejecución de este proyecto a través del INVIAS.

Bajo este presupuesto, afirma que la Presidencia de la República cumplió con crear las condiciones jurídicas para que otra entidad pueda administrar la Ruta del Sol II; en este caso el INVIAS, con la finalidad de evitar la paralización de las obras que se están ejecutando, conforme al estudio técnico realizado por la ANI.

No obstante, para el ministerio, ante la actual divergencia entre las partes del contrato, considera que por primacía del derecho colectivo de que se trata, el Tribunal es competente para proteger el derecho a la prestación continua del servicio; en consecuencia, se debería dar un término perentorio para la toma de posesión y el acceso a la infraestructura de los sectores concretos que entre la ANI y el INVIAS técnicamente se determine y que a su vez permitan el desarrollo de otro proceso contractual, esta vez a cargo del INVIAS, en tanto se estructura la nueva APP por parte de la ANI.

De igual manera, con el objeto de hacer efectivo el pago de proveedores y contratistas, considera pertinente el requerimiento de otorgar un término perentorio para que puedan cumplirse estas obligaciones o cargas de cada una de las partes del contrato.

Señaló que el demandado en las acciones populares ha dejado de ser un mero espectador, para convertirse en un actor protagónico, al que no solamente se le permite oponerse a las cautelas pretendidas por el demandante, sino que además se le ha dotado de un verdadero derecho a solicitar sus propias medidas cautelares, bien sea para afectar o limitar sus derechos o incluso, desde una visión más amplia, para afectar o limitar de manera transitoria los derechos del demandante.

La apoderada de la **Presidencia de la República**, mediante memorial de 1 de agosto de 2017 (Fl. 2300 cuaderno de medida cautelar), coadyuvó la solicitud presentada por la ANI, en su integridad.

El **Ministerio Público** a través de escrito radicado el 2 de agosto de 2017 (Fl. 2301 al 2305 cuaderno de medida cautelar), señaló que la solicitud de la ANI va encaminada a viabilizar el cumplimiento efectivo del numeral 1.2 de la medida cautelar ordenada el 9 de febrero de 2017.

Así mismo, manifestó que han pasado casi 6 meses desde que se emitió la orden por el Tribunal consistente en tomar posesión inmediata de las obras

de la Concesión Ruta del Sol Sector II, la cual requiere que la entidad a la que se la ha dado esta orden, como es el INVIAS, pueda tener acceso a la vía para la correspondiente ejecución de determinadas obras; sin embargo, esta no se ha cumplido y aun no se tiene una fecha cierta para que ello ocurra.

Por lo anterior, coadyuva la petición de la ANI en el sentido de que el Tribunal se sirva fijar términos perentorios a la partes para que procedan a dar cumplimiento efectivo a las órdenes proferidas en el auto de 9 de febrero de 2017, en especial en lo relacionado con la toma de posesión de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II, por parte de la entidad designada para tales fines, por el Gobierno Nacional, en aras de salvaguardar los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, la moralidad administrativa y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Por auto de 16 de agosto de 2017, el Despacho solicitó al Procurador General de la Nación para que presentara un informe sobre el cumplimiento de los acuerdos que se pactaron mediante el Formato de Acta de Reunión REG-IN-CE-002- de 25 de julio de 2017 (Fl. 2309 cuaderno de medida cautelar).

El apoderado de la **Procuraduría General de la Nación**, en escrito presentado el 29 de agosto de 2017 (Fls. 2372 a 2385 cuaderno de medida cautelar), indicó que se han adelantado gestiones para la realización de una serie de obras de continuación del proyecto vial en cinco (5) tramos claves para la movilidad en el corredor.

Por lo anterior, se requiere la celebración entre la ANI y el INVIAS del correspondiente contrato o acuerdo para su ejecución por parte del INVIAS, en los términos y condiciones que se estimen pertinentes, así como la transferencia efectiva de recursos por el Ministerio de Hacienda; tal acuerdo y transferencia a la fecha no han ocurrido, retrasando la continuidad del proyecto vial.

Para ello se requiere agilidad y claridad total en cuanto a la disponibilidad predial en los sectores en los cuales se adelantarán las licitaciones referidas, aspecto a cargo de la sociedad concesionaria, así como con respecto a la transferencia total de las licencias ambientales y a la prórroga efectiva de las garantías, a cargo de ambas partes, para el adecuado desarrollo de los nuevos procesos licitatorios por el INVIAS.

Manifestó que coincide con la solicitud de la ANI a la sociedad Concesionaria, en el sentido de que se adopten los mecanismos necesarios para la suscripción de las escrituras de transferencia de la propiedad de los predios necesarios para el desarrollo de las licitaciones por parte del INVIAS, de manera inmediata por la Concesionaria dadas las repercusiones que ello tiene frente a terceros.

Concluye que aún no se ha cumplido con la totalidad de las gestiones para la disponibilidad de la vía por parte de INVIAS, punto necesario para el desarrollo de los mentados procesos licitatorios, por lo cual estima necesario que con miras a proteger el derecho colectivo a la continuidad y eficiente prestación del servicio público de transporte en esta importante vía, se ordene la culminación perentoria de los trámites y gestiones para la entrega o el acceso del Gobierno a la infraestructura en los sectores concretos que requiere intervenir el INVIAS.

En cuanto al tema del pago a proveedores y acreedores, la Procuraduría aprecia, que, en efecto, puede carecer de soportes y ello es esencial para la verificación que debe realizar la ANI y la Interventoría del Proyecto.

Y concluyó afirmando que del balance de las reuniones del 25 de julio de 2017 y del 1 de agosto del año en curso, se puede corroborar que ni la ANI, ni la Concesionaria como tampoco las empresas que la conforma, tienen claridad respecto de las cuentas que pretenden sean satisfechas por la ANI con cargo a la fiducia existente.

La falta de presentación de información oportuna y seria por la sociedad concesionaria con respecto a la relación de proveedores con los soportes de cada una de las acreencias, así como la entrega ágil, completa e idónea de las facturas y sus documentos soporte, afectan de manera directa su verificación por parte de la ANI y la Interventoría del Proyecto y, por ende, retrasan la efectiva reversión del proyecto, afectan el patrimonio público y la continuidad de los procesos de prolongación del proyecto vial, además de incidir en los pagos a proveedores, retrasa el cumplimiento de los acuerdos a los que llegaron las partes en el Acuerdo de Terminación del contrato No. 001 de 2010 y su Modificación No. 1, así como el compromiso de pago con el sector financiero; afectando la financiación de otros proyectos de infraestructura.

Indicó que la Concesionaria debe adoptar los mecanismos necesarios para que la devolución de facturas por falta de soportes sea corregida de manera ágil, sin que se generen traumatismos en el proceso; y debe aclarar lo manifestado por la ANI en el sentido de que se encontraron más de 190 órdenes de pago que suman un valor aproximado de \$2.762.385.118 firmadas por la representante legal; sin embargo, la firma registrada en estas órdenes no corresponden a la firma de la representante legal de la concesionaria.

Finalmente, la Procuraduría General de la Nación estima que es procedente por parte del Tribunal fijar parámetros perentorios para que se cumpla esta medida, lo cual estima pertinente de conformidad con las facultades establecidas en el ordenamiento jurídico. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario que las entidades indicadas en las medidas cautelares dispuestas por el Tribunal, adopten de forma inmediata acciones de cumplimiento en relación con esas medidas, porque de lo contrario pueden verse avocadas a un desacato.

El doctor Marco Antonio Gloria Azevedo, representante legal Concesionaria Ruta del Sol, envió el 31 de agosto 2017 una comunicación al doctor Luis

Fernando Mejía Gómez, Supervisor del Contrato de Concesión por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura, con copia al Tribunal en el cual manifestó que en el marco de las instrucciones emitidas por el Despacho en la audiencia de 25 de julio de 2017, se habían adelantado la siguientes gestiones:

1. Se realizaron visitas de recorrido físico de la obra con registro fotográfico o de video, para verificar el estado actual de la vía Ruta del Sol, en los sitios donde se requiere acceso para la ejecución de los procesos licitatorios que adelanta el INVIAS, y se acordó que desde el 26 de julio de 2017 se tendría disponibilidad de acceso a la obra.

Y afirmó:

"El concesionario se permite manifestar que los recorridos de obra en los sitios requeridos fueron realizados los días 2, 15, 16 y 17 de agosto de 2017 en conjunto con el INVIAS, la Agencia y el Interventor. En estos recorridos el Concesionario manifestó algunos aspectos técnicos que resultan de gran importancia para la definición de los Pliegos de la Licitación que están siendo elaborados por el INVIAS para adjudicar los contratos de construcción que permitan la continuidad del Proyecto Ruta del Sol Sector 2 y así mismo lo informó a la Agencia mediante la comunicación S-2017-020243-NAC."

2. Se definió revisar las Licencias Ambientales; al respecto, señaló:

"El 27 de julio de 2017, la Agencia mediante comunicación 2017-605-023502-1 definió al Concesionario a quien ceder las Licencias Ambientales. El 2 de Agosto de 2017, el Concesionario remitió mediante correo electrónico a la Agencia los documentos de los expedientes ambientales de las Licencias 0997 de 2012, 1289 del 2015 y 1626 del 2015. De igual manera, el 16 de agosto de 2017 mediante la comunicación S-2017-020284-NAC se remitieron los formatos de los permisos ambientales con sus respectivos soportes. A la fecha el Concesionario ha remitido a la Agencia toda la información necesaria para que se inicie el trámite de la cesión de las Licencias Ambientales."

3. Se definió revisar las autorizaciones temporales mineras; en este punto afirmó:

"El 16 de mayo de 2017, el Concesionario mediante comunicación S-2017-019615-NAC remitió el inventario actualizado de las 87 Autorizaciones Temporales Vigentes y se solicitó informar quién será el cesionario del contrato de concesión de Torcoroma. El Concesionario en diferentes oportunidades ha solicitado a la Agencia el pronunciamiento de la Agencia Nacional Minera con el fin de proceder a la cesión de las Autorizaciones Temporales. En el Acta de

seguimiento de las medidas cautelares del 1 de agosto de 2017, la Agencia informó que se realizaría una reunión con la Agencia Nacional Minera el 3 de agosto de 2017, a la fecha el Concesionario no tiene conocimiento de los resultados de la reunión programada.”.

4. Se definió revisar el estado de las pólizas de estabilidad de las obras; al respecto informó:

“En la reunión con la Procuraduría General de la Nación del 1 de agosto de 2017, el Concesionario informó que las garantías y seguros estaban vigentes hasta el 31 de agosto de 2017 y solicitó a la Agencia definir la fecha hasta la cual se deben ampliar garantías para efecto de las licitaciones que desarrolla el INVIAS y el pronunciamiento acerca de la póliza OCT. De acuerdo con las instrucciones recibidas por parte de la Agencia mediante comunicación 2017-704-027023-1 del 25 de agosto de 2017, el Concesionario está procediendo a realizar los trámites para la ampliación de las garantías y pólizas hasta el 31 de agosto de 2018.”.

5. Se definió revisar el estado de los procesos de adquisición predial; sobre este punto informó:

“Entre el 2 y el 16 de agosto de 2017, el Concesionario en conjunto con la Agencia y el Interventor completó la verificación del estado actual de los procesos de adquisición predial y la disponibilidad de predios que componen las licitaciones adelantadas por el INVIAS. Así mismo, el 28 de agosto de 2017 se realizó una reunión en conjunto con la Agencia, el Interventor, el INVIAS y el Concesionario, en la cual se informó que ya se tenían identificados todos los predios necesarios para las licitaciones del INVIAS, lo cual el INVIAS aclaró que algunos puntos establecidos en las licitaciones serían modificados e informados mediante correo electrónico a la Agencia, con el fin de realizar el ajuste necesario por parte de la Agencia, el Interventor y el Concesionario. A la fecha el Concesionario está a la espera de la información.”.

Afirmó que de acuerdo con lo anterior, y dado que la intervención que realizará el INVIAS corresponde a sitios ya intervenidos por el Concesionario, nos permitimos ratificar que el INVIAS ha dispuesto y dispone actualmente del acceso requerido para la construcción de las obras y que está en la disposición de hacer de forma inmediata la entrega de los sitios requeridos junto con sus PR, los cuales están incluidos en los procesos licitatorios que se vienen adelantado actualmente.

## II. CONSIDERACIONES

## **Procedencia de que una entidad pública demandada solicite medidas cautelares**

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece algunas de las reglas básicas para la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

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

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio" (Negrillas y subrayas de la Sala).

Entre tales reglas se advierte que las medidas cautelares pueden dictarse "**en cualquier estado del proceso**" (ver en el mismo sentido el inciso primero del artículo 233 de la ley 1437 de 2011) y que estas pueden ser solicitadas "**a petición de parte debidamente sustentada**"; sin excluir la posibilidad de que se dicten nuevas medidas cautelares, ni distinguir entre las partes que puedan pedir las: **demandante o demandada**.

No obstante, el segundo inciso del artículo 231 de la ley 1437 de 2011, fija como sujeto activo de la solicitud de medidas cautelares al "**demandante**", aseveración que en criterio de este Tribunal debe ser entendida como la comprensión del Legislador para regular dicha figura bajo la modalidad en la que tradicionalmente ocurre el decreto de medidas cautelares, esto es, cuando se piden con la demanda.

Por ello, la misma regulación, en apartes subsiguientes, atribuye a sujetos

procesales distintos del "**demandante**" la titularidad para la solicitud de medidas cautelares; particularmente, los que se refieren al régimen de cauciones en los que el sujeto activo es indeterminado, pues se alude al "**solicitante**" de la medida; o cuando se ocupa de la regulación sobre el levantamiento, modificación y revocatoria de las medidas cautelares, circunstancia en la que se dispone que "**El demandado o el afectado**" podrán solicitar alguna de tales determinaciones.

La situación resulta aún más clara en el régimen de medidas cautelares previsto en el artículo 25 de la ley 472 de 1998, que como lo ha dicho el Consejo de Estado debe entenderse como una regulación complementaria de las previsiones contempladas en la ley 1437 de 2011 en materia de acciones populares<sup>1</sup>; en efecto, dadas las particularidades de los procesos de protección de los derechos e intereses colectivos, el mencionado artículo 25 dispone que las medidas cautelares proceden de oficio o "a petición de **parte**", de nuevo sin distinguir que la parte que las solicita sea **demandante o demandada**.

Este análisis coincide con el estudio que sobre el particular puede hacerse de los artículos 588 y siguientes del Código General del Proceso, normas que permiten advertir una concepción flexible en cuanto al sujeto legitimado para presentar una solicitud de medidas cautelares; pues, del mismo modo como ocurre con el régimen de la ley 1437 de 2011, si bien en algunas disposiciones del citado Código General del Proceso se alude al "**demandante**" como solicitante de las medidas cautelares (artículo 590); en relación con determinados procedimientos especiales se establece que "**cualquiera de las partes**" (artículo 598) podrá pedir medidas cautelares.

El sentido de la **indeterminación** sobre el sujeto procesal legitimado para pedir medidas cautelares en materia de acciones populares encuentra su razón de ser en el marco de la función que tienen las entidades públicas como

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado sentencia de 6 de febrero de 2014, expediente 2013-00941 C.P. María Claudia Rojas Lasso.

protectoras de los derechos e intereses colectivos, esto es, constituye un elemento esencial de la naturaleza propia de las entidades públicas la circunstancia de que estas han sido concebidas para la materialización de los intereses generales dado que, pese a las distintas formas que estas adopten en la estructura de la administración pública, son vehículos que concretan el principio según el cual el Estado social de derecho está fundado en la "prevalencia del interés general" (artículo 1 de la Constitución).

Esta condición, que integra la misión básica de toda entidad pública con independencia del ramo o sector de actividad al que se dedique, no se desvirtúa pese a la responsabilidad que pueda derivarse con respecto a algunas de ellas por la eventual violación de derechos e intereses colectivos originada en desviaciones coyunturales que puedan ocurrir en el cumplimiento de sus objetivos por la actuación irregular de algunos de sus agentes; porque dicha actuación no tiene la capacidad de modificar los cometidos que han sido fijados para ellas por la Constitución y la ley en la medida en que son creación y expresión del mismo Estado fundado en la prevalencia del citado interés general.

De este modo, el carácter de entidad señalada como presunta vulneradora de los derechos e intereses colectivos no le impide a la ANI desplegar las actuaciones necesarias para enmendar tales sindicaciones; antes bien, podría afirmarse que la actitud más consecuente frente al actual estado de cosas es la de adoptar todas las providencias encaminadas a reparar el entuerto del que podría ser calificada como responsable; porque de ese modo recupera su condición de garante de la satisfacción del interés público en un ramo específico de la administración y restaña, en alguna medida, el daño presuntamente causado.

Conforme a lo expuesto, considera el Tribunal procedente, al menos desde el punto de vista procesal, la solicitud de medidas cautelares complementarias pedidas por la ANI debido al análisis normativo ya señalado; y a la circunstancia de que, se repite, pese a los hechos irregulares

de público conocimiento en los que se habrían visto comprometidos algunos de sus funcionarios, las entidades públicas no desvirtúan el cumplimiento de los fines que le han fijado la Constitución y la ley.

### **Las medidas cautelares decretadas el 9 de febrero de 2017**

Mediante auto de 9 de febrero de 2017 se dispuso por parte de esta Corporación dictar, entre otras medidas cautelares, las siguientes:

**“PRIMERO.- DECRETÁNSE las siguientes MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA:**

**1.1.- DECLÁRASE** la **SUSPENSIÓN** provisional de los efectos del Contrato de Concesión No. 001 del 14 de enero de 2010, junto con sus modificaciones, adiciones y otrosíes, suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones (hoy Agencia Nacional de Infraestructura) y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., hasta tanto se dicte sentencia de acción popular o se resuelva por el Tribunal de Arbitramento la petición de nulidad del contrato.

**1.2.- ORDÉNASE** al señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, para que en su condición de Suprema Autoridad Administrativa y Representante Legal de la Nación designe la autoridad que habrá de administrar el Proyecto Ruta del Sol Sector II, suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones (hoy Agencia Nacional de Infraestructura) y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., a fin de evitar la paralización de las obras que se están ejecutando, mientras dure la suspensión provisional del contrato mencionado, se dicte sentencia dentro de esta acción popular o se resuelva por el Tribunal de Arbitramento acerca de la nulidad del contrato.

La autoridad que señale el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** tendrá la obligación de tomar posesión inmediata de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II, velar por la correcta y eficiente ejecución de los trabajos de obra, así como la de ejercer una constante vigilancia sobre los recursos económicos que provengan o sean fruto de la concesión; asegurar la estabilidad de los contratos laborales y subcontratos de obra, de suministro, de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza que en la actualidad estén vigentes, para cuyos efectos el alto funcionario aludido podrá llevar a cabo en forma directa o determinar la forma delegada en que se habrán de realizar las actuaciones administrativas, de tipo financiero y presupuestal, que permitan la continuidad de la obra, la estabilidad de los contratos laborales y de los subcontratistas de obra, de prestación de servicios, de suministro o de cualquier otra naturaleza que en la actualidad estén vigentes, de conformidad con la ley.

Para ello, el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** podrá destinar en la forma en que lo estime conveniente para el éxito del proyecto los aportes previstos por la Agencia Nacional de Infraestructura que habrían de ser transferidos a la Concesionaria en las vigencias anuales sucesivas –respetando la anualidad correspondiente- así como los ingresos provenientes de los peajes que actualmente recibe la Concesionaria los cuales serán destinados a continuar con la financiación de la obra en la forma como lo determine; o bien, el referido alto funcionario fijará los parámetros para que así ocurra por parte de la autoridad que se designe.

El Tribunal solicitará periódicamente los informes que estime del caso.

(...).”.

Una síntesis de las medidas cautelares transcritas (no se transcriben las de embargo de cuentas bancarias y dividendos por no ser relevantes para la cuestión que aquí se debate) permite advertir que el Tribunal dispuso:

1) **Suspender** provisionalmente los efectos del Contrato de Concesión No. 001 de 2010, junto con sus modificaciones, adiciones y otrosíes;

2) Ordenar al señor Presidente de la República que designe a la autoridad que transitoriamente **administre** el Proyecto Ruta del Sol Sector II, a fin de evitar la paralización de las obras;

3) Imponer la obligación de que a través de la autoridad que se designe:

3.1. **Se tome posesión inmediata** de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II;

3.2. **Se vele por la correcta y eficiente ejecución de los trabajos de obra** así como por una constante **vigilancia sobre los recursos económicos** que provengan o sean fruto de la concesión;

3.3. **Se asegure la estabilidad de los contratos** laborales y subcontratos de obra, de suministro, de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza;  
y

4) Facultar al señor Presidente de la República para que **destine los recursos** del proyecto a la continuidad en la financiación de la obra o fije los parámetros para que así ocurra por parte de la autoridad que se designe.

#### **El desarrollo de las medidas cautelares**

Con el propósito de dar desarrollo y efectuar el seguimiento que corresponde a las medidas cautelares se advierten las siguientes actuaciones por parte del Tribunal, las partes y demás sujetos concernidos.

- Auto de 22 de marzo de 2017 por medio del cual este Tribunal ordenó a las diferentes entidades bancarias para que procedieran a hacer efectivos los embargos ordenados en la providencia de 9 de febrero de 2017.
- Informe de cumplimiento de medidas cautelares suscrito por el Presidente de la ANI, de 31 de marzo de 2017.
- Informe de 30 de marzo de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro, sobre la inscripción de embargos en bienes inmuebles de los demandados.
- Auto de 18 de abril de 2017 mediante el cual este Tribunal requirió a las superintendencias de Sociedades; de Puertos y Transportes; y de Industria y Comercio; al señor Presidente de la República, al señor Director de la ANI; a los representantes legales de las sociedades Constructora Norberto Odebrecht, Odebrecht Latinvest Colombia S.A.S., Estudios y Proyectos del Sol S.A.S., CSS Constructores S.A.; para que rindieran los informes correspondientes sobre las actuaciones que han adelantado en cumplimiento de las medidas cautelares decretadas el 9 y 17 de febrero de 2017.
- Audiencia de verificación de cumplimiento de las medidas cautelares decretadas los días 9 y 17 de febrero de 2017, que se llevó a cabo el 21 de julio de 2017.
- Informe de la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte, sobre la inspección realizada al proyecto de concesión Ruta del Sol Sector II,

realizada del 12 al 14 de julio de 2017.

Informe de la Procuraduría General de la Nación de 29 de agosto de 2017 (Fls. 2372 a 2385 del cuaderno de medida cautelar 5) del cual se extraen los siguientes apartes, acerca de los acuerdos promovidos con los representantes de la ANI, INVIAS, Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, EPISOL S.A.S, en reuniones de 25 de julio y 1 de agosto del presente año, para dar cumplimiento a las medidas cautelares ya mencionadas; y, en particular, con respecto a los lineamientos impartidos en la audiencia de 21 de julio de 2017 relacionados con el compromiso de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. consistente en permitir el acceso de la ANI y el INVÍAS a la obra así como el envío de información para el pago de proveedores a la Interventoría y a la ANI:

"a. Si bien se están adelantando las gestiones para la realización de obras de continuación del proyecto vial en 5 tramos claves para la movilidad en el corredor, **se requiere la celebración entre ANI e INVIAS del correspondiente contrato o acuerdo para su ejecución por parte de la última de las citadas entidades, en los términos y condiciones que estimen pertinentes, así como la transferencia efectiva de recursos por el Ministerio de Hacienda; tal acuerdo y transferencia a la fecha no han ocurrido, retrasando la continuidad del proyecto vial.**

b. **Se requiere agilidad y claridad total en cuanto a la disponibilidad predial en los sectores por los cuales se adelantarán las licitaciones referidas, aspecto a cargo de la sociedad Concesionaria, así como respecto a la transferencia total de las licencias ambientales y la prórroga efectiva de las garantías, a cargo de ambas partes, para el adecuado desarrollo de los nuevos proceso licitatorios por INVIAS.** En este aspecto, las partes deben adoptar los mecanismos expeditos y en especial entregar la información necesaria para el óptimo resultado de esta gestión.

c. Adicionalmente, sobre las consideraciones del numeral 1.7., coincide esta Procuraduría Delegada en la solicitud de la ANI a la sociedad Concesionaria en el sentido de que **se adopten los mecanismos necesarios para que la suscripción de las escrituras de transferencia de la propiedad de los predios necesarios para el desarrollo de las licitaciones por INVIAS, aspecto que se estima debe adelantarse de manera inmediata por la Concesionaria, dadas las repercusiones que ello tiene frente a terceros.** Es decir, que se fije un término perentorio para que dicho representante sea nominado por la sociedad.

d. **De esta manera, se establece por parte de esta Procuraduría Delegada que aún no se ha cumplido con la totalidad de las gestiones para la disponibilidad de la vía por parte de INVIAS, punto necesario para el desarrollo de los mentados procesos licitatorios, por lo cual, se estima necesario que con miras a proteger el derecho colectivo a la continuidad y eficiente prestación del servicio público de transporte en esta importante vía se ordene la culminación perentoria de los trámites y gestiones para la**

**entrada o el acceso al Gobierno a la infraestructura en los sectores concretos que requiere intervenir el INVIAS.** (Negrilla y Resaltado por la Sala).

El señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en su escrito del 29 de agosto de 2017, trajo las siguientes conclusiones:

"a. El balance efectuado tanto en las reuniones del 25 de julio como de 1 de agosto y los informes presentados con ocasión de las disposiciones del H. Tribunal de Cundinamarca, corroboran que ni la ANI, ni la Concesionaria como tampoco las empresas que la conforman, tienen claridad respecto de las cuentas que pretenden sean satisfechas por la ANI con cargo a la fiducia existente.

**b. La falta de presentación de información oportuna y seria por la sociedad concesionaria Ruta del Sol SAS respecto a la relación de proveedores con los soportes de cada una de las acreencias así como la entrega ágil, completa e idónea de las facturas y sus documentos soportes, afecta de manera directa su verificación por parte de la ANI y la Interventoría del Proyecto, y por ende retrasa la efectiva reversión del proyecto, afecta el patrimonio público y la continuidad de los procesos de prolongación del proyecto vial, además de incidir en los pagos a proveedores,** retrasa el cumplimiento de los acuerdos a que llegaron las partes en el Acuerdo de Terminación del Contrato 001 de 2010 y su Modificación No.1 así como el compromiso de pago con el sector financiero y finalmente puede afectar la financiación de otros proyectos de infraestructura como los mismos demandados han expuesto.

c. La Concesionaria Ruta del Sol SAS debe adoptar los mecanismos necesarios para que la devolución de facturas por falta de soportes sea corregida de manera ágil, sin que se generen traumatismos en el proceso, debe aclarar lo manifestado por la ANI en cuanto a que **"encontramos que en más de 190 órdenes de pago suman un valor aproximado de \$2.762.385.118 las mismas están firmadas por Marco Antonio Gloria Azevedo como representante legal, sin embargo la firma registrada en estas órdenes no corresponde a su firma (...)"**.

d. Ante la situación descrita, y teniendo en cuenta que una de las medidas cautelares decretadas en el numeral 1.2 del Auto del 9 de febrero de 2017, fue la toma de posesión por parte de la Entidad designada para tales fines por el Gobierno Nacional de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II, se estima que es procedente, si a bien lo tiene su señoría, fijar parámetros perentorios para se cumpla esta medida, lo cual estima procedente esta Procuraduría Delegada, de conformidad con las facultades establecidas en el ordenamiento jurídico, en especial por los criterios de instrumentalidad, idoneidad, proporcionalidad y variabilidad, que de acuerdo con los artículos 17 de la Ley 472 de 1998, y 230 y 231 del CPACA, en que deben estar fundamentadas las medidas cautelares en el trámite de las acciones populares." (Destacado por la Sala).

Como puede apreciarse de los documentos rendidos a este Tribunal, en particular de los allegados por la Procuraduría General de la Nación, el desarrollo de las medidas cautelares dictadas el día 9 de febrero de 2017 ha presentado dificultades significativas que tienen origen en la administración

de la Concesionaria Ruta del Sol Sector II S.A.S., pues que a pesar de la conminación hecha en la audiencia del pasado 21 de julio de 2017 en el sentido de que debía facilitarse el acceso de la ANI y del INVIAS a las obras correspondientes así como el envío de la información requerida por la Interventoría y la ANI para efectos de hacer los pagos respectivos, tales ordenamientos no se han concretado y con ello se ha puesto en grave riesgo la protección de uno de los derechos invocados en la demanda, a saber, el de la prestación eficiente y oportuna del servicio público de transporte.

**La medida cautelar de remoción de los administradores de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.**

Recuerda el Tribunal que la Procuraduría General de la Nación, mediante escrito presentado el 14 de marzo de 2017, solicitó a este Tribunal que de manera adicional a las medidas decretadas se ordenara el embargo y secuestro de acciones, participaciones, derechos o cuotas sociales que las sociedades Constructora Norberto Odebrecht S.A. y Odebrecht Invetimentos en Infraestructura Ltda. tuvieran en la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, y se **designara un secuestre que en nombre y representación de tales sociedades ejerciera los derechos sociales y políticos en la Concesionaria.**

Frente a esta solicitud, la ANI, en memorial presentado el 31 de marzo de 2017, manifestó que el Gobierno Nacional no contaba aún con un control total de la administración de la sociedad contratista; por lo tanto, solicitó, tal como lo hizo la Procuraduría General de la Nación, que se dispusiera el embargo y secuestro de las acciones, participaciones, derechos o cuotas sociales que las sociedades indicadas tuvieran en la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., y, paralelamente, se designara un secuestre para que en nombre y representación de estas sociedades **ejerciera los derechos sociales y políticos en la misma, con el objeto de garantizar que la sociedad Odebrecht no tenga control de la Concesión,** todo dirigido a permitirle a la Agencia, adoptar las decisiones y medidas que sean necesarias para

preservar los derechos colectivos invocados y evitar la suspensión y paralización de las obras y los graves perjuicios que esto le traería al país.

**En esa oportunidad** el Tribunal, mediante proveído de 18 de abril de 2017, consideró que, **en principio**, las medidas adoptadas en el auto de 9 de febrero de 2017, eran suficientes para la protección de los derechos en litigio, y, por ello, advirtió que con la suspensión provisional del contrato de concesión No. 001 de 2010; al igual que con la orden a la Presidencia de la República, de la toma de posesión inmediata de las obras de la Concesión de la Ruta del Sol, se garantizaban los derechos colectivos invocados por el actor popular; así se dijo en el referido auto de 18 de abril pasado:

“El Tribunal estima que en el caso concreto, no se encuentra acreditada la urgencia de las medidas solicitadas por el señor Procurador General de la Nación de que trata el artículo 234 de la ley 1437 de 2011, si se tiene en cuenta que las medidas que adoptó la Sala de la Sección Primera, Subsección A, de este Tribunal en providencia de 9 de febrero de 2017 **constituyen, en principio, un medio suficiente para la protección de los derechos en litigio.**” (Destacado por la Sala).

Sin embargo, advierte la Sala, que la variación con respecto a las condiciones que sirvieron de contexto a la adopción de las medidas cautelares referidas, por la razones ya expresadas, hace necesario vincular al Gerente General de la Concesionaria y a su Junta Directiva, para considerar la adopción de nuevas medidas, haciendo eco de las solicitudes ya mencionadas del señor Procurador General de la Nación y de la Agencia Nacional de Infraestructura, y la Agencia Nacional de Infraestructura.

Del mismo modo, aspecto que resulta particularmente preocupante para el Tribunal en términos de la protección de los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa y al Patrimonio Público, cuya lesión y puesta en peligro son justamente los detonantes del presente caso, hay reportes claros emitidos por la ANI y comunicados a este Tribunal por la Procuraduría General de la Nación en el sentido de que se han remitido por parte de la administración de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., con destino a la Interventoría y a la ANI, órdenes de pago por **\$2.762'385.118** cuya firma no

**corresponde** a la del representante legal de la referida Concesionaria.

Este conjunto de elementos, que apuntan en la dirección de una carencia casi total de compromiso por parte de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. en el sentido de implementar las medidas cautelares decretadas, como factor que tiene origen en la administración de la citada concesionaria, permiten al Tribunal identificar la necesidad de estudiar la posible remoción de los administradores de la sociedad aludida como un medio indispensable para asegurar la aplicación de las medidas dispuestas en el auto de 9 de febrero de 2017, debido a los ya señalados comportamientos u omisiones que han impedido un desarrollo siquiera elemental de las determinaciones adoptadas por este Tribunal.

En tal sentido cabe señalar, desde ahora, que el artículo 25 de la ley 472 de 1998 es claro en enunciar que el juez de la acción popular puede adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los derechos colectivos de que se trate. Congruente con ello, el Tribunal ha preferido recorrer un camino de aplicación progresiva de las medidas para la protección de los derechos colectivos invocados en la demanda de acción popular; sin embargo, los elementos de hecho que han sido puestos de presente en los informes rendidos por las partes, por los vinculados y por la Procuraduría General de la Nación le hacen examinar la posibilidad de adoptar una medida que le permita allanar el cumplimiento pleno de lo hasta ahora dispuesto.

Si bien es el derecho de las sociedades y la regulación específica sobre la remoción de administradores de las sociedades el que debe regular la materia; no debe pasarse por alto que el mecanismo activado por señor Procurador General de la Nación para efectos de la protección de los derechos colectivos tiene un carácter especial debido a la naturaleza constitucional de los derechos que se protege y, en esa medida, se debe acompañar el derecho societario con el de la protección de los derechos colectivos para, de esa manera, adoptar la determinación que resulte más adecuada.

Por lo tanto, si bien la regulación del derecho de sociedades contempla unas causales precisas para la remoción de los administradores de las sociedades, esa regulación debe acompañarse con la propia de la protección de los derechos colectivos cuando en situaciones como la presente, también estos derechos se encuentran concernidos por la modalidad de afectación que caracteriza la controversia.

En tales circunstancias, si bien el derecho de las sociedades constituye una guía para la adopción de estas determinaciones, también lo son, como elementos jurídicos de decisión, dado el carácter amplio propio del derecho de la protección de los derechos e intereses colectivos, la regla de la razón, el principio de proporcionalidad y la prudencia y buen juicio; así como una apreciación del juez sobre el desempeño y la buena fe mostrada por las partes en el acatamiento de las decisiones judiciales que, por lo tanto, acotan los alcances de la determinación judicial en un caso como el presente.

En este contexto, la doctrina sobre el reproche en el abuso de los derechos ocupa un lugar central en el análisis del asunto dado que el despliegue del derecho de asociación, base constitucional del derecho societario, pese a su carácter de derecho fundamental, encuentra un límite en la doctrina referida. En este caso, la prerrogativa constitucional que permite a los individuos formar y desarrollar asociaciones en los términos de la legislación comercial, modalidad de despliegue de la autonomía de la voluntad, parece entrar en colisión con los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

En estas condiciones, institutos propios del derecho de las sociedades muestran algunos mecanismos sobre la forma como resulta procedente la remoción de los administradores de las sociedades. Se trata del artículo 25 de la ley 222 de 1995, que contempla la acción de responsabilidad social que pueden emprender los socios cuando el administrador con dolo o culpa defrauda o afecta los intereses de los asociados. Esta es una condición similar a la que se observa en el presente caso, con la particularidad de que

la afectación no se dirige a los derechos de los asociados -que también podrían serlo, pero no es el foco de interés en este medio de control- sino contra los de la colectividad representados en los derechos e intereses a la Moralidad Administrativa, al Patrimonio Público y la eficiente y oportuna prestación del Servicio Público de Transporte.

No está demás señalar que si bien la medida de remoción de los administradores de la sociedad se regula de ordinario por una reglamentación propia del derecho especial aplicable, esta debe complementarse en las actuales circunstancias con la protección de los derechos colectivos para ofrecer una protección eficaz del sistema legal a los derechos de los afectados por la actuación de los administradores

En efecto, una visión compartimentada del marco legal aplicable a este caso conduciría a que el control accionario que tienen las empresas vinculadas al grupo Odebrecht dentro de la sociedad y que, por lo tanto, le permiten el control de la administración, harían en principio improcedente que, por ejemplo, los accionistas restantes puedan acudir a la figura de remoción del administrador debido a su condición minoritaria y a que el referido artículo 25 de la ley 222 de 1995 exige que la decisión de remoción del administrador de la sociedad respectiva deba adoptarse por el máximo órgano social con la mitad más una de las acciones, cuotas o partes de interés representadas en la reunión, esto es, una situación de virtual bloqueo en cuanto a las posibilidades de asegurar una administración acorde con la superación de la crisis.

De otro lado, hay elementos que pueden arrojar luces en la presente coyuntura en la dirección de construir un marco legal complejo que permita encarar las particularidades del caso, tales como las instituciones del derecho de las sociedades concebidas para la protección de terceros afectados. Conforme a la regulación del artículo 200 del Código de Comercio, los administradores responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a **terceros** y, así

mismo, que se **presumirá la culpa** del administrador en los casos de incumplimiento o extralimitación de sus funciones o violación de la ley.

Estos son, justamente, los eventos que llevan a contemplar el desplazamiento de los administradores debido al incumplimiento en el desarrollo de las medidas cautelares decretadas que, en general, se fundamentan en la inicial violación de la ley originada en los hechos de corrupción que permitieron la adjudicación de la Concesión No.001 de 2010 y, más recientemente, bajo el nuevo escenario de medidas cautelares, en el incumplimiento de sus funciones como concesionaria debido al entorpecimiento en la entrega de tramos de la vía a la ANI y al INVÍAS, así como en la omisión en el envío de la información requerida para el pago de proveedores y financiadoras de la obra y en la remisión de información inconsistente al respecto, con graves visos de afectación de los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa y al Patrimonio Público.

Del mismo modo, se aprecia que el derecho societario contempla la posibilidad de que terceros acreedores afectados por la actuación de los administradores emprendan la acción de responsabilidad social siempre y cuando las deudas que ellos representen sean por lo menos del 50% del pasivo externo de la sociedad y que el patrimonio de la misma no sea suficiente para satisfacer sus créditos, es decir, sin necesidad de que se haya producido una lesión a sus intereses como acreedores, basta con que se advierta por estos la potencial dificultad para la satisfacción de sus derechos como requisito que les habilita para lograr la remoción de aquellos.

No obstante, cabe señalar que esta facultad por parte de los acreedores también se encuentra sujeta a la circunstancia de que la decisión se tome por la mitad más una de las acciones, cuotas o partes de interés representadas en la reunión; por lo que debido al control mayoritario de las sociedades del grupo Odebrecht en la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. se tornan de nuevo en virtualmente imposible el despliegue de la actuación por parte de terceros en las actuales circunstancias de distribución accionaria de la referida

sociedad; pese a ello, como se ha venido exponiendo, esta clase de figuras constituyen un indicador del cometido del derecho societario para que terceros puedan incidir en la remoción de los administradores de una sociedad.

En este sentido, resulta más clara la facultad que el artículo 85 de la ley 222 de 1995 le confiere a la Superintendencia de Sociedades sobre el **control** que puede ejercer para ordenar los correctivos necesarios que permitan subsanar una **situación crítica de orden jurídico** de cualquier sociedad, cuando así lo determine el Superintendente mediante acto administrativo de carácter particular que, en los términos del artículo 43 de la ley 1429 de 2010, **puede implicar la remoción de los administradores**, del revisor fiscal y de los empleados, según sea el caso, por incumplimiento de los deberes previstos en la ley o en los estatutos, de oficio o a petición de parte, mediante providencia motivada en la cual se designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades.

Lo anterior implica que el derecho de las sociedades tiene una concepción clara acerca de que el cometido de aplicación y desarrollo del derecho fundamental de asociación no puede ser instrumento para la lesión de derechos de terceros ajenos a la sociedad, al punto de que estos pueden tener injerencia, pese a su condición de agentes externos, en la definición de los administradores de la sociedad, con la sola expectativa fundada de que esta se encuentra en condiciones potenciales de afectar sus derechos; o bien reconoce en favor de la Superintendencia de Sociedades la facultad de remover a los administradores con el fin de ordenar los correctivos necesarios para superar una situación crítica de orden jurídico debida al incumplimiento, por parte de los administradores, de los deberes previstos en la ley.

Este enfoque permite entender que pese a las características propias de la especialización de un determinado marco normativo, el derecho de las sociedades no está concebido para facilitar, ni mucho menos, el fraude a la ley y que esa línea de comprensión sobre su cometido y sobre el sentido de

la responsabilidad empresarial le permiten entender el derecho bajo el principio de integralidad, esto es, que cuando las acciones de los administradores violan o amenazan el quebrantamiento de los derechos colectivos, se impone la necesidad de entender que dicho entorpecimiento, bajo circunstancias determinadas como las que, en principio, se observan en el presente caso, harían adecuada la remoción de los administradores, en una relación complementaria del derecho de las sociedades con la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos.

En estas condiciones, el ejercicio del derecho de asociación y la manifestación de la voluntad de los individuos que se plasma en el contrato social tienen que compatibilizar sus alcances, dados los elementos fácticos ya enunciados, con el principio de la prevalencia del interés general que se busca agenciar con la protección de los derechos e intereses colectivos referidos; y, de esta manera, habilitar la eventual medida de intervención consistente en desplazar a la actual administración de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. para designar, en su lugar, unos administradores cuyas ejecutorias acompañen la protección de los derechos de los accionistas de la sociedad mencionada con la salvaguarda de los derechos colectivos.

Cabe precisar que si bien el reproche central se dirige contra el gerente, por las actuaciones ya referidas, y los miembros de la junta directiva representantes del grupo Odebrecht, como controlante de la sociedad; los restantes miembros de la aludida junta directiva, representantes de las sociedades Episol S.A.S y CSS S.A. no han desplegado, o al menos no consta en el expediente que lo hayan hecho, acciones tendientes a modificar la conducta reprochada a la administración de la Concesionaria; amén de que el enfoque adoptado para las medidas cautelares de 9 y 17 de febrero de 2017, por parte de este Tribunal, ha tenido como fundamento el principio de responsabilidad solidaria de las sociedades referidas en la concesionaria de que se trata (artículos 7, párrafo 3, y 52 de la ley 80 de 1993).

No obstante lo anterior, la Sala antes de tomar medidas cautelares en este

sentido, ordenará al Gerente General y a la Junta Directiva de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, para que el término de cinco (5) días, se pronuncien sobre las consideraciones de esta providencia, e informen las medidas que han adoptado en torno al cumplimiento de las medidas cautelares decretadas en los autos de 9 y 17 de febrero de 2017.

### **Consideraciones del Tribunal para la adopción de unas medidas cautelares complementarias**

Según lo pedido por la ANI en el escrito de solicitud de medidas cautelares complementarias que aquí se resuelve, del auto de 9 de febrero de 2017 surgen una serie de órdenes dirigidas al Gobierno Nacional, algunas de las cuales pone en consideración del Tribunal para que se reafirme su cumplimiento efectivo, estas son:

- 1. La obligación de tomar posesión inmediata de las obras de la Concesión, con el objeto de evitar la paralización de las actividades que se están ejecutando.**
- 2. Asegurar la estabilidad de los subcontratos de obra, de suministro, de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza que en la actualidad estén vigentes.**

Con base en lo anterior, la ANI solicita a este Tribunal que complemente las medidas cautelares decretadas, ordenando a la Concesionaria específicamente:

- 1. En un término mínimo de un (1) mes, la entrega o el acceso al Gobierno a la infraestructura en los sectores concretos que requiere intervenir el INVIAS, con el objeto fundamental de garantizar la continuidad de la prestación del servicio, una vez finalice el periodo del concurso para la adjudicación de las licitaciones programadas por el Instituto.**

2. En un plazo máximo de tres (3) días, el envío de la relación de la totalidad de los proveedores y contratistas a los que se les deben pagar acreencias, indicando los respectivos montos adeudados.
3. En un plazo máximo de tres (3) días, el envío a la ANI y a la interventoría de las facturas de los proveedores y contratistas que tienen certeza sobre sus acreencias, para que se adelante el proceso de revisión y autorización de pago por parte de la Interventoría y la Agencia.

Estima el Tribunal que el conjunto de circunstancias descritas en el capítulo anterior ha conducido a una afectación grave en el ritmo de desarrollo de las obras y a un deterioro significativo en el estado de las que se encuentran con algún nivel de consolidación; situación que ocurre pese a las iniciativas desplegadas por algunas entidades del Gobierno Nacional y del Congreso de la República; que se han plasmado en actuaciones como la formulación de prepliegos de obra por parte del INVÍAS; la propuesta de desarrollo de convocatoria de una asociación público privada por parte de la ANI, para retomar en el mediano plazo la ejecución del Proyecto Ruta del Sol Sector II; y la expedición de una ley que facilitará la suscripción de convenios interadministrativos que le permitan a la ANI que se retomen obras inconclusas.

Cabe señalar que una apreciación sobre el cumplimiento de la medida cautelar de 9 de febrero pasado por parte del señor Presidente de la República en el sentido de que le correspondía al alto funcionario, designar a la autoridad que administrara el Proyecto Ruta del Sol Sector II (ordenamiento 1.2 de la medida cautelar de 9 de febrero de 2017); permite advertir que según distintos memoriales allegados por las entidades del Gobierno Nacional es la propia ANI y, con el correr de los días, el INVÍAS, las que han sido designadas por el primer mandatario para el efecto.

La determinación de este Tribunal en el sentido de acceder a considerar la

procedencia de las medidas cautelares complementarias solicitadas por la ANI está vinculada a la circunstancia doble de que fue al señor Presidente de la República a quien se confió por parte de este Tribunal la designación de la entidad o entidades públicas encargadas de administrar el Proyecto Ruta del Sol Sector II " a fin de evitar la paralización de las obras que se están ejecutando (...)" (auto de 9 de febrero de 2017); y al hecho sobreviniente de que se haya designado un nuevo Presidente para la agencia en mención.

Este aspecto resulta relevante porque debido al contexto en el que se produjeron los hechos que condujeron a la suspensión provisional del Contrato de Concesión No. 001 de 2010, resultaba para el Tribunal en verdad crucial que fuera el señor Presidente de la República, dada la gravedad del insuceso y su impacto en la opinión pública, el que determinara cuáles serían las entidades encargadas de administrar el proyecto "mientras dure la suspensión provisional del contrato mencionado, se dicte sentencia dentro de esta acción popular o se resuelva por el Tribunal de Arbitramento acerca de la nulidad del contrato." (auto de 9 de febrero de 2017).

Esta orden, que se emitió en las medidas cautelares dictadas el 9 de febrero de 2017 tuvo como propósito asegurar que el traumatismo natural derivado de la medida jurídica de suspensión provisional del Contrato de Concesión No.001 de 2010 afectara en la menor medida posible uno de los tres derechos colectivos invocados para su protección por el señor Procurador General de la Nación en la demanda y en el pedido de medidas cautelares, a saber, el de asegurar la **prestación eficiente y oportuna del servicio público de transporte** (artículo 4, literal j) de la ley 472 de 1998) mediante la continuidad de las obras correspondientes al Proyecto Ruta del Sol Sector II.

Para asegurar tal cometido fue que en el inciso segundo del ordenamiento 1.2 de las medidas cautelares del 9 de febrero de 2017 se dispuso que la autoridad que señale el señor Presidente de la República tendrá "la obligación de tomar posesión **inmediata** de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II, velar por la correcta y eficiente ejecución de los trabajos de obra,

así como la de ejercer una constante vigilancia sobre los recursos económicos que provengan o sean fruto de la concesión; (...)." .

En este orden de ideas, el Tribunal estima que desde el 9 de febrero pasado se emitió una orden clara y con un término, disposición a la que según la solicitud de la ANI no se le ha dado cumplimiento. Ahora bien, esta Corporación es consciente sobre las complejidades que entraña la entrega física de una obra de las características de la Ruta del Sol Sector II y por ello el plazo de "toma de posesión inmediata" debía aplicarse en consideración a tales circunstancias.

No obstante, el informe rendido por la Procuraduría General de la Nación sobre los infructuosos resultados de las gestiones adelantadas a lo largo de la duración del presente proceso y, en especial, del plazo corrido desde la audiencia de seguimiento de medidas cautelares del pasado 21 de julio de 2017 para la **efectividad** de la toma de posesión inmediata de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II y para la remisión de información de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. a la ANI con el fin de asegurar el cumplimiento de los contratos concernidos, permiten advertir que se presenta una virtual parálisis de las obras y, por ende, de las medidas cautelares decretadas el 9 de febrero de 2017, por lo que resulta conveniente, para asegurar el éxito de las órdenes emitidas, proferir algunas especiales que se han venido imponiendo como necesarias dada la evolución desafortunada de los hechos en cuanto hace a la efectividad de las mismas.

Pese a la claridad de las medidas dictadas sobre este particular el 9 de febrero de 2017 y con independencia de un eventual trámite de desacato, dado que se trata de viabilizar los pasos necesarios para que el INVIAS pueda dar desarrollo a una serie de obras del proyecto y la ANI pueda preparar lo antes posible las condiciones para la asociación público privada que anunció en su intervención del pasado 21 de julio, así como el pago de trabajadores, subcontratistas y financiadores de la obra; el Tribunal será aún más enfático en ordenar la toma de posesión inmediata de las obras de la aludida

concesión y otra serie de determinaciones complementarias.

Advierte la Sala que ya la ANI, mediante escrito presentado el 14 de marzo de 2017, había señalado que la agencia, haciendo uso de las facultades que le otorga el ordenamiento colombiano y teniendo en cuenta el estado de desintegración del Tribunal de Arbitramento dispuso terminar bilateral y anticipadamente el Contrato de Concesión No. 001 de 2010. Por lo anterior, las partes convinieron, dentro del respectivo acuerdo de terminación, un periodo de transición y reversión, en los que se dispusieron controles para la administración del corredor vial de los bienes que hacen parte del proyecto de concesión, los dineros que ingresan por los peajes que sigue recaudando la vía, al igual que los demás dineros que se encuentran disponibles en el Patrimonio Autónomo que administra los recursos del proyecto.

Por su parte, en el desarrollo del cumplimiento de la medida cautelar se produjo, a instancias del Gobierno Nacional, la expedición de la Ley 1837 de 30 de junio de 2017 “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2017”, la cual en su artículo 22 dispone:

**“Artículo 22.** La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI podrá celebrar contratos interadministrativos con otras entidades del sector transporte, con cargo a las apropiaciones declaradas como disponibles en la vigencia, cuando por decisiones judiciales o administrativas no se pueda continuar con la ejecución de los proyectos de infraestructura vial bajo su administración.”.

De igual manera, la ANI, en escrito presentado el 28 de julio de 2017, dio alcance a la solicitud de complementación de las medidas cautelares señalando la necesidad de que se entregaran por parte de la Concesionaria los sectores de la vía que requiere INVIAS, correspondientes a aquellas áreas contenidas en la publicación hecha en el SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública) y publicadas el 26 de julio de 2017 por dicha entidad, que corresponden a los tramos del corredor vial cuya entrega se necesita para dar continuidad a la obra.

Según observa la Sala, el Instituto Nacional de Vías publicó en el mes de julio de 2017 los prepliegos correspondientes a los siguientes procesos:

- LP-PRE-DO-SRN-045-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Ruta del Sol Tramo Puerto Salgar- Puerto Serviez (ruta 4510) y tramo Puerto Araujo (ruta 4511) en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander”.
- LP-PRE-DO-SRN-046-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Ruta del Sol Tramo Puerto Araujo – La Lizama (ruta 4511) y tramo La Lizama – San Alberto (ruta 4513) en los departamentos de Santander y Cesar”.
- LP-PRE-DO-SRN-047-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Ruta del Sol Tramo San Alberto- Aguachica – La Mata (ruta 4514) y tramo La Mata – San Roque (ruta 4515) en el Departamento del Cesar”
- LP-PRE-DO-SRN-048-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Aguaclara – Gamarra, en el Departamento de Cesar”.
- LP-PRE-DO-SRN-049-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Aguaclara – Ocaña (ruta 7007), en los departamentos de Norte de Santander y Cesar”.

De todo lo anterior, encuentra la Sala que pese a los esfuerzos desplegados por parte de este Tribunal en los diferentes escenarios que se han dispuesto

para avanzar en el desarrollo de las medidas cautelares y pese al tratamiento integral que se dio en el auto de 9 de febrero de 2017 a la problemática referida; la adopción de unas **medidas complementarias** facilitaría el proceso de aplicación de las referidas órdenes inicialmente decretadas en procura de asegurar, en particular, la protección del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, dado que a la fecha la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., no ha hecho la entrega material y efectiva de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II, actuación necesaria dentro de la toma de posesión ordenada por esta Corporación para que la ANI, con el INVÍAS, celebren el respectivo contrato interadministrativo y se haga la transferencia efectiva de recursos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la finalidad de culminar los 5 proyectos viales enunciados más arriba por el INVÍAS, que resultan cruciales para la movilidad en el corredor de la Concesión Ruta del Sol Sector II.

Entre estas últimas medidas y fruto de la apreciación hecha por el Tribunal a las reuniones convocadas por la Procuraduría General de la Nación para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares, surgieron una serie de aspectos particulares sin los cuales la toma de posesión con la perspectiva de retomar el desarrollo de las obras resultaría inane. Se trata de obtener que se escrituren a nombre de la ANI los predios que han sido objeto de la gestión respectiva, pues de otro modo se perdería lo que sobre el particular ha avanzado la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.; así como la necesidad de obtener la cesión de las licencias ambientales tramitadas por la sociedad aludida, pues cualquier realización de obra tendiente al cumplimiento del proyecto, tal como se piensa realizar por la ANI y el INVÍAS, no podría adelantarse por carecer de las mismas.

Igualmente, se ordenará a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. y a la ANI que emprendan los trámites relacionados con la prórroga efectiva de las garantías del caso, para efectos de las licitaciones que se desarrollarán por el INVÍAS, como medio de asegurar el cubrimiento de los riesgos a los que hubiere lugar.

Finalmente, se ordenará a las dos últimas entidades públicas mencionadas que emprendan las acciones para la suscripción del convenio interadministrativo del caso, decisión que fue anunciada en la audiencia del pasado 21 de julio así como en la audiencia sobre pacto de cumplimiento, con el propósito de desarrollar el marco previsto por el artículo 22 de la ley 1837 de 2017, que habilita a la ANI para celebrar convenios interadministrativos con entidades del sector transporte, con cargo a las apropiaciones declaradas como disponibles en la vigencia 2017, cuando por decisiones judiciales o administrativas no se pueda continuar con la ejecución de los proyectos de infraestructura vial bajo su administración.

Paralelo a lo anterior, el Tribunal estima que también resulta conveniente, a efectos de especificar aún más las órdenes ya emitidas el 9 de febrero pasado sobre la toma de posesión inmediata de las obras, que se imponga a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. la obligación de ponerse a órdenes de la ANI en materia de disponibilidad predial en los sectores por los cuales se adelantarán las licitaciones referidas del INVIAS; la transferencia total de las licencias ambientales; la prórroga efectiva de las garantías, a cargo de ambas partes; y la suscripción de las escrituras de transferencia de la propiedad de los predios necesarios para el desarrollo de las licitaciones por parte de la Concesionaria, para lo cual se fijarán términos perentorios dada la urgencia y el tiempo que ha transcurrido sin que se hayan tomado decisiones definitivas frente a la toma de posesión por parte del Gobierno Nacional del Contrato de Concesión No. 001 de 2010.

Ahora bien, con respecto al segundo punto solicitado, la Sala encuentra que también se facilitaría el cumplimiento de las medidas cautelares de 9 de febrero de 2017 en cuanto hace al pago de trabajadores, proveedores y acreedores profiriendo una orden complementaria; en efecto, tal como lo había indicado este Tribunal, en el marco de las referidas medidas debía asegurarse la estabilidad de los contratos laborales y subcontratos de obra, de suministro, de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza que

en la actualidad estén vigentes por parte de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., ya que según se ha informado a este Tribunal por el representante de los trabajadores de la Concesionaria, tanto en la audiencia de verificación de cumplimiento de la medida cautelar de 21 de julio de 2017, como por parte de la ANI y del actor popular, tales aspectos no han sido debidamente desarrollados.

Por lo anterior, la Sala ordenará a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S que remita toda la información solicitada por la ANI para agilizar el pago de estas acreencias con cargo a la fiducia que se creó para tal fin, en el menor tiempo posible, y se evite un sobre costo con detrimento del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público que correrá por cuenta de la referida Concesionaria durante el tiempo en el que injustificadamente, de llegar a comprobarse, haya retenido el reporte de las acreencias.

La ejecución de las presentes medidas cautelares por parte de la ANI deberá efectuarse mediante los correspondientes actos y acreditarse ante este Tribunal, con el fin de verificar su cumplimiento en los términos y para el objeto que ordena esta providencia.

Finalmente, cabe señalar que las presentes medidas cautelares ratifican las adoptadas los días 9 y 17 de febrero de 2017 las cuales continuarán **plenamente vigentes.**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- VINCÚLASE** al Gerente General y a los miembros de la Junta Directiva de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., de conformidad con el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 se les concede un término de diez (10) días para contestar la demanda; así mismo, por Secretaría córrase traslado a los vinculados por el término de cinco (5) días para que se pronuncien en escrito separado acerca de la solicitud de medida cautelar de la Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, sobre la remoción de los administradores de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.

**SEGUNDO.- DECRETÁNSE** las siguientes **MEDIDAS CAUTELARES COMPLEMENTARIAS** a las ordenadas en el auto de 9 de febrero de 2017.

**2.1.- ORDÉNASE** a la **CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S**, para que en el término máximo de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, haga entrega material a la ANI de los cinco tramos correspondientes a cada uno de los procesos licitatorios, cuyos proyectos de pre pliegos se encuentran publicados en el SECOP así:

- LP-PRE-DO-SRN-045-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Ruta del Sol Tramo Puerto Salgar- Puerto Serviez (ruta 4510) y tramo Puerto Araujo (ruta 4511) en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander”.
- LP-PRE-DO-SRN-046-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Ruta del Sol Tramo Puerto Araujo – La Lizama (ruta 4511) y tramo La Lizama – San Alberto (uta 4513) en los departamentos de Santander y Cesar”.
- LP-PRE-DO-SRN-047-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Ruta del Sol Tramo San Alberto- Aguachica – La Mata (ruta 4514) y tramo La Mata – San Roque (ruta 4515) en el

Departamento del Cesar”

- LP-PRE-DO-SRN-048-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Aguaclara – Gamarra, en el Departamento de Cesar”.
- LP-PRE-DO-SRN-049-2017 “Continuación de la construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Aguaclara – Ocaña (ruta 7007), en los Departamentos de Norte de Santander y Cesar”.

**2.2.- ORDÉNASE a la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S.** para que de conformidad con la ley, en el término máximo de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia, realice la cesión total de las Licencias Ambientales a la Agencia Nacional de Infraestructura para la construcción de los tramos que serán intervenidos por el INVIAS, así:

- Cesión total a la ANI de la licencia ambiental expedida por la ANLA para la construcción de los tramos rectos 2, 3, 4 y 7 y sus obras asociadas (Resolución No. 997 de 2012 y sus modificaciones. Expediente LAM 5671).
- Cesión total a la ANI de la licencia ambiental expedida por la ANLA para la construcción de la circunvalar de Aguachica (Resolución No. 1289 de 2015. Expediente LAM 6835-00).
- Cesión total a la ANI de la licencia ambiental expedida por la ANLA para la construcción del proyecto Río de Oro- Gamarra e infraestructura asociada (Resolución No. 1626 de 2015 y sus modificaciones. Expediente LAV00010-15).
- Licencias 0997 de 2012, 1289 de 2015 y 1626 del 2015.

**2.3.- ORDÉNASE** a la **CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S**, para que en el término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, de conformidad con la ley, inicie los procesos de suscripción de las escrituras públicas de transferencia de la propiedad a favor de la ANI de los predios necesarios para el desarrollo de las licitaciones del INVIAS.

**2.4.- ORDÉNASE** a la **CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S** y a la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**, para que en el término máximo de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, inicien los trámites necesarios para la prórroga efectiva de las garantías, para efectos de las licitaciones que se desarrollarán por el INVIAS.

**TERCERO.- ORDÉNASE** a la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA** y al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** que de conformidad con el artículo 22 de la Ley 1837 de 2017, dentro del término máximo de veinte (20) días, inicien los trámites tendientes a la celebración del contrato interadministrativo respectivo, a fin de culminar las obras del corredor vial de la Ruta del Sol Sector II y, de esta manera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda hacer la transferencia de los recursos requeridos para la ejecución de los proyectos que se desarrollarán por el INVIAS.

**CUARTO.- ORDÉNASE** a la **CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S**, para que en el término máximo de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, entregue a la ANI las cuentas de cobro correspondientes a las deudas contraídas con trabajadores, proveedores, contratistas y demás acreedores en el marco del Contrato de Concesión No.001 de 2010, para que la ANI y la Interventoría procedan en el término de los veinte (20) días siguientes, contados a partir de su recibo, a la revisión y autorización de pago correspondiente.

**QUINTO.-** Las presentes medidas cautelares ratifican las adoptadas los días 9 y 17 de febrero de 2017.

Comuníquese esta decisión a las partes para el cumplimiento de la medida; así como al Ministerio Público.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Discutido y aprobado en Sala de la fecha



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado