



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

EDICTO

**LA SUSCRITA SECRETARIA
DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

NOTIFICA A LAS PARTES

SENTENCIA PROFERIDA EL: 26 DE MARZO DE 2021
EN EL EXPEDIENTE: 50001333100720090020201
CLASE: CONTROVERSIA CONTRACTUALES
MAGISTRADA PONENTE: YENITZA MARIANA LOPEZ BLANCO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
DEMANDANTE: ÁLVARO LEONID ARANGUREN GONZALEZ Y OTRO
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META

EL PRESENTE EDICTO, SE FIJA EN EL SITIO WEB DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DÍAS, HOY VEINTITRÉS (23) DE ABRIL DE 2024, SIENDO LAS SIETE Y TREINTA DE LA MAÑANA (07:30 AM).

CLAUDIA ANGERLY QUITORA VELOZA
Secretaria

CONSTANCIA DE DESFIJACIÓN

EL PROCESO PERMANECIÓ FIJADO POR EL TÉRMINO LEGAL Y SE DESFIJA EL DÍA VEINTICINCO (25) DE ABRIL DE 2024 A LAS CINCO DE LA TARDE (5:00 PM).

CLAUDIA ANGERLY QUITORA VELOZA
Secretaria



República de Colombia
Rama Judicial
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Sala de Decisión
Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, Arauca, veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicado N.º : 50001 33 31 007 2009 00202 01
Demandante : Álvaro Leonid Aranguren González y otro
Demandado : Departamento de Meta
Medio de control : Controversias contractuales
Providencia : Sentencia de segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Arauca —en cumplimiento de lo dispuesto en los Acuerdos N.º PCSJA19-11448 del 19 de noviembre de 2019 y N.º PCSJA20-11596 del 14 de julio de 2020, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura— decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida el 5 de diciembre de 2017 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda. Álvaro Leonid Aranguren González, instauró demanda de controversias contractuales en contra del Departamento de Meta (fls. 1-11, c.1), siendo luego reformada en la que pidió la integración del litisconsorcio necesario que conforma la parte demandante (fls. 171-173, c.1). Bernardo Miguel Elías Nader intervino a través de curador *ad litem*, quien coadyuvó en la demanda (fls. 212-213, c.2)

1.1.1. Dentro de los **hechos** que se invocan relataron que el 6 de diciembre de 2004, mediante documento privado, se conformó la unión temporal Progreso de Puerto Rico, teniendo como propósito participar en la licitación pública UC-LP-017-2004, cuyo objeto era la «*estabilización con crudo de castilla y construcción de obras de arte del k0+000 al k18+000*», en la que participó Álvaro Leonid Aranguren González, con un 90% para realizar las explanaciones, sub base, estabilización con crudo de castilla y las obras de arte del futuro contrato, la firma de Incotop Ltda, en un porcentaje de participación del 5% en la realización de preliminares y Bernardo Miguel Elías Nader, en un porcentaje de participación del 5% quien era el responsable de la administración.

Señalaron que con ocasión a la licitación pública UC-LP-CO-017-2004, el 15 de febrero de 2005, el departamento del Meta celebró con la unión temporal Progreso Puerto Rico, el contrato de obra número 0068 de 2005, que tiene por objeto «*estabilización de la base con crudo de casilla y construcción de obras de arte del km 0+000 al k 18+000 en la vía cruce ruta San José del Guaviare - Puerto Rico, en el departamento del Meta*».

Mencionaron que el contrato fue pactado por el sistema de precios unitarios, según lo establecido en la cláusula quinta del contrato de obra 0068 de 2005, que fue pactado por la suma de \$4.125.73.900 y se adición por mayores cantidades de obra por un valor de \$2.062.777.014, quedando como nuevo valor total la suma de \$6.188750.914.

Aludieron que durante la ejecución del contrato se realizaron mayores cantidades de obra por valor de \$198.026.840, así mismo que se ejecutaron obras complementarias no previstas inicialmente por un valor de \$96.547.200, todas autorizadas por el interventor de



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

la obra y necesarias para cumplir con el objeto contratado como se consignó en los registros de la bitácora de la obra:

ITEM	UND	CANTIDAD	VR UNITAR	VR TOTAL
MAYORES CANTIDADES				
Sub base granular	M3	800	45.712	\$36.569.600
Sobre acarreo material granular	M3/km	192.211	840	\$161.457.240
Subtotal mayores cantidades				\$198.026.840
OBRAS COMPLEMENTARIAS				
Escarificación	M2	42.720	2.260	\$96.547.200
Subtotal obras complementarias				\$96.547.200
Vr total				\$294.574.040

Referenciaron que el 5 de junio de 2007 el interventor de obra, ingeniero Jorge Duván García Marín, remitió oficio a la Supervisora de la obra, ingeniera Astrid Sabogal Morales, informando sobre las mayores cantidades de obra y la escarificación de la base estabilizada existente, de espesor de 7 a 10 centímetros, igualmente efectuó la liquidación de las cantidades a reconocer al contratista por concepto de obra ejecutada y no pagada, especificando los valores, las unidades y el costo total a cargo del departamento, en el mismo se anexó el acta de modificaciones provisional 04, donde se relacionan las obras descritas. El interventor manifestó a la supervisión que *«como conclusión de todo lo expuesto, como interventor considero que, existiendo los recursos sería factible reconocer el pago solicitado»*.

Describieron que el 25 de junio de 2007 se realizó acta de liquidación por mutuo acuerdo del contrato de obra 0068 de 2005, suscrita por el Director de la Unidad de Contratación del departamento del Meta, el Jefe de la Obra Pública del departamento del Meta, el interventor de obra y Álvaro Leonid Aranguren González, como representante legal de la unión temporal Progreso de Puerto Rico, donde indicó que se dejó como constancia por el contratista de obra no declararse paz y salvo al no resolverse el reconocimiento de mayores cantidades y obras complementarias ejecutadas por la suma total de \$294.574.040.

Informaron que mediante oficio del día 2 de octubre de 2007 solicitó al departamento del Meta el reconocimiento y pago de las obras adicionales ejecutadas y recibidas por la administración departamental de conformidad con el contrato 0068 de 2005, por un valor de \$294.574.040.00.

Adujeron que mediante oficio UC-OJ-Oficio 1504, el Director de la Unidad de Contratación del Departamento del Meta, le señaló que para el reconocimiento y pago de las mayores cantidades de obra y obras adicionales debían acudir a las acciones legales pertinentes.

1.1.2. Como **pretensiones** solicitó lo siguiente:

«PRIMERA: Que se declare que, dentro de la ejecución del contrato de obra número 0068 de 2005, suscrito entre la UNIÓN TEMPORAL PUERTO RICO y la Unidad de Proyectos y



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

Contratación en representación de la Gobernación del Meta, se ejecutaron mayores cantidades de obra, según el detalle descrito en el acta provisional 04, en el oficio del interventor del 05 de junio de 2007 y en las memorias de cantidades, por un valor de CIENTO NOVENTA Y OCHO MILLONES VEINTISEIS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$198.026.840.00 MCTE)

SEGUNDA: Que se declare que, dentro de la ejecución del contrato de obra número 0068 de 2005, suscrito entre la UNIÓN TEMPORAL PUERTO RICO y la Unidad de Proyectos y Contratación en representación de la Gobernación del Meta, se ejecutó la escarificación de la Base Estabilizada Existente, como una obra complementaria no prevista, pero que resultaba indispensable para el cumplimiento del objeto del contrato de obra 0068 de 2005, por un valor de NOVENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$96.547.200.00 MCTE).

TERCERA: Que se condene a la Gobernación del Meta pagar las mayores cantidades de obra efectivamente ejecutadas y recibidas por el interventor, dentro del contrato de obra 0068 de 2005, a favor del señor ALVARO LEONID ARANGUREN GONZALEZ en su condición de persona natural, miembro de la Unión Temporal PROGRESO PUERTO RICO, responsable de la ejecución de tales actividades, por un valor de CIENTO NOVENTA Y OCHO MILLONES VEINTISEIS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$198.026.840.00MCTE)

CUARTA. Que se condene a la Gobernación del Meta pagar las cantidades de obra complementaria no previstas (Escarificación), efectivamente ejecutadas y recibidas por el interventor, dentro del contrato de obra 0068 de 2005, a favor del señor ALVARO LEONID ARAÑOURÉN GONZALEZ en condición de persona natural, miembro de la Unión Temporal PROGRESO PUERTO RICO, responsable de la ejecución de tales actividades, por un valor de NOVENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$96'547.200.00 MCTE)

QUINTA: Que se condene a la Gobernación del Meta a pagar la Indexación de los valores adeudados, desde la fecha de suscripción del acta de liquidación y hasta que se efectuó el pago.

SEXTA: Que se condene a la Gobernación del Meta a pagar los intereses moratorios causados con el no pago de las sumas adeudadas relacionadas en las pretensiones anteriores, desde la fecha de suscripción del acta de liquidación hasta el pago efectivo».

1.2. El departamento del Meta contestó la demanda oportunamente (fls. 160-170, c.1), manifestando que se opone a todas las pretensiones de la demanda, frente a algunos hechos mencionó dijo que se atenía a lo probado, mientras los demás los aceptó.

Formuló las siguientes excepciones de mérito:

i) Culpa exclusiva del contratista, ii) concurrencia de culpas, iii) amortización del valor indicado a los imprevistos, iv) incumplimiento del contratista.

Presentó la excepción previa de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

1.3. La sentencia apelada. Mediante providencia del 5 de diciembre de 2017 (fls. 372-292, c.2), el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio negó las pretensiones de la demanda.

Destacó los siguientes ítems del contrato 0068 de 2005 por estar relacionados con la litis:



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1	Estudio técnico (incluye topografía, estudio de suelo, estudio de tránsito, diseño de pavimento y caracterización de las fuentes de explotación con su diseño Marshall)	GL	1.00	\$53.661.972,00	\$53.661.972,00
SUBTOTAL					
2.2	Terraplenes (INV220)	M3	10.800,00	7.056.00	75.204.600
3	SUBBASE Y BASE				
3.1	Subbase granular (INV-320)	M3	27.000.00	45.712.00	1.234.225.000.00

Expuso que conforme a los anteriores ítems, previo a ejecutar las obras el contratista debía realizar los estudios técnicos y diseños consagrados en el ítem 1 de los 18 kilómetros de la vía a construir, contrato que no tenía el diseño previo según esa actividad, por lo que las obras se ceñirían a los propuesto por éste en los diseños, lo que no fueron allegados al proceso.

Sostuvo que no se allegó al expediente el proceso licitatorio, lo que impidió tener claridad del alcance de las obras, sin que exista prueba de la descripción de cada uno de los ítems del proyecto.

Dijo que el contrato inicial no contenía la actividad reclamada como obra adicional, relacionada con la escarificación del terreno de la vía, ni se ubico en el contrato adicional en valor 01.

Determinó que del texto del contrato se plantearon las actividades a desarrollar de mayor envergadura, sin que se haya detenido la administración a puntualizar cada uno de los componentes de los ítems individualmente considerados, lo coincidió con lo declarado por el demandante al explicar cuáles son los pasos para la construcción de la vía, dejándose entrever el desconocimiento del principio de planeación, como lo informó el interventor de la obra, puesto que se recibieron obras sin que se hubieren entregado los estudios contratados.

Subrayó que el demandante realizó visita de inspección al área objeto de intervención, lo que le permitía a los futuros oferentes evidenciar las condiciones del terreno al tratarse de personas expertas en la construcción de vías, señalando que debió se manifestada y discutida en la fase precontractual la actividad reclamada como obra adicional relacionada con la escarificación, que al no ser discutida se entendía comprendida en el terraplén al ser necesaria en la preparación del terreno.



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

Puntualizó que dicha actividad fue ampliamente discutida entre el interventor, la administración y el contratista, sin embargo no existe certeza de haberse contemplado en el contrato adicional 01, al no ser ni solicitado ni allegado al expediente. Además en la comunicación del interventor del 11 de noviembre de 2005 se dejó constancia de la eliminación de tal ítem, según el acuerdo al que se llegó con el contratista, tampoco en la solicitud de adición se alude a este tema a pesar de ser posterior, por lo que negó dicha solicitud el *a quo*.

Respecto a las mayores cantidades de obra resaltó que en el proceso precontractual se estableció que la fuente de materiales estaba prevista a una distancia menor a la que finalmente correspondió, que las afirmaciones sobre tal aspecto carecen de soporte probatorio, al no haberse allegado los estudios previos, no se acreditó que el material para la base y la sub base no fuera el adecuado.

Referenció que era contradictorio que la obra se ejecutaría con fundamento en los estudios que adelantaría la propia constructora, sin que contara con un parámetro objetivo de medición, al no haberse allegado el proceso precontractual, los diseños realizados y el contrato adicional 1.

Enfatizó que el oficio del 5 de junio de 2005 suscrito por el interventor y dirigido a la entidad demandada, remitió el acta de modificaciones provisional 01B, en la que se dijo en cuanto a la sub base granular y el sobre acarreo que las fuentes de explotación determinadas en el proyecto por la entidad demandada no correspondían a las normas INV 320, acta que nunca fue aprobada por la entidad y tampoco se acreditó su existencia en el proceso.

Detalló que se desprendió del contenido del informe final 09 de interventoría como de las actas de entrega parciales 03 y 04, que la entidad recibió mayores cantidades de obra, sin embargo no existe prueba que hayan sido autorizadas por la entidad demandada, a pesar de haberlas recibido y autorizado el interventor.

Aclaró que el contrato se adicionó hasta en un 50% de su valor inicial, sin que se tenga certeza de los ítems objeto de adición, al no haberse allegado la adición, máxime cuando en el estudio de conveniencia del adicional, se plasmaron las razones por las cuales sólo se autorizaba la adición en tal cantidad.

Especificó que en el oficio del 5 de diciembre de 2005 el interventor solicitó a la entidad demandada un adicional 01, buscando con ello el reconocimiento de las mayores cantidades de obra en lo relativo a la sub base granular y el sobre acarreo, no obstante, no se allegó al expediente el contrato adicional, el proyecto y los estudios técnicos, no siendo posible determinar en qué cantidades fueron previstos inicialmente y luego adicionados, por lo que el *a quo* negó lo pretendido.

1.4. El recurso de apelación. La **parte demandante** impugnó la sentencia de primera instancia (fls. 394-407, c.2).

Alegó que según la declaración el profesional Jorge Duván García Marín quien fungió como interventor del proyecto, el demandante no podía determinar con la visita de obra realizada en el marco del proceso precontractual, las especificaciones técnicas del material de los 18 kms que correspondía al alcance inicial del proyecto, al hacer parte de los ítems a contratar el estudio técnico del suelo.



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

Sostuvo que la especificación técnica del ítem «Subbase granular» solo incluía 38,5 kms de distancia de sobre acarreo, que de acuerdo a la interventoría, en ese abscisado no existía fuente de material granular que garantizara la estabilidad de la estructura del pavimento, cuyas especificaciones técnicas solo pudieron determinarse una vez se ejecutó el ítems del estudio de suelos; razón por la que se incurrió en costo adicional para el transporte de material de la cantera más cercano legalmente habilitado, argumento probado por Álvaro Leonid Aranguren y el testimonio del interventor.

Aclaró que el proyecto contempló la construcción de terraplenes, pero que cuando el terreno o el afirmado existen se requería escarificar, que es remover la capa de base estabilizada - pavimento dañado o base de crudo- y en consecuencia se modificó la especificación técnica tal como lo dispone la norma técnica INV 220, probado por el testimonio del interventor.

En cuanto al adicional de contrato aludió que se presentaron propuestas de modificaciones con base en los estudios técnicos, solicitado a la entidad demandada el 10 de junio de 2005 y reiterado el 19 de septiembre de 2005 por el interventor, al darse un atraso por no haberse definido la solicitud de acarreo y la escarificación, demostrados por los documentos y el testimonio del interventor. Peticiones que no obtuvieron repuesta, sin embargo, se suscribió por el contratista y el interventor el acta de aprobación de ítems y fijación de precios no previstos, para incluir el de «sobre acarreo material granular» y «escarificación base estabilizada existente e=0,10 m», justificado en el oficio del 31 de octubre de 2005, con lo que aseveró que la entidad demandada conocía sobre el tema.

Detalló que el adicional 1 se firmó el 5 de diciembre de 2005, se redujo allí la meta física a 16 km, justificando que las mayores cantidades de obra se ejecutaron para cumplir el alcance final del contrato. Pese a ello, afirmó que el contrato ya tenía un adicional del 49.99%, por lo que no se podía adicionar más por el límite fijado en la Ley, siendo imposible reconocer y pagar mayores cantidades de obra, aunado al error de una supervisora que no aceptó por una equivocación técnica de ella respecto al alcance de la especificación, corroborado por el informe final ejecutivo 09.

Esgrimió que se proyectaron las actas de modificación provisional 3 y 4 de febrero 16 y junio 5 de 2007 respectivamente, en las que se incluían las mayores cantidades y las obras complementarias ejecutadas, con conocimiento de la entidad demandada y justificadas en los diseños definitivos de las obras, las que fueron soportadas en el informe del interventor del 5 de junio de 2007.

Esgrimió que las mayores cantidades y las obras complementarias reclamadas fueron reconocidas y detalladas por el interventor en sus memorias de cantidades, que hacen parte del informe final ejecutivo 09, ratificado en testimonio del interventor.

Dijo que el acta de recibo final de la obra del 16 de febrero de 2007 se evidencia que se mantuvieron los ítems contractuales iniciales, con algunas variaciones en las cantidades, el adicional y obras complementarias e imprevistas no relevantes para el caso.

Señaló que en el acta de liquidación suscrita por la interventoría, la Gobernación y la parte demandante, en el numeral octavo se dejó constancia de las mayores cantidades de obra (subbase granular y sobre acarreo) y la escarificación a la interventoría. Que en el numeral noveno, el reconocimiento de la ejecución de las mismas por parte de la interventoría



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

informadas a la Gobernación mediante oficio 117-068 del 5 de junio de 2007. Que la Gobernación en el numeral décimo sobre dicha petición aduce que no es viable su reconocimiento en dicha acta, por falta de soporte presupuestal e insta al contratista de acudir a los mecanismos alternativos de solución de conflictos para lograr su pago. Que con fundamento en lo anterior, el contratista en el numeral décimo primero deja la salvedad con respecto a las mayores cantidades y obras complementarias ejecutadas, sobre las cuales no hubo observación siendo aprobada en su integridad.

Respecto a la escarificación agregó que no se manifestó en la etapa precontractual porque una vez se ejecutara el ítem contractual 1.1., se tenían los soportes y se conocían las condiciones técnicas para programar las actividades y el método constructivo procedente para cumplir el objeto contractual. Relato mediante oficio del 9 de junio de 2005 por solicitud del contratista, el interventor remitió a la Gobernación para su aprobación, el proyecto de acta de modificación provisional 01B, sustentada en los diseños definitivos presentados y la disponibilidad de materiales según el estudio de las fuentes, que incluía tanto una proyección de las mayores cantidades y la inclusión de la actividad de escarificación, pero que finalmente no fue aceptada por un concepto erróneo de la supervisora. Que tal actividad era necesaria para la obra, a la que fue obligado a realizar para evitar un proceso de incumplimiento, ítem que fue incluido en el oficio del 11 de noviembre de 2005 en cantidad inferior incluidas en el acta final como condiciones actualizadas, teniendo un valor de \$96.547.200, que fue avalado por el interventor, reiterado en su testimonio.

En cuanto a la Sub base granular y el sobre acarreo material granular, reprochó que en las condiciones actualizadas del acta de recibo final se incluyeron dichos ítems en cantidades inferiores a las solicitadas por la interventoría mediante oficio del 1 de noviembre de 2005 justificadas en los estudios preliminares contemplados en el ítems 1.1., observación que se dejó plasmada en el acta de liquidación, aprobada por el interventor y la entidad demandada para reclamar su reconocimiento y pago, por ser mayores cantidades de obra ejecutadas, no reconocidas por el impedimento de del artículo 40 de Ley 80 de 1993 referente a las adiciones en valor del contrato, circunstancias acreditadas con el testimonio de interventor, en las comunicaciones y el informe final.

Expresó que con el diseño definitivo de la vía existía un sobre ancho, indispensable para garantizar la calidad de la obra, que no fue tenido en cuenta por parte de la administración a pesar de ser ejecutado en legal forma por el contratista y pese haber sido contabilizado en solicitud del adicional del 11 de noviembre de 2005 en mayores cantidades a las programadas en el adicional 1 del contrato, situación a la que se vio compelido para evitar demoras injustificadas en el contrato.

Añadió que la fuente para traer el material se encontraba más retirada de lo que se había calculado por la entidad estatal, ya que en el lugar inicial no correspondía a un lugar de extracción de material sino a un lugar de acopio del mismo. Que dicho yerro se presentó cuando se hizo la visita de obra estaban adelantando otra pavimentación y en el lugar se encontró abundante material y maquinaria, con lo cual de buena fe se asumió por el contratista que los análisis de la entidad estatal eran coincidentes con la realidad. Sin embargo al iniciar actividades fue evidente la necesidad de transportar el material desde un lugar más alejado, lo que conllevó al mayor costo reflejado en la ejecución conforme lo dijo en el testimonio el interventor, por lo que obró de buena fe exenta de culpa.



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

Disintió del criterio del *a quo* que sostuvo que sin el estudio previo no se podía establecer el alcance de contrato de obra, por cuanto con la lectura del acta de recibo final del contrato se pudo constatar que quedó incluido y especialmente los oficios del 9 de junio y 11 de noviembre de 2005, con los cuales se evidencia que desde el inicio de la ejecución del proyecto se requería la ejecución de las actividades y cantidades exigidas, cuya programación por parte del contratista y del interventor fue superior al aprobado por la Gobernación en el Adicional 1.

1.5. Trámite procesal de segunda instancia. Se admitió el recurso de apelación (fl. 5 c. Tribunal) y se ordenó correr traslado para alegatos y concepto (fl. 6, c. Tribunal).

1.6. Alegatos de conclusión

1.6.1. La parte **demandante**, guardó silencio.

1.6.2. El **departamento del Meta** sostuvo que el contratista por su cuenta y riesgo utilizó los materiales y las cantidades de obra que se requerían de acuerdo al objeto contratado, que estaba dentro de sus obligaciones cumplir con las especificaciones técnicas.

Aseveró que con la sola presencia del interesado a obtener la adjudicación del contrato en el lugar de la obra o terreno era determinable la superficie sobre la cual se iba a trabajar, el material que lo componía por su ubicación geográfica y demás características que a vista los ingenieros pueden determinar.

Describió que el contratista debe soportar a su propio costo el alea normal de toda negociación, pero no el alea anormal, y que en este último evento las consecuencias deben serle resarcidas o compensadas (fls. 7-9, c. Tribunal).

1.7. El **Ministerio Público** no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, procede la Sala a decidir de fondo el presente proceso judicial.

2.1. Competencia. Este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación formulado por la entidad demandada en contra de la sentencia del 5 de diciembre de 2017 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, de conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 del C.C.A. y los Acuerdos N.º PCSJA19-11448 del 19 de noviembre de 2019 y N.º PCSJA20-11596 del 14 de julio de 2020, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

2.2. Régimen jurídico aplicable. Teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 12 de agosto de 2009 (fl. 129, c. 1), el proceso debe tramitarse de acuerdo con las disposiciones procesales vigentes para esa fecha, es decir, como fue interpuesta con anterioridad al 2 de julio de 2012, fecha en que comenzó a regir el Código de Procedimiento Administrativo y de



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01
 Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro
 Demandado: Departamento de Meta
 Sentencia de segunda instancia

lo Contencioso Administrativo¹, corresponde a las contenidas en la normativa anterior, el Código Contencioso Administrativo.

Cabe agregar, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto de 25 de junio de 2014², determinó que el Código General del Proceso, por regla general, para los asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, entró a regir a partir del 1 de enero de 2014, en consecuencia los casos iniciados con anterioridad a tal fecha continuaran tramitándose con sujeción a las normas del Código de Procedimiento Civil, tal como lo disponía el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo³.

Por lo tanto, en consideración a la fecha de presentación de la demanda, al caso concreto le resultan aplicables las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo y, en los aspectos no regulados y que no resulten contrarios a la naturaleza de los procesos de esta jurisdicción, se aplicará el Código de Procedimiento Civil.

2.3. Problema jurídico. Consiste en establecer si procede revocar, modificar o confirmar la sentencia de primera instancia, atendiendo a los planteamientos del recurso de apelación de la demandante.

2.4. Aspectos normativos y jurisprudenciales del asunto bajo examen.

2.4.1. Mayor cantidad de obra ejecutada y obras adicionales o complementarias.

Sobre el particular el Consejo de Estado⁴ ha manifestado que:

«Ahora, la mayor cantidad de obra ejecutada, en los contratos suscritos a precios unitarios, es aquella que fue contratada pero que su estimativo inicial fue sobrepasado durante la ejecución, así, la prestación debida se prolonga sin modificación alguna al objeto contractual. Las obras adicionales o complementarias son actividades no previstas en el contrato y que se requieren para la obtención y cumplimiento de su objeto contractual. Por ello, su reconocimiento supone la suscripción de un contrato adicional o modificatorio. El reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, exige haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, mediante actas y contratos modificatorios o adicionales, según el caso.» (Se han eliminado las citas de pie de página del texto original).

2.4.2. Formalidades para ejecutar mayor cantidad de obra y realizar obras adicionales. Al respecto el Consejo de Estado⁵ ha puntualizado que:

«Así, la Sala advierte una vez más la falta de acuerdo entre el contratista y la entidad para ejecutar obras distintas a las pactadas en el contrato. En contraste, las pruebas indican

¹ En virtud de lo dispuesto en su artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, que prevé: “Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a [su] vigencia (...).”

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 25 de junio de 2014, exp. 49299.

³ Artículo 267. *En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.*

⁴ CE. Secc. III. Subsección A. Sentencia del 21 de febrero de 2021. MP. María Adriana Marín. Radicación: 20001-23-31-000-2011-00235-01(49651).

⁵ CE. Secc. III. Subsección B. Sentencia del 4 de junio de 2019. MP. Ramiro Pazos Guerrero. Radicación: 73001-23-31-000-2008-00741-01(39974).



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

que el consorcio ni siquiera presentó para aprobación propuesta alguna relacionada con concreto rígido. También quedó acreditado que la entidad se abstuvo de recibir las obras en discusión. Por tanto, el contratista no puede aspirar a comprometer la responsabilidad de su contraparte por costos que ella nunca aceptó asumir, tal como se indicó en anterior oportunidad:

[H]a sido criterio jurisprudencial consistente de la Corporación que para el reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, las mismas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, aquiescencia que debe formalizarse en actas y contratos modificatorios o adicionales, según el caso.

Ahora bien, en el curso del procedimiento sancionatorio las partes acordaron que el contratista podía adelantar las obras luego de culminado el término de ejecución a efectos de cumplir las metas físicas del proyecto. Sin embargo, esa circunstancia bajo ninguna óptica significó que la entidad haya propiciado, insinuado o exhortado al contratista para que adelantara obras con especificaciones distintas a las inicialmente pactadas. Si el contratista consideraba que era factible ejecutar la obra con otras especificaciones que aseguraran los mismos estándares de calidad de lo inicialmente pactado, debía llegar a un acuerdo con el contratante, antes de cambiar las características de la obra.»

2.5. Caso concreto. Álvaro Leonid Aranguren González y otro demandó a través de la acción de controversias contractuales al departamento del Meta, por no habersele pagado las mayores cantidades de obra y obra complementaria no prevista durante la ejecución del contrato 0068.

El *a quo* profirió sentencia de primera instancia negando las pretensiones de la demanda, decisión apelada por Álvaro Leonid Aranguren González, al considerar que se encuentra demostrado en expediente que se causaron las mayores cantidades de obra y obra complementaria no prevista, conforme está acreditado con el testimonio del interventor del contrato, el interrogatorio de parte y las pruebas documentales, que dan cuenta la ejecución de los ítems sub base granular, sobre acarreo material granular y escarificación, pruebas que no se valoraron adecuadamente por parte del Juez de primera instancia.

2.5.1. Medios de prueba y análisis probatorio

2.5.1.1. Principales medios de prueba recaudados. En el plenario obran los siguientes:

- 1) Contrato número 0068 del 25 de febrero de 2005 (fls. 13-27, c.1).
- 2) Documento de conformación de la unión temporal Progreso Puerto Rico (fls. 18-29, c.1).
- 3) Informe de la interventoría dirigido a la Supervisara del Contrato del 5 de junio de 2007 (fls. 30-33, c.1).
- 4) Acta de liquidación por mutuo acuerdo del contrato de obra número 068 de 2005, del 25 de junio de 2007 (fls. 34-40, c.1).
- 5) Oficio del 2 de octubre de 2007, suscrito por el representante legal de la unión temporal Progreso Puerto Rico, dirigido a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación de la Gobernación del Meta (fls. 41-44, c.1).
- 6) Oficio UC-OJ-OFICIO-1504 del 17 de octubre de 2007, en el cual se da respuesta a la solicitud de octubre 2 de 2007 (fls. 45-46, c.1).
- 7) Acta de modificaciones provisional número 04, realizada y suscrita por el interventor Ingeniero Jorge Duván García Marín (fls. 49-50, c.1).



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

- 8) Resumen ejecutivo de seguimiento 09 final del contrato de obra 0068 de 2005, realizado por el interventor Jorge Duván García Marín (fls. 51-128, c.1).
- 9) Declaración jurada de Jorge Duván García Marín (fls. 259-264, c.2).
- 10) Interrogatorio de parte de Álvaro Leonid Aranguren González (fls. 266-268, c.2).
- 11) Dictamen pericial rendido por el ingeniero civil Camilo Torres Doncel (fls. 317-319, c.2).
- 12) Aclaración y complementación al dictamen pericial (fls. 341-344, c.2).
- 13) Acta de inicio del contrato de interventoría 076 de 2005 (fl. 2, c.anexo1).
- 14) Oficios de la interventoría del 29 de marzo, 7 de abril, 16 de mayo de 2005 (fls. 3-6, c.anexo1).
- 15) Oficio de la supervisión del 31 de mayo de 2005 (fl. 7, c.anexo1).
- 16) Acta de comité técnico del 2 de junio de 2005 del contrato de obra 0065 de 2005 (fls. 8-11, c.anexo1).
- 17) Oficio del 9 de junio de 2005 suscrito por el interventor (fls. 12-16, c.anexo1).
- 18) Oficios del 10 de junio de 2005 firmados por el interventor (fls. 17-20, c.anexo1).
- 19) Acta 001 de la interventoría de 12 de junio de 2005 (fls. 21-22, c.anexo1).
- 20) Acta de visita del contrato de obra del 19 de junio de 2005 (fls. 23-29, c.anexo1).
- 21) Oficio del 23 y 26 de junio y 6 de julio de 2005 de la supervisión del contrato (fls. 30-32, 34, c.anexo1).
- 22) Informe de avance de obra del 19 de septiembre de 2005 del interventor (fls. 35-39, c.anexo1).
- 23) Solicitud de prórroga y reprogramación de obra firmada por el interventor de octubre 22 de 2005 (fls. 40-41, c.anexo1).
- 24) Acta 01 de aprobación de ítems y fijación de precios no previstos del 25 de octubre de 2005 (fls. 42-44, c.anexo1).
- 25) Acta de modificaciones 01 del contrato de obra signada por el interventor del 31 de octubre de 2005 (fls. 45-51, c.anexo1).
- 26) Aclaración de precios unitarios, entrega acta de modificaciones definitiva rubricada por el interventor del 11 de noviembre de 2005 (fls. 52-56, c.anexo1, 4-6, c.anexo2).
- 27) Solicitud adicional 01 alcance meta física del contrato de obra firmada por el interventor del 5 de diciembre de 2005 (fls. 57-61, c.anexo1).
- 28) Estudio de conveniencia para adicionar el contrato de obra (fls. 62-65, c.anexo1).
- 29) Resumen ejecutivo de seguimiento 03 del contrato de obra 0068 de 2005 firmado por el interventor (fls. 66-87, c.anexo1).
- 30) Oficios del 3 de abril de 2006 firmados por la interventoría (fls. 88-92, c.anexo1, 85-109, anexo2).
- 31) Oficio del 5 de abril de 2006 de la interventoría (fls. 93-94, c.anexo1).
- 32) Resumen ejecutivo de seguimiento 05 del contrato de obra 0068 de 2005 firmado por el interventor (fls. 95-118, c.anexo1).
- 33) Resumen ejecutivo de seguimiento 06 del contrato de obra 0068 de 2005 firmado por el interventor (fls. 119-142, c.anexo1).
- 34) Acta de prórroga del contrato 068 de 2005 del 2 de noviembre de 2006 (fls. 143-145, c.anexo1).
- 35) Memoria de cantidades de obra (fls. 1-3, 7-10, c.anexo2).
- 36) Acta 01 de aprobación de ítems y fijación de precios no previstos del 11 de noviembre de 2005 (fls. 11-25, c.anexo2).
- 37) Memoria de cantidades de obra según adición 01 (fls. 26-28, c.anexo2).
- 38) Solicitud adicional del 19 de diciembre de 2005 firmado por el contratista de obra (fl. 29, c.anexo2).
- 39) Actas de obra (fls. 30-84, c.anexo2).



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

- 40) Resumen ejecutivo de seguimiento 03, 05, 06, 08, 09 del contrato de obra 0068 de 2005 firmado por el interventor (fls. 66-433, c.anexo2).
- 41) Solicitudes de desembolso (fls. 434-546, c.anexo2).
- 42) Oficio del 22 de mayo de 2007 del contratista de obra relacionado con las mayores cantidades de obra (fls. 554-561, c.anexo2).

2.5.1.2. Análisis probatorio. Del estudio de los medios de convicción se encuentra demostrado que:

La Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta y la unión temporal Progreso Puerto Rico celebraron el contrato número 0068 del 25 de febrero de 2005 (fls. 13-27, c.1), cuyo objeto fue «*estabilización de la base con crudo de castilla y construcción de obras de arte del km 0+000 al k18+000 en la vía cruce ruta San José del Guaviare - Puerto Rico, en el departamento del Meta*», por un valor de \$4.125.973.900, con un plazo de ejecución de 240 días calendario, en el que se estipuló:

«**TERCERA – FORMA DE PAGO:** Una vez legalizado el presente contrato, **EL DEPARTAMENTO** pagará al (...) el valor del presente contrato de la siguiente manera: (...) **b)** Mediante presentación de las actas de recibo parcial de obra aprobadas por el **INTERVENTOR** y la Jefe de Oficina de Proyectos y Contratación de Obra Pública, las cuales corresponderán al valor que resulte de multiplicar las cantidades de obra ejecutada por los precios unitarios relacionados en la propuesta del contratista, las cuales se cancelaran dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a su radicación.

(...)

ÍTEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANT.	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
	PRELIMINARES				
	Estudio Técnico (incluye Topografía, Estudio De Suelo, Estudio De Tránsito, Diseño De Pavimento Y Caracterización De Las Fuentes De Explotación Con Su Diseño Marshall)	GL	1.00	\$53.661.972,00	\$53.661.972,00
	EXPLANACIONES				
	Terraplenes (INV-220)	M3	10.800,00	7.056.00	75.204.600
	SUBBASE Y BASE				



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

	Subbase granular (INV-320)	M3	27.000.00	45.712.00	1.234.224.000.00

QUINTA - PRECIOS UNITARIOS Y CANTIDADES DE OBRA: **EL DEPARTAMENTO** pagará al CONTRATISTA las obras que éste se obliga a ejecutar de acuerdo con los precios unitarios fijos sin reajustes presentados en su propuesta y que hace parte integral de este contrato, con las siguientes cantidades de obra, así:

(...)

DECIMA PRIMERA - INTERVENTORÍA: **EL DEPARTAMENTO** ejercerá la Interventoría y el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones asumidas por **EL CONTRATISTA** a través de sus funcionarios o por medio de un interventor contratado, quien velará por los intereses de la misma y tendrá las funciones que por la índole y naturaleza del contrato le sean propias, de acuerdo con los términos previstos en la Ley 80 de 1993 y las que se especifican en el Manual de interventoría del DEPARTAMENTO y entre otras, las siguientes: (...) b) Certificar la ejecución del trabajo contratado dentro de las condiciones exigidas, c) Vigilar que los trabajos se ejecuten técnicamente, d) Elaborar y Firmar las actas respectivas, entre otras, la de recibo final de obra, e) Informar al INTERVENTOR y al Director de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACION PUBLICA sobre el desarrollo del contrato de obra. (...) **VIGESIMA - DOCUMENTOS DEL CONTRATO:** Entre otros, los documentos que a continuación se relacionan se consideran para todos los efectos parte integrante del contrato y en consecuencia producen sus mismos efectos y obligaciones jurídicas y contractuales: 1) Pliego de Condiciones de la Licitación, modificaciones, aclaraciones, formularios de preguntas y respuestas y demás documentos de la Licitación. 2) Propuesta del CONTRATISTA. 3) Programa de Inversión del anticipo y de la ejecución de la obra. 4) Ordenes escritas al CONTRATISTA para la ejecución de los trábalos. 5) Acta de iniciación. 6) Especificaciones de construcción y planos que serán suministrados al CONTRATISTA por el DEPARTAMENTO para la ejecución de las obras. 7) anexos, bitácora o libro de obra, acta de iniciación y demás documentos que se suscriban en desarrollo del presente contrato».

El 5 de junio de 2007 se presentó el informe de la interventoría dirigido a la Supervisara del (fls. 30-33, c.1), en el que se mencionó por el interventor que:

«En este proceso, ya el contratista ha remitido la información pertinente; pero con fecha Mayo 22 de 2007 he recibido oficio donde solicita el reconocimiento de las mayores cantidades de obra y de la escarificación efectuada durante el proceso de construcción del terraplén; sustentado en las. especificaciones de las normas INV-220 (Terraplenes) e INV-201 (Demolición y Remoción). Anexa además un APU para el ítem escarificación.

(...)

Solicita él se le reconozca una serie de mayores cantidades y compensación con menores cantidades, **pero el cuadro que el desglosa ya fue tenido en cuenta parcialmente, en el Acta de Modificaciones 03, suscrita el día 16 de febrero de 2007; una vez se establecieron las cantidades reales de obra ejecutada, consignadas en la memoria de cantidades de la misma fecha,** y cuya copia ya reposa en la Unidad de Contratación. En el Acta de Modificaciones aludida NO se tuvo en cuenta la mayor cantidad de sub-base granular (800M3) y de Sobre acarreos (192,211 M3-Km); **pues sin existir una disponibilidad presupuestal, no se puede cancelar, ni reconocer la mayor obra efectuada, aunque esta se produjo por ser necesaria e indispensable para lograr los 16 Km de base estabilizada, con un ancho de calzada de 6M.**

(...)



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

La distancia de acarreo considerada es de 101 Km (desde el Municipio de Fuente de Oro, explota Río Ariari, Sector Puerto Poveda), y a partir de ésta se reconocía el faltante a lo pactado en el contrato.

De acuerdo al cuadro de memoria de cantidades, en lo concerniente a este ítem, (pagina 2 de 6) el sobre acarreo efectuado fue de 2'004.120 M3-Km; y el pagado en el Acta.de Recibo Definitivo fue de 1811.909 M3-Km. Se deberían, por tanto, 192.211 M3-Km.

*En síntesis, con respecto a las mayores cantidades de obra, es claro que se ejecutaron, para poder dejar la vía con un ancho de 6 m en la calzada con Crudo de Castilla, y de longitud 16 Km; **como se había convenido con la comunidad en los comités de veeduría y seguimiento.***

2. ESCARIFICACION BASE ESTABILIZADA EXISTENTE (7-10 cm)

Dicha labor era necesaria para la construcción del nuevo terraplén y comprendió la demolición y retiro, del material. Se cumple allí con la especificación INV-201. Es clara la especificación INV-220, sobre como debe desarrollarse la construcción de un terraplén nuevo; y cuando habla de escarificación, se refiere a la del terreno o del afirmado existente. El artículo 220.4.2 denota claramente como debe prepararse el terreno; y nos conduce al ítem 201 "Demolición y Remoción".

En su momento, esta Interventoría había solicitado el reconocimiento de la Actividad, y se incluyo en la modificación Provisional 01B, presentada a consideración de la entidad, mediante oficio CO-IPR-D18 de junio 9 de 2005, radicado en la Unidad de Contratación el 10 de Junio de 2005; y además en la justificación del Acta de Modificación 01, de octubre 31 de 2005 (CO-IPR-045), radicada el 3 de noviembre de 2005; la cual fue solicitada aclarar; y mediante oficio CO-IPR- 046A se eliminó dicho ítem. *En estos documentos, y en informe de avance de obra, de Septiembre 19 de 2005 (CO-IPR-028) se dejo la constancia de la ejecución de la actividad.*

Considera esta Interventoría, que esta en su derecho, el contratista, de solicitar el reconocimiento, máximo si la labor fue ejecutada como una demolición de una estructura de pavimento, qué debería ser retirada antes de construir el terraplén, como en el efecto consta en los escritos anteriormente relacionados. (Justificación de Modificaciones).

*Ahora bien, debo aclarar que como interventor solo doy recomendaciones a la entidad, sobre bases técnicas, y es ella quien establece la disponibilidad, de recursos; de allí que al suscribirse el Acta de Modificaciones 01 no se haya incluido, pues ello fue ampliamente debatido, aunque con error de apreciación y análisis del alcance de la especificación; pues en oficio de 11 de Noviembre de 2005, remitido por la supervisión, **resultado de reunión efectuada entre las Ingenieras Astrid Sabogal (Supervisora) y Angélica Moreno (Jefe de Unidad de Proyectos) se solicita no pagar el ítem de escarificación**» (Negritas y subrayas fuera del texto original).*

El 9 de junio de 2005 a través del oficio CO-IPR-018 (fls 12-16, c.anexo1), el interventor le informó a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta sobre el resumen del acta de modificaciones provisional 01 y el acta provisional de reajustes, en la que describió que:

«Anexo remito a usted ACTA DE MODIFICACIONES PROVISIONAL 01B para el contrato de la referencia, que sería la que se establecerla como definitiva para el mismo, teniendo en cuenta que no existe disponibilidad de recursos para un mayor valor del contrato.

(...)

CAPITULO 3 SUB-BASE YBASE

- **Ítem 3.1 Sub-base granular (INV-320):** *se elimina el ítem, pues el precio considera una distancia de acarreo de 38.5 Km., y como ya se dijo en este abscisado no existe una fuente de material granular que garantice la estabilidad de la estructura de pavimento a construir.*



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01
 Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro
 Demandado: Departamento de Meta
 Sentencia de segunda instancia

- Ítem 3.2 Sub-base granular (INV—320) (Distancia de acarreo 103 Km.): definiendo como fuente el río Ariari, el sitio de explote Fuente de Oro, se aumenta la longitud de acarreo del material granular. Se corrige el VR Unitario del ítem, y por tanto aparece un nuevo ítem de medida y pago. Teniendo en cuenta que no es posible un mayor valor del contrato se liquidan 17.479.50 M3, con los cuales se pretende lograr una estabilización de 11.187 m (volumen requerido/ ML de vía es de 1.5625 M3/ML)

(...)

CAPITULO 6- OBRAS COMPLEMENTARIAS E IMPREVISTAS

(...)

Item 6.1 Escarificación Base establecida existente e=0.10m: la base existente, ya fallada no puede mantenerse, pues el caído allí presente afecta la compactación que se quiera dar a la sub-base. Este material debe retirarse, y según las condiciones en que se encuentre (contenido de crudo), es posible usarse como parte del material para conformar el terraplén o la sub-base. Se utilizaría maquinaria pesada para levantarlo, y de ser posible reutilizarlo con otro material granular. El ítem de medida y pago es el M2, y la cantidad a retirar es de 42.720 M2» (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

El 10 de junio de 2005 mediante el oficio CO-IPR-020 (fl. 17-, c.anexo1), el interventor le comunicó a la unión temporal Progreso Puerto rico que:

«En virtud del estado actual de las obras, reflejado en el informe presentado a la UEPCO del Departamento del Meta, copia que anexo a esta correspondencia; que nos muestra un atraso en las obras de cuatro (4) semanas, según programación aprobada; solicito a usted se reprogramen las mismas, con base en el Acta de Modificaciones Provisional en evaluación, donde se incluyen obras de drenaje y subdrenaje y la escarificación no prevista» (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

El 19 de septiembre de 2005 por intermedio del oficio CO-IPR-028 (fls 35-39, c.anexo1), el interventor dio cuenta a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta sobre el avance del contrato de obra, ahí precisó que:

«Con fecha junio 02 de 2005, en su despacho, se realizó el Comité Técnico 01 del contrato de la referencia; a partir de este se solicitó por su parte un informe del avance de obra (radicado según oficio CO-IPR-019 con fecha Junio 10/05), según cronograma aprobado; e igualmente se solicitó al contratista una actualización del mismo, teniendo en cuenta las obras complementarias ya referidas en varios oficios, que han sido autorizados parcialmente por esta interventoría (escarificación, alcantarillas), pero que no se han definido legalmente, pues el Acta de aprobación para ítems nuevos y de modificaciones respectiva, no han sido llevadas a una instancia definitiva.

(...)

3 SUB-BASE Y BASE

3.1 Sub-base Granular: *Todavía no se ha dado una definición real sobre el pago del ítem, pues en los 38.5 km que se mencionan en el proyecto inicial se tiene un sitio de acopio, y no de explote para un material que cumpla la norma. En junio 10 se radicó, mediante oficio CO-IPR-018 el Acta de Modificaciones Provisional 01 y el Acta Provisional de Reajustes, que debería ser evaluado por la unidad. Al respecto no he recibido una respuesta, pero como la obra debía continuar, independientemente de lo que se definiría al respecto, para esta interventoría el contratista presenta un atraso de seis (6) semanas en la ejecución del ítem. Según reprogramación presentada (Inicio Agosto 01-05).*

(...)

6 OBRAS COMPLEMENTARIAS



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01
 Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro
 Demandado: Departamento de Meta
 Sentencia de segunda instancia

6.1 Escarificación Base Estabilizada existente: La labor se realizó en un 100% pues era necesaria antes del terraplén, y como actividad complementaria a la explanación.»
 (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

El 31 de octubre de 2005 mediante el oficio CO-IPR-045 (fls 45-49, c.anexo1), el interventor trato con la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta lo relativo al acta de modificaciones 01, donde sostuvo que:

«2. **Fuentes de Material Granular:** El proyecto base de contratación dice a los posibles oferentes que existe una fuente de material a 38.5 Km., del eje geométrico del abscisado, para el material a usar como sub-base. Sobre ese contexto se han presentado las propuestas, pero realizando los estudios de materiales y sobre las fuentes, se pudo corroborar que a esa distancia no existía un sitio de explote, y que allí solo se tenía un centro de acopio, el cual fue utilizado durante la construcción de la vía Fuente de Oro - San José del Guaviare. Las canteras en ese sector solo pueden usarse como afirmado para terraplenes, y si se quiere lograr una buena estructura de pavimento es indispensable disponer material granular sin presencia de limos ó arcillas, pues por el régimen de lluvias, se presentarían acolchonamientos, evento dado en los tramos en ejecución en el sector, por parte de INVIAS, y que los llevaron a aprobar un sobreacarreo desde Fuente de Oro.

Desde mayo/05, se venía discutiendo este aspecto técnico, incluso se habló de estabilización con suelo-cemento, pero se llegó a la conclusión de usar material granular del Río Ariari, explotado en Fuente de Oro, que cumpliera norma INV-320. A partir de allí la discusión se centró en el valor a cancelar por el sobreacarreo, y por eso en el Comité No. 04, **se concluyó sobre el punto que, se mantendrían los precios de sub-base y base estabilizada, y se reconocería el sobre-acarreo desde la fuente de explotación, hasta el kilometraje previamente fijado en los términos de referencia**» (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

El 11 de noviembre de 2005 a través del oficio CO-IPR-046 A (fls 52-56, c.anexo1), el interventor emitió para la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta una aclaración de los precios unitarios y la entrega del acta de modificaciones 01 definitiva, en ella aludió que:

«Con relación a la evaluación del Acta de Modificaciones para ítems no previstos, de fecha Octubre 25/2005, y lo solicitado por usted; me permito realizar las siguientes observaciones:

- **Escarificación Base Estabilizada:** La Norma INV-220 para terraplenes, establece que la ejecución del ítem incluye escarificación, aunque no es clara si incluye capas de pavimento. De todas formas con el contratista se ha llegado a un acuerdo para no cobrar lo correspondiente al proceso de demolición y retiro, teniendo en cuenta que gran parte del material no pudo ser usado, por estar con excesos de caído, que podría generar acolchonamiento, de utilizarlo como terraplén, y por ende inestabilidad en la estructura.

Se elimina por lo tanto el ítem propuesto anteriormente.

(...)

Igualmente, se hace una precisión en el ítem 3.2. (Nuevo), que se denominará **Transporte de materiales (Sub-bases y Bases)(INV-900)**: En este ítem se liquida el sobre acarreo de los materiales granulares para sub-base y base, ampliamente discutidos en comités previos».

El 5 de diciembre de 2005 por intermedio del oficio (fls 57-61, c.anexo1), el interventor en relación a la solicitud adicional 1 y el avance de meta física le refirió a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta que:

«Como es por usted conocido, el contrato de la referencia debió ser modificado por la necesidad de reconocer un sobre-acarreo en el material granular para la base y sub.-base,



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01
 Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro
 Demandado: Departamento de Meta
 Sentencia de segunda instancia

teniendo en cuenta que el sitio de explote del mismo no se encontraba en las posibles fuentes determinadas en proyecto; además de las consideraciones técnicas establecidas en el diseño definitivo del proyecto. Esto quedó plasmado en el Acta de Modificaciones 01 suscrita, avalada por el Acta de Fijación de Ítems y Precios no Previstos, de fecha 11 de Noviembre de 2005».

El 25 de junio de 2007 se firmó entre las partes, el interventor y el Jefe de Obra Pública el acta de liquidación del contrato 0068 (fls. 34-40, c.1), en el que se puntualizó:

*«**Octava:** Que mediante oficio de mayo 22 de 2007, presentando a la Interventoría, el contratista ha solicitado el reconocimiento de las mayores cantidades de obra ejecutada, en sub-base granular y sobre acarreo; así como el reconocimiento de la escarificación efectuada 42,720M², de base existente; y para el efecto presenta como pruebas las especificaciones INV-220 (Terraplenes), INV- 201 (Demolición y Remoción), donde se aclara la unidad de medida y pago del ítem Terraplenes.*

***Novena:** Que la Interventoría, mediante oficio 117 - 068 de junio 5 de 2007, remitido a la Supervisión, pone, en conocimiento de la Administración Departamental dicha solicitud; y manifiesta que es real las mayores cantidades de obra, y que las mismas se consignaron en la memoria de cantidades de Febrero 16 de 2007; y en un Acta de Modificaciones Provisional 04; que se anexa a dicho oficio.*

***Décima:** Que la Administración Departamental a través de la Unidad de Contratación, frente a la petición del contratista, manifiesta que por tratarse de una reclamación de obras adicionales, ejecutadas sin soporte presupuestal, no es viable su reconocimiento por la presente acta: sin embargo se deja expresa constancia de que el contratista queda en libertad de acudir ante cualquiera de los mecanismos de solución alternativa de conflictos, para lograr el reconocimiento y pago de obras adicionales referidas.*

(...)

*NOTA: El contratista, **UNIÓN TEMPORAL PROGRESO PUERTO RICO, NO** declarará a Paz y Salvo a la Entidad, GOBERNACION DEL META, ya que se debe resolver lo pertinente al reconocimiento de mayores cantidades y obras complementarias ejecutadas, expuestas en el numeral Octavo; lo cual no se ha dado a la fecha; por lo cual se reserva el derecho a insistir en el reconocimiento, directamente por parte de la entidad, GOBERNACIÓN DEL META, o iniciar las acciones legales ante la jurisdicción competente, para obtener su reconocimiento y pago».*

El 26 de junio de 2007 se presentó por el interventor el informe final ejecutivo 09 (fls. 51-128), en que se detalló que:

«Liquidadas las cantidades reales de obra, según-memoria de cálculo de las mismas, que se anexa, se ejecutó lo siguiente:

(...)

SUB BASE GRANULAR

Una vez que avanzó la actividad de conformación del terraplén se dio inicio al transporte de material crudo de río para la conformación de la sub base granular en espesor de 25 cm.

Esta labor se inició el día 19 de septiembre de 2005, el material debía, cumplir especificación de sobre tamaño no mayor de 2" y se utilizaron mallas para la clasificación del material. El sitio de explotación fue el río Ariari en jurisdicción del Municipio de Fuente de Oro, pues no existía en la zona cercana a la obra una fuente que cumpliera estas características de norma. Se recalca aquí que el proyecto contempló una fuente a 38.5 KM, la cual no lo era como tal, sino un sitio de acopio. Las que se encontraron y analizaron sólo servían como material de terraplén.

(...)

MEMORIA DE CANTIDADES ACTA DE OBRA O5 FINAL



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

(...)

Durante la etapa de liquidación, con fecha Mayo 22 de 2007, el contratista UT Progreso de Puerto Rico, a través de su Represente Legar ha presentado el oficio donde solicita se le reconozcan las mayores cantidades de obra para sub-base y sobre- acarreo; además de que pide se le pague la escarificación de la Base Estabilizada existente, y que fue removida para poder construir el terraplén. Al oficio se anexó las especificaciones de Inviás pertinentes; ante lo cual, la Interventoría procedió a liquidar un Acta de Modificaciones 04 Provisional, pues consideraba que técnicamente se ha ejecutado una demolición; y si la entidad estima pertinente reconocer estas obras, se es claro que fueron ejecutadas. Esta respuesta fue remitida en oficio FIS-IPR-016-117- 068, de Junio 05 de 2007, cuyo texto completo transcribo a continuación:

(...)

4. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

• *La entidad debe definir lo concerniente a la reclamación efectuada por el contratista. La Interventoría reitera que el mayor volumen en sub-base es real, dadas las condiciones constructivas; pero como había un compromiso con la comunidad de estabilizar 16 KM, con los recursos finales asignados, no se procedió a disminuir la longitud de vía a intervenir.*

(...) Para esta Interventoría es claro que se falló en la concepción inicial de la obra, al no_ prever que en la zona de la obra no se consigue un material que cumpliera la norma INVIAS INV-E-320, para usarlo como sub-base, pues el análisis primario de la base existente, y qué; se había deteriorado rápidamente, pues no alcanzó a durar dos (2) inviernos, como lo manifestaron habitantes del Municipio, nos conducía a concluir una falla por capacidad de soporte del material usado como sub-base, que era realmente un terraplén».

En la declaración jurada de Jorge Duván García Marín rendida el 14 de mayo de 2012(fl. 259-264, c.2), expresó que:

«(...) sin embargo recibida la citación indague en mi archivo y recordé un poco los pormenores encontrando que el valor liquidado en la referenciada acta de liquidación del contrato correspondía a unas actividad de escarificación de crudo existente que realmente es un retiro o demolición de un pavimento y a mayores cantidades de sus bases granular y el sobre acarreo de esta por necesidades del proyecto, creo que ahí resume todo.

(...)

PREGUNTA 1: *diga a este despacho si previo a la celebración del contrato de obra pública No 0068 de 2005 se realizo estudio de suelos a la vía sobre la cual se realizaron las actividades contractuales de dicho contrato? **CONTESTO:** adjudicado el contrato y por tanto el conocimiento inicial se refiere a las obras del proyecto que va a ser objeto de la misma la pregunta hace alusión a una fase previa que debe ser los estudios previos a cargo de la entidad, sin embargo es nuestro deber indagar sobre los mismos y en este caso con un proyecto que contemplaba estudios y diseños no se encuentra evidencia de unos estudios técnicos para el proyecto a excepción de lo manifestado en algún momento por funcionarios de la época en el sentido de que se caracterizo una posible fuente de materiales; lo cual no fue realmente cierto pues en el proyecto dicha fuente que nunca se supo cual era el sitio pudo ser utilizada, entonces si ni siquiera sobre algo tan sencillo como es recoger un material y trasladarlo a Villavicencio para caracterizarlo se encontró registro documental mucho menos estudios técnicos que implicaban traslado de equipos pudieron realizarse sobre la vía*

(...)

PREGUNTA 3: *informe al despacho si la escarificación realizada a la vía era necesaria y o indispensable para la ejecución y realización de la obra **CONTESTO:** el contrato establecía el cumplimiento de normas Inviás para algunas fases o actividades del mismo y en el caso del terraplén y si mal no estoy debía cumplir la norma INV 220 la cual establece el procedimiento antes descrito y claramente también establece como se debe pagar la actividad y en la misma dice que la escarificación de pavimentos o demolición como realmente fue ejecutada tiene un pago por separado de la actividad de terraplén o conformación inicial de la Vía, esta situación se discutió en los primeros comités técnicos*



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

desarrollados con la Gobernación del Meta pero no fue autorizado su inclusión en alguna acta modificatoria por el funcionario que debía firmarla a pesar de la apreciación y solicitud elevada por la interventoría y como la obra debía continuar se acordó no ejercer más discusión sobre el asunto y continuar con las actividades programadas dejando en el aire la solución de la controversia.

PREGUNTA 4: *informe al Despacho si en su condición de Interventor debidamente designado por el Departamento del Meta exigió y o autorizo la actividad de escarificación a que se ha hecho referencia* **CONTESTO:** *pienso que más que una exigencia era un deber del contratista y mío como interventor cumplir la norma especificada que como ya se dijo implica remover aquellos elementos que puedan generar daño sobre elementos nuevos a disponer como parte integral de la nueva estructura de pavimento.*

(...)

PREGUNTA 6: *informe al Despacho cuales fueron los motivos que conllevaron a que en la ejecución del contrato de obra 0068 de 2005 se ejecutara un sobre acarreo que sobrepasaba las cantidades de obra inicialmente previstas en el contrato ya citado* **CONTESTO:** *los diferentes materiales que constituyen las capas de la estructura ya especificada en una respuesta anterior deben cumplir ciertas condiciones técnicas de granulometría y resistencia al material que se evidencian con una caracterización del mismo y pruebas de densidad realizadas en laboratorio este es el primer paso para definir si un material es apto o no para ser utilizado, en este caso el terraplén se construyo con materiales de la zona pues las condiciones técnicas solicitadas por la norma son de fácil cumplimiento con los materiales comunes en la zona; sin embargo para sub base granular y la base el material debe ser de unas características técnicas que no se consiguen en cualquier fuente y en este caso la fuente más cercana que producía material requerido fue el rio Ariari en el municipio de Fuente de Oro distante cerca de 100 km del eje geométrico de la vía en construcción. Si bien el rio Ariari pasa por Puerto Rico el material que allí pueda extraerse no cumple las condiciones de granulometría que exige la norma Invías. Al tener que transportar material desde una fuente no programada se debe cancelar el volumen transportado.*

PREGUNTA 7: *Informe al Despacho por qué motivo el contratista no pudo prever antes de la celebración del contrato las condiciones técnicas del material requerido para el contrato de obra 0068 de 2005* **CONTESTO:** *esta pregunta ya ha sido varias veces discutida en otros escenarios y uno como proponente en una visita de obra lo que hace es acompañar el funcionario de turno para verificar el sitio de las obras indaga lo que de primera mano pueda obtener y confía en que lo que se dice en su momento pueda ser factible y usado en la futura obra y es así como en este caso como interventor también me hice la misma pregunta e incluso a algún funcionario de la entidad ingeniera LUZ ANGELICA MORENO manifestaba que en el sitio programado existía material y por tanto ellos lo tomaron como fuente pero al verificar lo real era un sitio de acopio de material de Fuente de Oro que venía siendo utilizado en el proceso constructivo de la vía San José del Guaviare y lo que ellos en su momento pensaron que podía ser utilizado como sub base realmente por los estudios técnicos definitivos del proyecto solo podía ser utilizados como terraplén. Queda claro que a cualquier proponente si no es de la zona le es imposible tener certeza sobre las condiciones técnicas de algún insumo y debe remitirse a la confianza en la información que suministre la entidad y lo normal es que uno como proponente solo vea las condiciones del sitio, de acceso de donde disponer materiales y de pronto del costo de ellos pero no le hace pruebas técnicas previo a presentar una propuesta.*

PREGUNTA 8: *informe al Despacho porque motivo se requirió mayor cantidad de sub base granular (INV-320) para le ejecución del contrato 0068 de 2005* **CONTESTO:** *la sub base granular es la segunda capa de la estructura de pavimento y debe cumplir los requisitos específicos dictados por la norma citada tanto para el material como para el proceso constructivo para cumplir con ella fue necesario utilizar el material con sitio de explote Fuente de Oro ya comentado y para el proceso constructivo se deben cumplir requisitos que garanticen la integridad estructural del pavimento durante toda la vida útil; en algunos casos s hace uso de sardineles o elementos del concreto que confinen la capa y en otros casos como ocurrió en esta vía se dispone la misma dando una caída del talud a 45 grados; me explico, si yo voy a construir una capa de 25 cm y la parte superior debe quedarme de 6 m, la parte inferior debe ser de 6.50 m formando así en sección transversal un trapecio y no un rectángulo como desprevendidamente se pudiese pensar, estos 25 cm de sobre ancho a cada lado permiten que las fuerzas aplicadas por el peso de los carros se disipen sin daño sobre la estructura construida; además que naturalmente es imposible construir una*



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

capa de 25 cm totalmente vertical a no ser de que los lados se dispongan elementos rígido como sardineles o muros de contención. Este sobre ancho es el que genero la mayor cantidad de sub base y en su momento no se tuvo en cuenta por que se adquirió por parte de la administración departamental en comité de veeduría construir mínimo 16 km de los 18 km inicialmente proyectados; y este compromiso era ineludible y prácticamente se obligo al constructor a que se cumpliera con la longitud dada.

(...)

PREGUNTA 10: Informe al Despacho si se presento algún tipo de negligencia por parte del contratista que conllevara a la ejecución de mayores cantidades de obra en el contrato de obra 0068 de 2005 **CONTESTO:** como interventor mi filosofía es que no regalo ni quito nada, es decir, para mí la medida de cualquier actividad debe ser exacta y resistir cualquier análisis posterior de funcionarios o entidades y por tanto, si hubiese algún acto que fuere responsabilidad exclusiva del contratista nunca seria tenido en cuenta para un pago de mayores cantidades y por eso me atreví a dejar consignados los costos en un informe previo a la liquidación y en el acta de liquidación como tal; pero como no soy ordenador del gasto ni puedo incluir en un acta de obra cantidades y costos que no tengan sustento presupuestal, me limite a informar a la entidad de la ocurrencia de las mismas y dejar consignado en informes que estas eran producto de necesidades inherentes al contrato y no de fallas del contratista, pues en este caso debería haber hecho uso de sus propios recursos para subsanar las fallas.

(...)

PREGUNTA 12: explíqueme al Despacho de que manera constato la cantidad ejecutada y el valor asignado a la actividad de escarificación y de mayores cantidades de sub base granular y sobre acarreo que se requirió para la ejecución del contrato de obra 0068 de 2005 **CONTESTO:** en los archivos documentales en poder de la administración departamental deben reposar las memorias de cálculo de cantidades de obra ejecutada que normalmente se hace con operaciones matemáticas que permitan calcular aéreas y volúmenes (...)

(...)

En este estado de la diligencia se le otorga la palabra al apoderado de la entidad demandada.

PREGUNTA 1: manifiésteme al Despacho si para la realización de las obras complementarias de que trata la demanda usted informo y justifico técnicamente la necesidad de ellas al respectivo supervisor y en caso afirmativo como realizo esta información **CONTESTO:** normalmente en mi función de interventoría procuro los informes de manera escrita mediante correspondencia que se cruza con la supervisión o con la entidad dependiendo del tipo de solución o información requerida, igualmente se da la comunicación verbal que en caso técnicos durante visitas conjuntas a la obra quedan reflejadas en la bitácora de obra o en actas de comité técnico. En este caso para el proceso inicial de escarificación mediante visita conjunta a obra se observo la actividad que debía realizarse y la discusión se llevo a los primeros comités técnicos no sé si al No 1 o 2, pero allí quedo consignada la necesidad. Para las mayores cantidades desde la etapa de definición del alcance real del proyecto se presentaron mediante actas de modificaciones provisionales las diferentes alternativas de costos de obra y que llevaron a la entidad a suscribir una adición al contrato previa discusión del pago o no de actividades preliminares como la ya citada. Las mayores cantidades de sub base se presentan en la liquidación definitiva del contrato como un requerimiento del contratista y de ello se informa mediante oficio a la supervisión

PREGUNTA 2: sirva manifestarle al despacho si sabe o le consta si el ordenador del gasto avalo la solicitud de la obras complementaria de que trata la demanda **CONTESTO:** para la escarificación como ya menciones se realizo comité técnico donde la entidad fijo su posición a partir de la apreciación dada por una funcionaria de la unidad de contratación, como consta en dicha acta; y para las mayores cantidades el hecho dado era la obligación que nos asistía de cumplir con una longitud mínima en el proyecto con acuerdos llegados con la comunidad de Puerto Rico, hecho del cual siempre se informo a la administración y consta en actas de veeduría que reposan en el expediente de la administración.



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

PREGUNTA 3: manifiéstele al despacho si sabe o le consta si para la realización de las obras complementaria de que trata la demanda existió certificado de disponibilidad presupuestal **CONTESTO:** como ya lo dije en su momento la entidad tuvo una apreciación diferente para el pago de la escarificación y por tanto en el CDP de la adición suscrita no se incluía dicha actividad y por eso en ninguna acta de obra aparece el pago de la misma, pero considero que ha quedado claro que era una actividad que debía ejecutarse previa a seguir con el procesos constructivo de las diferentes capas de la estructura de pavimento. Para las mayores cantidades no existe un CDP como tal que avale unas mayores cantidades de manera específica, pero la actividad de sub base y sobre acarreo si está pactada en el contrato a partir de la adición suscrita y por tanto bien como interventor podría haber liquidado dichas cantidades disminuyendo la longitud final de la vía; pero con el compromiso adquirido con la comunidad prácticamente se obligo al contratista a cumplir con el alcance previsto en la adición suscrita.

(...)

PREGUNTA 1: en la respuesta a la pregunta 1 realizada por el apoderado de la parte actora usted refirió que no se hicieron unos estudios previos a cargo de la entidad. Infórmele al despacho si en tales estudios se hubiese podido indicar la necesidad de hacer la escarificación como una obra complementaria y las mayores cantidades obra que se hacen consistir en la demanda, en mayor cantidad de sub base granular y sobre acarreo de material granular **CONTESTO:** cuando yo hablo de que la entidad no hizo estudios previos me refiero a la profundidad de estos, o sea, al alcance técnico de los mismos y como en este caso incluía un ítem de estudios técnicos el funcionario encargado no profundiza en aspectos de geotecnia que van a determinar las características de la estructura de pavimento a construir es decir especificaciones y dimensiones de las diferentes capas; y es común que las cantidades iniciales sean producto de una inspección visual medir con odómetro de carro una longitud dada y establecer una sección típica; pero un estudio geotécnico detallado puede cambiar dichas condiciones iniciales como en efecto ha ocurrido no solo en este contrato sino en muchos otros que he intervenido y que ha sido una crítica constante para las administraciones porque los estudios de pervisión no cuentan con recursos que permitan definir a partir de estudios técnicos definitivos una obra. Para el caso de la escarificación es claro que el elemento existía en la vía y el funcionario pudo detectarlo e incluirlo en el presupuesto inicial; pero también he expuesto de que todo deriva de una interpretación dada al alcance de la norma 220, dejando como cierto que el ítem no tenía un pago por separado.»

En el interrogatorio de parte de Álvaro Leonid Aranguren González (fls. 266-268, c.2), rendido el 14 de mayo de 2012, se aseveró que:

«**PREGUNTA 2:** infórmele al despacho si para la celebración del contrato indicado en el punto anterior usted conoció suficientemente los pormenores de la obras a realizar, los materiales que a emplear el terreno sobre el cual se iba a realizar la obra y si conocía el estado del tiempo de acuerdo a la región y los antecedentes **CONTESTO:** la gobernación emitió un presupuesto con las actividades a realizar en la obra y programamos un visita al sitio de las obras en donde se indico lo que pretendía que se construyera en ese momento indicándonos además posibles fuentes de materiales visita la cual, asistimos de donde detallamos las pretensiones, las actividades que quería realizar la gobernación para proceder a realizar la oferta respectiva.

(...)

PREGUNTA 8: sírvase manifestar al despacho si usted sabia que para la ejecución de obras adicionales se requiere certificado de disponibilidad presupuestal **CONTESTO:** en ningún momento la gobernación me manifestó el deseo de no pagar la obras adicionales producto de los estudios y diseños realizados a la vía siempre contemplaron el pago de esta actividad, lo que se dio fue una mala interpretación o una mala lectura de la norma INVIAS , en este caso concretamente la norma INVIAS 220 que se refiere a la construcción de terraplenes, una vez dada la vía libre para realizar la escarificación (demolición de estructuras) la gobernación argumento erróneamente que en el ítem construcción de terraplenes(norma INVIAS 220) estaba incluido este pago pero en ningún momento



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01
 Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro
 Demandado: Departamento de Meta
 Sentencia de segunda instancia

manifestaron que no lo iban a pagar. Si se que se requiere el certificado de disponibilidad presupuestal.

PREGUNTA 9: *sírvase manifestarle al despacho si para la ejecución de la obras adicionales de que trata la demanda existía certificado de disponibilidad presupuestal*
CONTESTO: *no sabía en que estado estaba el CDP, la única orden que se obedeció fue la que estableció el interventor guiado por los estudios y diseños aprobados por la gobernación en donde le ordenaba realizar dichas obras y ellos se encargarían de los tramites ante la gobernación».*

El 13 de enero de 2016 presentó dictamen pericial el ingeniero civil Camilo Torres Doncel (fls. 317-319, c.2), pericia en la que puntualizó:

«6. El cuadro de Acta de Modificación 04 provisional se determina el valor de \$294.574.040,00 como resultante de tomarlas condiciones actualizadas de \$6.483.322.826,00 y restarle el valor total hasta la Modificación No 3 de \$6.188.748.786,00 firmada por la Interventoría.

La visita al lugar de la obra, no se pudo realizar por la falta de colaboración de la parte interesada ya que nunca hubo comunicación. Aunque por experiencia después de ejecutada una obra, como en este caso, en el año 2005, hace aproximadamente 11 años, es difícil corroborar las cantidades de obra y los materiales usados ya que la vía tiene un uso y las capas de material están cubiertas, compactadas y pavimentadas.

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que al contratista en este caso la Unión Temporal Progreso Puerto Rico se le reconocieron unas mayores cantidades de obras relacionadas en la adicional modificatoria No 4 por \$294.574.040,00, las cuales no se han cancelado a la fecha».

El 31 de enero de 2017 se allegó la aclaración y complementación al dictamen pericial (fls. 341-344, c.2), en el que se expuso:

«SOLICITO SE DECRETE UN DICTAMEN PERICIAL QUE ESTABLEZCA SI LAS MAYORES CANTIDADES DE OBRA RECLAMADAS ERAN NECESARIAS O NO Y SI SE EJECUTARON DE IGUAL FORMA SE ESTABLEZCA EL MONTO DE LOS IMPREVISTOS DE LA TOTALIDAD DEL CONTRATO Y SI LOS VALORES RECLAMADOS SE AJUSTAN A LOS PRECIOS DEL MERCADO PARA EL AÑO 2005 DE LOS ITEMS RECLAMADOS.

RESPUESTA DE LA PRIMERO PARTE DE LA PREGUNTA: *Las mayores cantidades de obra reclamadas, si eran necesarias o no, las determino NECESARIAS en su momento: el Contratista con la Interventoría con apoyo de sus Ingenieros residentes, y otros como: estudios de suelos, y pruebas de laboratorio. Con visto bueno de la Gobernación, todo esto el circunstancias reales del momento oportuno en el sitio de la obra. El interventor contratado por la GOBERNACION JORGE DUVAN GARCIA MARIAN en su informe ejecutivo final (folios 51 A 67) en la parte correspondiente a OBRAS COMPLEMENTARIAS describe los argumentos técnicos del porque las obras adicionales. Mal seria de mi parte en este momento después 11 años y la obra terminada y sellada con la capa asfáltica, definir si las obras eran necesarias o no; un ejemplo práctico que me llaman a dictaminar, en este momento, sin en la construcción del Palacio de Justicia en la torre B, era necesario hacer las zapatas más anchas o angostas, y si las filtraciones de aguas se podían desviar o bombear, y si eran necesarios 50 viajes de gravilla.*

(...)

Estas respuestas las doy con la documentación que hay en el expediente, porque no hubo colaboración, ni interés de las partes, para indicarme el sitio de la obra, aun mas, las partes



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

no han cancelado los gastos periciales. A pesar de lo anterior, con limitaciones, cumplo con mi función presentando el dictamen y la solicitud del juez...».

2.5.2. Teniendo en cuenta las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, y el análisis probatorio que antecede, la Sala se ocupará de los cargos formulados por la parte demandante, referidos a:

2.5.2.1. Demostración de la obligación de pagar la mayor obra ejecuta y obra adicional del contrato 0068 de 2005. Sostiene el recurrente que de acuerdo al material probatorio se tiene acreditado que la entidad demandada se encuentra en la obligación de pagar la mayor cantidad de obra ejecutada por los ítems sub base granular y sobre acarreo material granular, además por la obra adicional del ítem escarificación, circunstancias que no tuvo en consideración el Juez de primera instancia.

Único cargo. Determina la Sala que al valorar los argumentos elevados por la parte recurrente no le asiste razón, ello debido a que no se evidenció en el expediente que los ítems de obra exigidos como no pagados hayan sido aprobados, ordenados o modificados por la entidad contratante, conforme lo establece la Jurisprudencia del Consejo de Estado.

De un lado, el apelante enfatiza que según el testimonio de Jorge Duván García Marín, interventor del contrato 0068 y los documentos que éste mismo produjo durante la ejecución del citado negocio jurídico que se tiene demostrada verdadera ejecución de la sub base granular, el sobre acarreo material granular y la escarificación, como requisito único e indispensable para que se ordenará su pago.

Pues bien, observa la Sala que efectivamente en el expediente obra abultado material probatorio que da cuenta de estas circunstancias, según lo reseñado en el acápite 2.5.1.2. de esta providencia, pero también se tiene establecido que ninguna de las pruebas arrojadas evidencia la voluntad de la entidad demandada para que se hubiere ejecutado las mencionadas actividades de obras aquí ventiladas.

En efecto, al revisar detalladamente las actas de obra, memorias de obra, informes del interventor, oficios de la unión temporal, el acta de liquidación, entre otros, no existe asomo de duda en cuanto a que los citados ítems exigidos fueron desarrollados en el contrato 0068. No obstante, ninguno de ellos contó con una orden, autorización o refrendación de la entidad contratante.

Por el contrario, advierte la Sala conforme a las manifestaciones escritas del interventor y su declaración jurada, que dichas actividades constructivas se dieron sin contar con la anuencia de la entidad contratante bajo la premisa de la urgencia para dar cumplimiento cabal al objeto contractual y así satisfacer las apremiantes necesidades de la Comunidad beneficiaria del proyecto constructivo arrojado con el contrato 0068.

Así desconocieron palmariamente con la evacuación de las mayores cantidades de obra y obra adicional cuál era la verdadera voluntad de la administración como entidad contratante y su rol de dirección en la ejecución del proyecto de obra.

Nótese que se remitieron diversos documentos antes de la liquidación del contrato 0068 por parte del interventor y la unión temporal a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, con la finalidad de obtener el visto bueno



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

de las modificaciones en la ejecución de acuerdo a los ítems de la sub base granular, el sobre acarreo material granular y la escarificación, manifestaciones que no se comprobaron hayan sido consentidas por la entidad contratante, pues no hubo aval o anuencia en ninguno de ellos.

De modo que el demandante debió prever que las obras adicionales y las mayores cantidades de obra que se encuentra exigiendo en sede judicial precisaban para ello con anterioridad a la materialización de las acciones constructivas empeñadas, el haber obtenido de manera expresa y con las formalidades que establece la Ley y el contrato, el consentimiento de la entidad demandada, recuérdese que brilla por su ausencia en la presente litis las actas de modificación, el contrato adicional u otrosí que viabilizaran aquellas situaciones que se invocaban por la unión temporal y el interventor como apremiante para satisfacer las obligaciones contractuales.

Esgrime en la alzada el apelante que la ejecución de las citados ítems de obra se dieron por la presión ejercida a la unión temporal por parte de la entidad contratante y en consonancia a los compromisos que se tenían con la Comunidad beneficiaria, circunstancias que describe fueron demostradas por el testimonio del interventor y la declaración de parte, afirmaciones que de acuerdo a la Sala no encuentran eco en el plenario, pues no se evidencia que se haya inferido por la entidad demanda algún constreñimiento, imposición o coacción insuperable para que se haya acometido con obras no autorizadas.

Además, tampoco existe en el expediente los respectivos estudios técnicos que debían ser elaborados por el contratista de obra que dieran cuenta de la urgencia de las actividades, de situaciones de urgencia manifiesta, la imposibilidad absoluta de cumplir el contrato, la amenaza o lesión de derechos fundamentales o colectivos de miembros de la Comunidad. En fin, no está evidenciado en el expediente un contexto en el que la unión temporal y el interventor hayan podido abrogarse la variación del contrato de forma justificada sin la presencia de la entidad contratante para obviar las solemnidades mínimas que se requieren para la modificación de un contrato estatal.

No olvida la Sala que en diversas pruebas documentales dan cuenta que se puso en conocimiento a la entidad demandada de los ítems exigidos para su pago, sin embargo no obtuvo respuesta positiva para su aquiescencia, ni habiendo informado a la entidad contratante sobre dichos aspectos lograba subsanar las solemnidades y trámites que se requerían para su reconocimiento, pues se observa que el contratista actuó bajo la errada convicción que luego le serían reconocidas, dejando de lado las estipulaciones que se habían consignado en el contrato y los demás documentos preparatorios del mismo que hacían parte integral de aquel, como lo son los estudios previos, el presupuesto de obra, los pliegos de condiciones, entre otros, los que se constituyen en Ley para las partes del contrato.

Se destaca de igual manera por la Sala que se aportaron al plenario actas en las que se observa los ítems cuestionado en esta litis, las que sólo cuentan con las firmas de la unión temporal y el interventor, por ende son documentos insuficientes para comprometer la responsabilidad de la entidad demandada frente a la reclamación de las mayores de cantidad de obra ejecutada y obra adicional a omitirse con el principal requisito para su exigencia, como lo es el consentimiento expreso de la entidad contratante, con el propósito de ser válidas contractualmente en contra de la entidad demandada, pues se reitera que no se comprobó la existencia de documentos que alteraran el negocio jurídico por acuerdo entre las partes



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

o por disposición de la entidad estatal en virtud de sus facultades excepcionales en la contratación pública.

Cabe agregar que la actuación del interventor no tiene la capacidad para entañar alguna modificación o variación a las disposiciones del contrato, de ahí que no pueda suplantar o remplazar la voluntad de la entidad contratante pues su rol es ejercido desde la perspectiva del control y la vigilancia sobre la correcta ejecución de las obligaciones que emanan del negocio jurídico, sin que por ello ostente la condición de parte del contrato donde ejercen sus funciones, por ello no tiene potestad alguna ante el acuerdo celebrado por los extremos del contrato vigilado.

Por ende, en el particular no le asiste razón al apelante cuando entroniza sus carga argumentativa para enrostrar la falta de pago de las mayores cantidades de obra y las obras adicionales sustentándolo en que se libraron documentos por el interventor del contrato 0068 avalando dichos ítems, los que en todo caso nunca fueron avalados por la entidad contratante, deviniendo entonces en inane sus pretensiones basadas en aquellos soportes documentales que se rubricaron por el interventor al ser insuficientes para comprometer la responsabilidad contractual de la entidad demandada.

En las condiciones anotadas, la Sala puntualiza que se despacharán favorablemente los motivos de inconformidad del recurrente y se confirmara la sentencia de primera instancia.

2.6. Respuesta al problema jurídico. En suma, atendiendo al problema jurídico planteado la Sala responde que se debe confirmar la sentencia apelada, mediante la cual negaron las pretensiones de la demanda.

2.7. Costas. No se condenará en costas en esta instancia, toda vez que de conformidad con el artículo 171 del C.C.A., dicha condena sólo es procedente cuando dentro del trámite del proceso se asuma una actitud dilatoria o de mala fe, lo que en criterio de esta Sala no ocurrió en el presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, que negó parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. DECLARAR que no hay condena en costas.

TERCERO. ORDENAR que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca:

(i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información.

(ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.



Rad. N.º 50001 33 31 007 2009 00202 01

Demandante: Álvaro Leonid Aranguren González y otro

Demandado: Departamento de Meta

Sentencia de segunda instancia

CUARTO. ORDENAR que en firme la presente providencia en el Tribunal Administrativo del Meta, se devuelva por la Secretaría de esa Corporación Judicial, el expediente al Despacho de origen - Juzgado de primera instancia, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión ordinaria de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO

Magistrada

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Magistrada

LUIS NORBERTO CERMEÑO

Magistrado