



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, trece (13) de noviembre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA:	ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE:	ROSA INÉS GARZÓN Y OTROS
ACCIONADO:	AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META Y OTROS
EXPEDIENTE:	500013333002-2015-00525-00

Procede el despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del asunto, toda vez que no se observa causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

1. ASUNTO

ROSA INÉS GARZÓN PIÑEROS, FANNY GUTIÉRREZ DE MARTÍN y JAIME ANTONIO BEJARANO presentaron acción popular en contra de la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META¹ Y ÁLVARO ANDRÉS PACHECO MUÑOZ - contratista, a su vez, se vinculó al DEPARTAMENTO DEL META, toda vez que considera conculcado el derecho colectivo contemplado en el literal b), e) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones

Que se amparen los derechos colectivos invocados, en consecuencia ordenar a los demandados a dar estricto cumplimiento a la ejecución del contrato de obra No. 088 de 2014², específicamente a la parte del objeto consistente en: “Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumaral) hacía la vereda San Nicolás desde el K2+400 hasta el K6+950 en el municipio de Restrepo” (fol. 68 - 69)

2.2. Hechos

Indica la parte accionante que, los habitantes de las veredas Sardinata, San Jorge, La Floresta, Vega Grande y la Inspección San Nicolás, han padecido durante muchos años el mal estado de las vías terciarias que conectan a la vía Nacional Villavicencio – Cumaral.

Que teniendo en cuenta la anterior problemática, el Instituto de Desarrollo del Meta – IDM, suscribió el contrato de obra pública No. 0430 del 2008, el cual tenía por objeto el “MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA Y RURAL DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE LOS MUNICIPIOS DEL

¹ Antes IDM, se trasformó en Agencia para la Infraestructura del Meta, mediante Decreto 0297 del 15 de septiembre de 2014.

² Mejoramiento de la infraestructura vial urbana y rural de los municipios del departamento del Meta, proyecto 1014/2008 cuyo objetó fue “Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumaral) hacía la vereda San Nicolás desde el Km0+000 a Km 02+400 y entre el km7+200 hasta el km16+000 en el municipio de Restrepo Meta” (fol. 28 y 29)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

DEPARTAMENTO DEL META”, correspondiendo al trayecto en mención, el proyecto No. 1014/2008 de dicho contrato.

Dicen que la obra fue terminada a mediados del año 2010, recibida por la interventoría y el contratista, pero que a finales de ese mismo año la obra ya presentaba deterioro, razón por la cual recibieron con beneplácito el contrato No. 088 del 30 de julio de 2014, cuyo objeto fue continuar con la obra del contrato antes descrito, pero, observaron una serie de situaciones negativas en la ejecución del contrato, como es la falta de aprovechamiento de la época de verano, omitir retirar el material fatigado, barro y materia orgánica en la calidad de los materiales utilizados, entre otras anomalías que originan inconformismo y desconfianza en la comunidad.

2.3. Fundamentos de Derecho

De orden Constitucional: Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.
De orden legal: Artículo 4 literal b), e) y g) de la Ley 472 de 1998.

2.4. Trámite Procesal

La demanda fue presentada el 07 de octubre de 2015 correspondiéndole por reparto a este Despacho, por lo que se admitió el 16 de octubre y 13 de noviembre de esa misma anualidad, en contra de la Agencia para la Infraestructura del Meta - Gustavo Rojas Novoa, el departamento del Meta y Álvaro Andrés Pacheco Muñoz - contratista (fol. 106, 109 y 112); el 29 de noviembre de 2017 se llevó a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida ante la ausencia de la totalidad de las partes (fol.305-307); por auto del 22 de enero de 2018, se hizo el decreto de pruebas (fol.320); el 7 de marzo de 2018 y 31 de octubre del mismo año, el Juzgado recaudó los medios de pruebas decretados (fol.476 y 506-508); el 07 de octubre de 2019 se corrió traslado para alegar (fol.735).

2.5. Contestación de la demanda

La Agencia para la Infraestructura del Meta – AIM respondió en tiempo, oponiéndose a las pretensiones de la demanda y proponiendo las siguientes excepciones “IMPROCEDENCIA Y CADUCIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR – INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN, DAÑO O AMENAZA ACTUAL CONTRA LOS DERECHOS COLECTIVOS – INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LA AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META”, también refutó todos los cinco hechos descritos por los accionantes, los cuales fueron dirigidos contra el contrato de obra No 088 del 30 de julio de 2014, signado entre el Instituto de Desarrollo del Meta - IDM y el señor contratista Álvaro Andrés Pacheco Muñoz, cuyo objeto era: “MEJORAMIENTO DE LA VÍA QUE CONDUCE DESDE LA RUTA 65 (VÍA NACIONAL, VILLAVICENCIO-CUMARAL) HACÍA LA VEREDA SAN NICOLÁS DESDE EL K2+400 HASTA EL K6+950 EN EL MUNICIPIO DE RESTREPO” Y “MEJORAMIENTO DE LA VÍA UBICADA DESDE LA INTERSECCIÓN CHEPERO, ENTRE LA VÍA LA ESTACA-VERACRUZ, HACÍA LA VEREDA SAN NICOLÁS K4+200 AL K6+512 EN EL MUNICIPIO DE CUMARAL,



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

EN EL DEPARTAMENTO DEL META”, por valor de \$4.792.755..389, entre las falencias anotadas por los demandantes están i) el haber desaprovechado la época del verano para la aplicación exitosa del crudo, ii) el contratista se abstuvo de retirar el material anterior, al mezclarlo entre lo viejo y lo nuevo y compactarlo, iii) defectos en la calidad de los materiales, situación que se presentó al poner la base con barro y material orgánico, por ello, hay tramos de la superficie muy húmeda y lisa, iv) lentitud en la ejecución del contrato de obra de 2014, por consiguiente, hay un avance del 50%, v) tampoco han construidos los encales y descoles para prevenir daños en época invernal, vi) se encuentra en estado deplorable la hechura del terraplén, para el momento de presentar la demanda, vii) las cunetas ejecutadas impiden el acceso a las fincas y, viii) el término de ejecución del contrato No 088 de 2014 se ha duplicado y aún falta culminar el objeto contractual, por ende, genera detrimento patrimonial y la moral pública, incluida afectación a la salud. Sin olvidar que el hecho primero fue dirigido exclusivamente contra el contrato de obra pública de 2008.

La defensa de la Agencia para la Infraestructura del Meta consideró que, todas esas afirmaciones anotadas como falencias del contrato No 088 de 2014 son apreciaciones subjetiva de los accionantes, para lo cual responde el primer hecho indicando que, mediante Resolución No 384 de 2008, adjudicó la licitación pública No IDM-CO-012-2008, cuyo objeto era "MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA Y RURAL DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL META", a la unión temporal infraestructura vial 2009, por valor de \$30.447.072.089, donde encontraba incluido el proyecto No 1014 de 2008, cuyo objeto era "Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumaral) hacia la vereda San Nicolás desde el k0+000 k2+400 y entre el K7+200 hasta el k16+000 en el municipio de Restrepo Meta", el cual se liquidó en diciembre 31 de 2010 con pólizas extendidas hasta el 8 de enero de 2014. También rebate que los demandantes o petentes hayan dado a conocer a la administración las anomalías en la vía, dentro de los seis meses después de ejecución de la obra (2010), para lo cual invita al Despacho observar el oficio 20 de febrero de 2012. En relación a este punto, la entidad pública demandada acepta que el sistema tradicional de cimentación y rodadura implementado para el resto del corredor no funciona en ese sector, por lo que en ese sitio, hay que realizar un análisis técnico aplicando conceptos de geotecnia y mecánica de suelos, resalta que el corredor se encuentra con crudo de castilla hasta el k32+00 y el fallo se ubica en el k0+200.

Ahora, en cuanto al punto dos y tres de los hechos narrados por los demandantes populares, se mantiene en su afirmación de ser éstas unas apreciaciones subjetivas, para desvirtuar todas las falencias enunciadas en la demanda aporta un denominado informe técnico suscrito por el Supervisor e interventor del contrato No 088 de 2014, en lo concerniente a la firma de la convención en cita, precisa que fue suscribió el 19 de agosto de 2014 y su vencimiento acaecería el 14 de diciembre de 2015 para entregar la obra ejecutada en el 100%, debido a que se efectuaron 4 adiciones así: 17 de abril de 2015 por un término de 60 días; 15 de junio de 2015 por 90 días; 16 de septiembre de esa misma anualidad por un término de 60 días; y, el 12 de noviembre de 2015 fue la última, por un término de 30 días. Hace resaltar la dicotomía e imprecisión de los accionantes, al aseverar incumplimiento en el



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

contrato de obra pública antes mencionado, toda vez que, en esos instantes procesales aún se venía ejecutando, es de advertir que el medio de control se impetró el 07 de octubre de 2015 y la Agencia demandada contestó el 10 de diciembre de ese año, de paso, aclara que al haber un avance del 90% de la obra, se superó el problema del polvo. En resumen, la entidad de derecho público del orden descentralizado del nivel central seccional, sólo aceptó lo concerniente al valor, tiempo y adjudicación del contrato de obra No 088 de 2014 (fol. 126-133 del cuaderno No1).

Departamento del Meta, Se opuso a las pretensiones de la demanda y manifestó que se debía probar lo descrito en el acápite de hechos; adicional a lo anterior propuso en su defensa la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la obligación” (fol. 232-233 del cuaderno No 1).

Álvaro Andrés Pacheco Muñoz, se abstuvo de pronunciarse. Siendo su único argumento de defensa el esbozado en la audiencia de pruebas, al ser interrogado sobre su participación como contratista en el contrato No. 088 de 2014.

2.6. Alegatos de conclusión

Departamento del Meta, Manifiesta acogerse a plenitud a lo expuesto por la Agencia para la Infraestructura del Meta, en razón a que, allí se contempla los criterios técnicos y materialmente sustentados del porque se debe desestimar las súplicas del libelo (fol.770 y 771- 777).

Agencia para la Infraestructura del Meta se reitera en lo esbozado en la contestación de la demanda, en el sentido de indicar que, los materiales utilizados en la obra pública son los exigidos en la consultoría y cumplen con la norma INVIAS para ese tipo de carreteras. Por último, allega un documento, en él, plasmó objeciones a la pericia (fol. 763-676)

Accionante y contratista demandado, se abstuvieron de pronunciarse.

Ministerio Público, guardó silencio.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Este Juzgado es competente para decidir la presente acción en primera instancia, por expresa disposición de la Constitución Política en su artículo 88, el artículo 16 inciso 2 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 155 - 10 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Legitimación

3.2.1. Por activa



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

El actor popular (ROSA INÉS GARZÓN PIÑEROS, FANNY GUTIÉRREZ DE MARTÍN y JAIME ANTONIO BEJARANO) está legitimado para actuar dentro de la presente acción, en defensa de los intereses colectivos presuntamente afectados, de conformidad al artículo 12-1 de la Ley 472 de 1998, como quiera que cualquier persona se encuentra facultada para impetrar la acción constitucional.

3.2.2 Por pasiva

El departamento del Meta, la Agencia para la Infraestructura del Meta y Álvaro Andrés Pacheco Muñoz, esté último en su condición de contratista, están legitimados para actuar dentro de la presente litis, por ser quienes presuntamente se encuentran vulnerando los derechos colectivos deprecados en el escrito de demanda. Empero, teniendo en cuenta que sobre este punto se presentó excepción, procede el Despacho a la resolución de la misma.

3.2.2.1. De la falta de Legitimidad en la causa por pasiva propuesta por el departamento del Meta.

El Consejo de Estado sobre las excepciones ha indicado³:

“Sea lo primero advertir que las excepciones son una herramienta con la que cuenta el demandado para ejercer sus derechos de contradicción y defensa durante el trámite procesal. Así, el Legislador contempló tres (3) tipos, a saber, las previas, las mixtas y las de fondo.

(...)

Bajo tal perspectiva, es claro para la Sala que los medios exceptivos señalados en los artículos 100 del CGP y 180 del CPACA no son taxativos, y que, en tal medida, corresponde al operador judicial valorar en cada caso en concreto cuáles de las excepciones invocadas en la contestación de la demanda, se ajustan o no dentro del análisis antes descrito.

En materia contenciosa administrativa la oportunidad para plantearlas es en la contestación a la demanda y en la contestación a la reforma a la demanda.

Ahora bien, el momento de resolver las excepciones presentadas fue variado por el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020, pues con anterioridad a su entrada en vigencia (4 de junio), su análisis debía acometerse en la audiencia inicial conforme lo expone el numeral 6º de la Ley 1437 de 2011⁴. Así pues, y como quiera que la primera normativa debe aplicarse al caso bajo examen y que esta a su vez remite a los artículos 100, 101 y 102 del CGP, el Despacho abordará el estudio de

³ CE - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ - Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 11001-03-24-000-2019-00153-00 - Actor: HUGO MANUEL MÁRQUEZ BERNAL - Demandado: NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍAS – MINMINAS Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO – MINHACIENDA

⁴ “Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.”



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

las excepciones presentadas a la luz de lo allí dispuesto, pues no es requerida la práctica de ninguna prueba.”

Asimismo, la Corporación Judicial en cita, ha decantado la falta de legitimación por pasiva en los siguientes términos⁵:

“Falta de legitimación por pasiva

Respecto a la legitimación en la causa por pasiva, el Consejo de Estado en varias oportunidades ha establecido que la misma está determinada por la capacidad para ser parte del proceso, en los siguientes términos:

“La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. La legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial vinculado con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso; por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo. En ese orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera la nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el asunto.”⁶(Subrayas del Despacho)

De igual forma, esta Corporación ha determinado la existencia de dos (2) tipos de legitimación, a saber: i) una de hecho, que hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, y ii) una material, que da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demandada. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que estarlo materialmente, en consideración a que, si bien puede integrar una de las partes de la *litis*, ello no implica que, frente a la ley, tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto.

En este orden de ideas, en lo que respecta a la Agencia Nacional de Infraestructura, no se declarará probada la excepción, teniendo en cuenta que, si bien no participó en la expedición de los actos demandados, en la actualidad la vía sobre la cual se encuentra construido el peaje La Loma está concesionada en virtud del Contrato nro. 007 de 2010, y en esa medida, es a la ANI a la que le corresponde la administración del mismo, con fundamento en el artículo 3 del Decreto 4165 de 2011.”

Lo pretendido en el presente medio de control de acción popular es la protección de unos derechos colectivos, presuntamente conculcados dentro de la ejecución del contrato de obra pública No 088 de 2014, la cual fue contratada por el Instituto de Desarrollo del Meta, entidad de derecho público, que mediante el Decreto 0297 del 15 de septiembre de 2014, se transformó en la Agencia para la Infraestructura del

⁵ CE - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ - Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00018-00 - Actor: HERNANDEZ GUSTAVO GARRIDO PRADA - Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MINTRANSPORTE, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI, YUMA CONCESIONARIA S.A

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 25 de septiembre de 2013, Exp. 1997-50330, C.P. Enrique Gil Botero. También ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia del 13 de noviembre de 2014, Exp. 34313, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Meta, entidad pública del orden descentralizado del nivel central del departamento del Meta, por lo que se encuentra con personería, autonomía presupuestal y financiera, por ende, el departamento del Meta debe ser desvinculado del actuar de la demandada agencia seccional en mención.

3.2.2.2. De la denominada “IMPROCEDENCIA Y CADUCIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR – INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN, DAÑO O AMENAZA ACTUAL CONTRA LOS DERECHOS COLECTIVOS – INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LA AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META”

Corresponde en este instante procesal resolver el fondo del asunto, por lo que se requiere evaluar los medios de pruebas debidamente decretados y recaudados para cotejarlos con la situación fáctica y jurídica, al igual que la jurisprudencia, siendo por ello pertinente dar solución a la presente excepción, una vez se resuelva el caso concreto. De esta manera, al no prosperar las anteriores excepciones, se procede a decidir el asunto, bajo el siguiente problema jurídico.

3.3. Problema jurídico

Se contrae a determinar si la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META – AIM Y EL SEÑOR ÁLVARO ANDRÉS PACHECO MUÑOZ, esté último en su condición de contratista, vulneran los derechos colectivos relacionados en el artículo 4 literal b), e) y g) de la Ley 472 de 1998, con la ejecución del Contrato de Obra Pública No 088 de 2014.

Para resolver el problema jurídico el Despacho abordará los siguientes aspectos: a) análisis probatorio; b) análisis jurídico y jurisprudencial y c) caso concreto, según lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

a) Análisis probatorio

Del acervo probatorio allegado, merecen destacarse las siguientes pruebas por su relevancia, debiendo decir que se analizaron y consideraron todos los medios de prueba que obran en el expediente, conforme a las reglas que rigen en materia probatoria, esto es, pertinencia, conducencia y utilidad.

Prueba documental

- a) La parte demandante adjunto con el libelo copia del contrato de obra No. 0430 del 29 de diciembre de 2008, suscrito entre el INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META y la UNIÓN TEMPORAL INFRAESTRUCTURA VIAL 2009, cuyo objeto era “MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA Y RURAL DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL META”, dentro del que se observa el proyecto 1014/2008 cuyo objetó fue “Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio Cumaral) hacía la vereda San Nicolás desde el K0+000 a K2+400 y entre el K7+200 hasta el K16+000 en el municipio de Restrepo



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Meta” (fol. 28 y 29), para mejor ilustración se plasma las particularidades del proyecto en cita:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNID	CANT	VR COSTO DIRECTO	VR TOTAL
1	Mejoramiento de la vía con crudo de Castilla				
1,1	Preliminares				
1.11	Topografía de vías inc. Nivelación ancho calzada= 6 a 8mt	ML	11.200,00	\$2.249,00	25.188.800,00
1,2	EXCAVACIÓN				
1,21	Excavación mecánica en conglomerado, incluye retiro	M3	2.266,62,00	\$19.739,00	44.740.812,00
1,22	Excavación seca en conglomerado manual, incluye retiro	M3	38,15	\$25.426,00	970.002,00
1,3	Rellenos para renivelación				
1,31	Afirmado tam max 3" inc explote, cargue, conformación y compactación	M3	5.036,50	\$28.708,00	144.587.842,00
1,32	Sub-base granular de río seleccionado tam max 2" inc 10 km	M3	9.497,40	\$40.352,00	383.239.085,00
1,33	Base triturada tam max 1 1/2" inc acarreo, conform, se paga 40.7 km	M3	4.424,93	\$68.811,00	304.483.858,00
1,34	Sobreacarreo material (Seleccionado, subbase, base para crudo) Caney se paga 2.8 km por encima de la abscisa k13+200	KM-M3	20.196,402	\$824,00	16.641.835,00
1,35	Sobreacarreo material (base triturada) Ocoa 40.7 km	KM-M3	180.094,651	\$824,00	148.397.992,00
1,4	PAVIMENTOS				
1,41	Estabilización con crudo de Castilla e=10cm con material seleccionado	M2	43.170,00	\$28.302,00	1.221.797.340,00
SUBTOTAL					\$2.290.047.566,00
Total costos indirectos					\$2.290.047.566,00
Valor total ajustado al peso					\$2.290.047.566,00
Total costos directos (ajustado al peso)					2.290.047.566,00
Costos indirectos					
Administración				29%	\$664.113.794,00
Imprevistos				1%	\$22.900.476,00
Utilidad				1%	\$22.900.476,00
Total costos indirectos					\$709.914.746,00
Valor total presupuesto					\$2.999.962.312,00

b) También se allegó copia del contrato de obra No 088 de 2014, suscrito entre el INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META y el señor ÁLVARO ANDRÉS PACHECO MUÑOZ, cuyo objeto es el “MEJORAMIENTO DE LA VÍA QUE CONDUCE DESDE LA RUTA 65 (VÍA NACIONAL, VILLAVICENCIO-CUMARAL) HACÍA LA VEREDA SAN NICOLÁS DESDE EL K2+400 HASTA EL K6+950 EN EL MUNICIPIO DE RESTREPO” Y “MEJORAMIENTO DE LA VÍA UBICADA DESDE LA INTERSECCIÓN CHEPERO, ENTRE LA VÍA LA ESTACA-VERACRUZ, HACÍA LA VEREDA SAN NICOLÁS K4+200 AL K6+512 EN EL MUNICIPIO DE CUMARAL, EN EL DEPARTAMENTO DEL META” (fol. 67 - 79), en el que se describieron las especificaciones así:

“Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumaral) hacia la vereda San Nicolás desde el K2+400 hasta el K6+950 en el municipio de Restrepo” y “Mejoramiento de la vía ubicada desde la intersección Chepero, entre la vía la estaca-Veracruz, hacia la vereda San Nicolás k4+200 al k6+512 en el municipio de Cumaral, en el departamento del Meta”					
“Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumaral) hacia la vereda San Nicolás desde el K2+400 hasta el K6+950 en el municipio de Restrepo - Meta”					
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VALOR UNIT	VALOR TOTAL
1	Preliminares				

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

1,1	Topografía de vías inc. Nivelación ancho calzada= 6 a 8mt	ML	4.550,00	\$2.814,00	\$12.803.700,00	
1.2	Escarificación, conformación y compactación de crudo de Castilla e=0,10	M2	27.300,00	\$3.112,00	\$84.957.600,00	
2	EXPLANACIÓN VÍA					
2.1	Excavación mecánica en conglomerado, inc retiro	M3	72,42	\$19.920,00	\$1.442.606,40	
2.2	Material seleccionado de río tamaño máximo3" inc transp 5km	M3	10,276,66	\$29.140,00	\$299.461.872,40	
2,3	Sobre acarreo material seleccionado de río tamaño máximo3"	M3-KM	22.403,12	\$1.133,00	\$25.382.734,96	
	Volúmenes acceso a fincas					
2.4	Material seleccionado de río tamaño máximo3" inc transp 5km	M3	525,52	\$29.140,00	\$15.313.652,80	
2.5	Sobre acarreo material seleccionado de río tamaño máximo3"	M3-KM	1.145,63	\$1.133,00	\$1.297.998,79	
3	Capas granulares					
3.1	Sub-base granular de río seleccionado tam máx2", inc transp 5km	M3	6.188,00	\$66.470,00	\$411.316.360,00	
3.2	Sobre acarreo sub-base granular de río seleccionado tam máx 2"	M3 - km	13.489,84	\$1.133,00	\$15.283.988,72	
4	Pavimentos					
4.1	Imprimación asfáltica	M2	28.996,84	\$2.530,00	\$73.362.005,20	
4.2	Estabilización con crudo de Castilla e=0,10m con base granular triturado instalado con finisher	M2	28.996,84	\$31.441,00	\$911.689.646,44	
4.3	Sobre acarreo base granular triturado	M3-KM	129.557,88	\$1.133,00	\$146.789.078,04	
4.4	Transporte crudo de Castilla	GL-KM	4.095.281,71	\$7,00	\$28.666.971,97	
5	Señalización					
5.1	Demarcación vial pintura tráfico pesado	ML	13.650,00	\$3.079,00	\$42.028.350,00	
5.2	Señal vertical60*60 cm incluye poste	UND	44,00	\$217.135,00	\$9.553.940,00	
6	Obras de arte					
6.1	Construcción de alcantarillado y cuneta					
6.1.1	Localización y replanteo para alcantarillas	M2	465,40	\$2.945,00	\$1.370.603,00	
6.1.2	Demolición de concreto simple incluye retiro	M3	13,94	\$198.895,00	\$2.772.596,30	
6.1.3	Excavación mecánica en conglomerado inc retiro	M3	1.287,88	\$19.920,00	\$25.654.569,60	
6.1.4	Concreto de 3000 PSI para solados y atraques alcantarillas	M3	51,48	\$476.076,00	\$24.508.392,48	
6.1.5	Concreto de 3000 PSI box culvert, aletas y muros armados	M3	156,81	\$601.610,00	\$94.338.464,10	
6.1.6	Relleno comp para apro-ptes alcant box, transp	M3	354,60	\$31.970,00	\$11.336.562,00	
6.1.7	Acero refuerzo figurado PDR 60	KG	3.330,60	\$3.909,00	\$13.019.315,40	
6.1.8	Suministro e instalación, transp de tubería de 36"	ML	91,00	\$291.386,00	\$26.516.126,00	
6.1.9	Cunetas revestidas en concreto sección transversal de 1,20*0,10m 3000PSI	ML	1.000,00	\$84.130,00	\$84.130.000,00	
Valor total costo directo					\$2.362.997.134,60	
A.I.U. 31 %					A (24%)	\$567.119.312,30
					I (2%)	\$47.259.942,69
					U (5%)	\$118.149.856,73
Total costos directos más indirectos					\$3.095.526.246,33	
Total presupuesto					\$3.095.526.246,33	
Valor total presupuesto ajustado al peso					\$3.095.526.246,00	
"Mejoramiento de la vía ubicada desde la intersección Chepero, entre la vía la estaca-Veracruz, hacia la vereda San Nicolás k4+200 al k6+512 en el municipio de Cumaral - Meta"						
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VALOR UNIT	VALOR TOTAL	
1	Preliminares					
1,1	Topografía vías inc. Nivelación ancho calzada= 6 a 8mt	ML	2.312	\$2.810,00	\$6.496.720,00	
1.2	Renivelación y compactación de la banca existente de 6=8 m	KM	2.312	\$1.624.105,00	\$3.754.930,76	
2	EXPLANACIÓN VÍA					
2.1	Excavación mecánica en conglomerado, inc retiro	M3	48,92	\$19.420,00	\$950.026,40	
2.2	Material seleccionado de río tamaño máximo3" inc transp 5km	M3	5,689,76	\$28.482,00	\$162.055.744,32	

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

2,3	Sobre acarreo material seleccionado de río tamaño máximo3"	M3-KM	76.982,45	\$1.133,00	\$87.221.115,85
	Volúmenes acceso a fincas				
2.4	Material seleccionado de río tamaño máximo3" inc transp 5km	M3	54,49	\$28.482,00	\$1.551.984,18
2.5	Sobre acarreo material seleccionado de río tamaño máximo3"	M3-KM	737,25	\$1.133,00	\$835.304,25
3	Capas granulares				
3.1	Sub-base granular de río seleccionado tam máx2", inc transp 5km	M3	3.558,17	\$64.968,00	\$231.167.188,56
3.2	Sobre acarreo sub-base granular de río seleccionado tam máx 2"	M3 - km	48.142,04	\$1.133,00	\$54.544.931,32
4	Pavimentos				
4.1	Imprimación asfáltica	M2	14.040,60	\$2.473,00	\$34.722.403,80
4.2	Estabilización con crudo de Castilla e=0,10m con base granular triturado instalado con finisher	M2	14.040,60	\$30.751,00	\$431.762.490,60
4.3	Sobre acarreo base granular triturado	M3-KM	50.307,47	\$1.133,00	\$56.998.363,51
4.4	Transporte crudo de Castilla	GL-KM	2.803.627,01	\$5,00	\$14.018.135,05
5	Señalización				
5.1	Demarcación vial pintura tráfico pesado	ML	6.936,00	\$3.072,00	\$21.307.392,00
5.2	Señal vertical 60*60 cm incluye poste	UND	28,00	\$216.695,00	\$6.067.460,00
5.3	Suministro e instalación defensa vial incluye defensa, poste, terminal, amortiguador	ML	60,00	\$221.830,00	\$13.309.800,00
6	Obras de arte				
6.1	Construcción de alcantarillado y cuneta				
6.1.1	Localización y replanteo para alcantarillas	M2	179,00	\$2.940,00	\$526.260,00
6.1.2	Demolición de concreto simple incluye retiro	M3	13,94	\$198.455,00	\$2.766.462,70
6.1.3	Excavación mecánica en conglomerado inc retiro	M3	654,68	\$19.420,00	\$12.713.885,60
6.1.4	Concreto de 3000 PSI para solados y atraques alcantarillas	M3	19,80	\$487.135,00	\$9.645.273,00
6.1.5	Concreto de 3000 PSI box coulvert, aletas y muros armados	M3	60,31	\$615.590,00	\$37.126.232,90
6.1.6	Relleno comp para apro-ptes alcant box, transp	M3	153,40	\$31.245,00	\$4.792.983,00
6.1.7	Acero refuerzo figurado PDR 60	KG	1.291,00	\$3.900,00	\$4.995.900,00
6.1.8	Suministro e instalación, transp de tubería de 36"	ML	35,00	\$298.150,00	\$10.435.250,00
6.1.9	Cunetas revestidas en concreto sección transversal de 1,20*0,10m 3000PSI	ML	810,00	\$85.795,00	\$69.493.950,00
7	Obras complementarias				
7.1	Empradización con grama trenza	M2	500,00	\$32.630,00	\$16.334.578,00
Valor total costo directo					\$1.295.594.765,80
A.I.U. 31 %				A (24%)	\$310.942.743,79
				I (2%)	\$25.911.895,32
				U (5%)	\$64.779.738,29
Total costos directos más indirectos					\$1.697.229.143,20
Total presupuesto					\$1.697.229.143,20
Valor total presupuesto ajustado al peso					\$1.697.229.143,00

RESUMEN		
OBJETO	PROYECTO	VALOR
"MEJORAMIENTO DE LA VÍA QUE CONDUCE DESDE LA RUTA 65 (VÍA NACIONAL, VILLAVICENCIO-CUMARAL) HACIA LA VEREDA SAN NICOLÁS DESDE EL K2+400 HASTA EL K6+950 EN EL MUNICIPIO DE RESTREPO"	388/2013	\$3.095.526.246,00
"MEJORAMIENTO DE LA VÍA UBICADA DESDE LA INTERSECCIÓN CHEPERO, ENTRE LA VÍA LA ESTACA-VERACRUZ, HACIA LA VEREDA SAN NICOLÁS K4+200 AL K6+512 EN EL MUNICIPIO DE CUMARAL - META"	389/2013	\$1.697.229.143,00
VALOR TOTAL		\$4.792.755.389,00



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Interrogatorio de parte

En la audiencia de prueba celebrada el día 7 de marzo de 2018, se recibió la declaración de parte del señor Álvaro Andrés Pacheco Muñoz, en calidad de contratista del contrato de obra pública No. 088 del 30 de julio de 2014. El mencionado ciudadano fue interrogado por el Despacho, debido a la inasistencia de los actores populares, solicitantes del medio de prueba, de entrada refuta las inconformidades de la parte accionante; seguidamente, señala que una experiencia de aproximadamente 13 o 14 años en la ejecución de contratos de vías terciarias con base estabilizada de crudo de castilla, considerando que es el material indicado para este tipo de obras. En lo concerniente a anomalías en la obra pública, considera que éstas se presentan en razón a que el mejoramiento vial conlleva a un mayor tráfico de vehículos pesados, incluidas las tractomulas, esto último, se debe a que el sector es agrícola, específicamente, arrocero (fol. 475 CD y 476-477).

Testimonios

El 7 de marzo de 2018 se celebró la audiencia de pruebas, en la que se recaudaron los testimonios de los ingenieros Mauricio Forero Martínez y Juan José Casasfranco Medellín, los cuales tuvieron conocimiento del contrato de obra No 088 del 30 de julio de 2014, participando como Supervisor de interventoría y Subgerente respectivamente. Ambos consideraron que el crudo de castilla es un buen producto para las vías terciarias, por consiguiente, su vida útil debe ser cinco años, los correspondientes a la garantía, más otros 2 o 3, para un total de 7 y/o 8 años de durabilidad, además del mantenimiento o buen uso de la vía, al igual que desconocen cuál es la razón que tienen los demandantes para presentar esa inconformidad de la obra en cita, pero defienden su actuación contractual (fol. 475 CD y 476-477).

Inspección judicial

El 31 de octubre de 2018, en la sala de audiencias del Palacio de Justicia de Villavicencio, se dio apertura a la inspección judicial decretada previamente por el Estrado Judicial, con acompañamiento de perito, luego, el Despacho procedió a trasladarse por vía terrestre hasta la jurisdicción territorial entre el municipio de Restrepo, para continuar con el objeto del presente pronunciamiento, con el fin de verificar las inquietudes planteadas en la acción popular. Estando allí, se presentaron otras personas, las cuales manifestaron el interés en la prueba que se practicaba, el señor Fredy Muñoz, indicando venir en representación del señor contratista, además de otro integrante de la Agencia para la Infraestructura del Meta, el ingeniero William Fernando Rincón, este último, expone la vida útil del material implantado a la vía terciaria, previamente otro de los participantes había hecho resaltar las condiciones de la vía, y específicamente en ese espacio identificado como el K2+400 se da inicio a la inspección judicial, de la diligencia, se extrajo que presentaba la denominada “piel de cocodrilo”; el Despacho recuerda que la verificación se iniciaba ahí, conforme al contrato de obra No 088 de 2014 (Fol.506-507 (dos CD) y 508 se impusieron las firmas de los asistentes a la actividad en cita).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Peritazgo

El 14 de enero de 2019 el auxiliar de la justicia entregó el peritaje al Juzgado (fol.616-641), documento que se puso en conocimiento de las partes y demás intervinientes, quienes asumieron una conducta pasiva y/o de aceptación tácita, en razón a la ausencia de objeción, aclaración y/o complementación, conforme a la providencia de fecha 28 de enero de 2019 (fol.657), en él se estableció:

“OBSERVACIONES

En el acta de socialización de terminación de obra para el proyecto 388 de 2013 folios 521, 522, 523 y 524 en el recibo de la obra por parte de la comunidad no recibe nadie y no firma ninguna persona estas actas.

Además se hace notoria la falta de mantenimiento en las bermas, cunetas y alcantarillas por parte de la entidad correspondiente en este caso el municipio de Restrepo.

CONCLUSIONES

Por lo anteriormente expuesto se concluye que debido a la carencia de seguimiento por parte de la supervisión y la interventoría del contrato se debe subsanar las zonas afectadas de la carpeta de estabilización con crudo de castilla.

En la actualidad la obra se encuentra en garantía de estabilidad por parte de la aseguradora hasta el día 13 de mayo del 2021”

Por su relevancia, se plasmará lo más importante del cuestionario y su correspondiente respuesta así:

“PREGUNTA No 1: Si se presenta impedimento a la entrada de los predios por que las cunetas no cumplen?

RESPUESTA: ... las cunetas construidas están cumpliendo parcialmente su objetivo debido a que los ingresos a los predios los construyeron sin especificación técnica como se aprecia en las fotos (3,4. 8, 11 y 12) donde observamos que estos ingresos están ocasionando taponamientos impidiendo la escorrentía del flujo del agua produciendo estancamientos. Como lo observamos en las fotos (2 y 7) también notamos en las fotos (1,5 y 9) que no se construyeron ningún tipo de ingreso a estos predios y si se utilizan estas cunetas se van a fracturar porque no están diseñadas para soportar el peso vehicular, por consiguiente se hace necesario diseñar y construir los ingresos adecuados que permitan solucionar lo descrito anteriormente.

PREGUNTA No 2: Si cuentan con alcantarillas y si funcionan sus encoles y descoles

RESPUESTA: Si se utilizaron bien las alcantarillas construidas, pero hace falta mantenimiento y limpieza en sus encoles y descoles.

PREGUNTA No 3: Condiciones de la vía

RESPUESTA: De acuerdo a la visita ocular y reseña ortográfica se observa que la vía ha sido reparada con parcheo de pavimento flexible en varias zonas donde se presentaban fallos en su estructura y también se observan fallos denominados en pavimentos como piel de cocodrilo que es un cuarteamiento y agrietamiento en la superficie de la vía y que produce con el tiempo el ingreso de las aguas lluvias, con rompimiento de la capa de la base estabilizada ocasionando con el tráfico vehicular huecos de diferentes tamaños que provocan accidentes al tráfico vehicular.

Según contrato de obra en el capítulo 4 (PAVIMENTOS) el ítem 4.2 estabilización con crudo de castilla e-10 cm con base granular triturada instalada con finisher y según norma técnica para un espesor de 10 cm el tamaño máximo del agrado de la base granular debe



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

ser igual a un tercio del espesor de la capa ósea 3.33 cm o equivalente a 1 ½ pulgada, pero la **Agencia de Infraestructura del Meta** – AIM, no incluyó esta especificación en los estudios previos y en el contrato de obra donde se determina el tamaño máximo del agregado 1 ½ pulgada para la base granular triturada.

Además es obligación del supervisor del contrato y de la interventoría revisar los estudios previos, contrato de obra y análisis de precios unitarios y hacer las recomendaciones y ajustes necesarios del caso y no los hicieron.

Los análisis de los precios unitarios hacen parte importante de todo el proceso y específicamente el ítem 4.2 el análisis del precio unitario – A.P.U. para estabilización con crudo de castilla e igual a 10 cm con base granular triturada instalada con Finisher en el ítem materiales describen base triturada tamaño máximo 1 ½ pulgada y según lo reflejado en obra la interventoría no hizo cumplir lo aquí especificado en el A.P.U., por lo anterior la calidad y garantía de la estabilización con crudo de castilla espesor 10 cm con base granular triturada, instalada con Finisher y además como se observa en la reseña fotográfica existen tamaños mayores a 1 ½ pulgadas y partículas redondeadas la cual no hace adherencia con el crudo y el agregado dando como resultado la inestabilidad de la carpeta construida (ver copia del A.P.U. y fotos 13 a 26).

PREGUNTA No 4: Vida útil de la obra

RESPUESTA: El contrato 088 de 2014 consta de dos proyectos el 388 de 2013 y el 389 de 2013 el caso que no ocupa pertenece al proyecto 388 de 2013 cuyo objeto es: “MEJORAMIENTO DE LA VÍA QUE CONDUCE DESDE LA RUTA 65 (VÍA NACIONAL, VILLAVICENCIO-CUMARAL) HACÍA LA VEREDA SAN NICOLÁS DESDE EL K2+400 HASTA EL K6+950 EN EL MUNICIPIO DE RESTREPO” por tratarse de un mejoramiento mediante la estabilización con crudo de castilla la vía útil de estas obras es de aproximadamente cinco (5) años, con un mantenimiento adecuado.

PREGUNTA No 5: Determinar el aumento de tráfico pesado por la calidad de la vía, si hubo o no.

RESPUESTA: El volumen del tráfico liviano tiene un aumento superior que el volumen del tráfico pesado, pero en ambos casos se evidenciaron aumentos de tráfico por la calidad de la vía.

PREGUNTA No 6: Mantenimiento óptimo de la vía.

RESPUESTA: Según el contrato de obra realizado las obras de drenaje como las cunetas y alcantarillas de captación de aguas lluvias no se hicieron en toda la longitud de la obra contratada y estas son de más importancia para la estabilización y duración de la obra.

Además, no existe mantenimiento de limpieza de las alcantarillas, cunetas no se evidencia rocería en las bermas como se observa en la reserva fotográfica (13, 14, 16, 27, 28, 29 y 30).

No se me hizo entrega de documento por arte de la A.I.M. donde la obra se le entrega al municipio de Restrepo, que en definitiva a este le corresponde las labores de mantenimiento en conjunto de los propietarios de los predios.

PREGUNTA No 7: Determinar el valor por metro cuadrado en crudo o pavimento flexible con recursos del AIM y si hubo ahorro.

RESPUESTA: (...)

Valor por M2 con crudo de castilla (\$52.614)

(...)

Valor por M2 con pavimento flexible e=5 cm (\$62.765)

Esta diferencia equivale al 16.15 por ciento más económico con crudo de castilla que no es representativo desde el punto de vista económico puesto que con el pavimento flexible tiene como mínimo una duración de 25 años mientras que con el crudo de castilla apenas nos da una duración aproximada máxima de 5 años.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

(...)

PREGUNTA No 8: Conveniencia del arreglo de la vía y en que material.

RESPUESTA: (...)

De acuerdo a lo anterior el arreglo de la vía se debe hacer con los ítems o actividades contratadas y cumpliendo con las especificaciones técnicas.

PREGUNTA No 9: Determinar si lo observado corresponde a lo contratado para el cumplimiento de la acción popular

RESPUESTA: Lo observado en el sitio de la obra si corresponde a lo contratado pero no se aplicaron las especificaciones técnicas por falta de seguimiento de la interventoría y la supervisión del contrato ocasionando deterioros prematuros como se observa en todas las reseñas fotográficas.

(...)

PREGUNTA No 10: Estudios predios, si hubo falta de planeación y si fueron los adecuados para la construcción de la vía

RESPUESTA:

a. Los estudios previos debió quedar la especificación técnica con exactitud de la estabilización con crudo de castilla e=10 cm con base granular tamaño máximo 1 ½ de pulgadas instalada con finisher y se omitió el tamaño máximo de 1 ½ pulgadas que en definitiva es que el determina en gran parte la duración de la vía como se ilustro anteriormente en la pregunta y la respuesta (3)

b. Si hubo falta de planeación por parte de la A.I.M. por qué (sic) esta vía por su volumen de tráfico pesado y liviano debió construir con pavimento flexible que garantizara su duración como mínimo a 25 años, todo vez que se han hecho por parte del A.I.M contratos de obra con pavimento flexible en vías adyacentes como es el caso de la vía que se dirige a la vereda vega grande (sic) y que se cruzan con la vía san Nicolás...

PREGUNTA No 11: Allegar el abscisado de la vía y toma de densidades de la rasante existente y la colaboración de la sub-base y base y por último toma de briquetas falladas con certificado de laboratorio, incluyendo reseña fotográfica y toma de densidades.

RESPUESTA: (...)

Como el contrato de obra consta de 2 proyectos el 388 de 2013 y el 389 de 2013 y para el caso que nos ocupa es el proyecto 388 de 2013 cuyo objeto es **“Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumara) hacia la vereda San Nicolás desde el K2+400 hasta el K6+950 en el municipio de Restrepo”**, el A.I.M. allego al juzgado acta resumen de ensayos y pruebas de laboratorio del proyecto 388-2013 pero no incluyeron los siguientes:

Para la base granular tamaño máximo de 1 ½ de pulgada los siguientes ensayos:

- Granulometría y plasticidad
- Abrasión del agregado grueso en la máquina de los ángeles
- Porcentaje de caras fracturadas en los agregados
- Índice de aplastamiento de los agregados
- Índice de alargamiento de los agregados
- Relación de soporte del suelo CBR de laboratorio
- Relaciones pesos unitarios – humedad en los suelos
- Sanidad de los agregados gruesos frente a la acción del sulfato de magnesio
- Determinación del equivalente de arena
- Peso específico y absorción del agregado grueso
- Ensayo de mezclas asfálticas (sic)
- Análisis de vacíos de briquetas y análisis de estabilidad y flujo
- Densidades en el terreno mediante el cono de arena para las capas de subbase

(...)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Los anteriores ensayos de laboratorio los entregaron al juzgado pero estos corresponden al proyecto 389 de 2013 y no al proyecto 388 de 2013 que es el caso que nos ocupa.

Por consiguiente no hay certeza de los resultados obtenidos pero si se reflejó en la vista de obra y en la reseña fotográfica que no se dio cumplimiento con las especificaciones técnicas requeridas.

Únicamente se dio cumplimiento en los resultados entregados a la resistencia a la compresión de los concretos para la construcción de cunetas y alcantarillas y con el cumplimiento del espesor de la capa de base estabilizada en 10 cm”

b) Análisis Jurídico y Jurisprudencial

Generalidades de la acción popular

La Constitución Política en su artículo 88 consagró las acciones populares, entre otras, tema que se desarrolló en la Ley 472 de 1998 en concordancia con el artículo 14 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, ésta tiene como propósito proteger los derechos colectivos, cuando estos se encuentren amenazados por la acción u omisión de las Autoridades Públicas o de los particulares; esta acción tiene un carácter preventivo, se ejerce para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro o agravio contra los derechos e intereses colectivos; la acción popular procede sin perjuicio de las demás acciones o recursos que tengan a su favor los ciudadanos con igual finalidad.

Sobre los presupuestos para la procedencia de las acciones populares, el máximo órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo ha señalado⁷:

“Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada⁸, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales⁹, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados¹⁰.”

⁷ CE - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS - Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 25000-23-41-000-2018-00433-01(AP) - Actor: ANTONIO RICARDO HERRERA NAVARRETE - Demandado: NACIÓN – MUNICIPIO DE VILLETÁ (CUNDINAMARCA), DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE (COLDEPORTES) Y EL INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CUNDINAMARCA (INDEPORTES)

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

¹⁰ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Debe indicarse que la Corte Constitucional, ha ampliado el radio de acción del juez administrativo, para evaluar la responsabilidad de los agentes del Estado y de los contratistas, situación indicada en la sentencia C- 088 de 2000 al expresar:

“Concluye la Corte, en cuanto al segmento acusado, que se trata en realidad de establecer una solidaridad legal, de carácter sustancial, entre el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y el contratista con quienes concurren al hecho que quebranta la moralidad administrativa y genera perjuicios al patrimonio público por la ejecución de irregularidades o mayores costos, injustificados e ilegales, solidaridad que puede establecer el legislador, para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, conforme al artículo 150 de la C.P.”

Del derecho colectivo presuntamente vulnerado

Los actores populares en el escrito de demanda aducen la presunta vulneración del derecho colectivo contemplado en el artículo 4 literal b), e) y g) de la Ley 472 de 1998, esto es, “La moralidad administrativa; defensa del patrimonio público; y seguridad y salubridad públicas”, argumentando que las malas condiciones que presenta el carreteable objeto del contrato No 088 del 30 de julio de 2014 se debe a la calidad del material ya existente (barro y materia orgánica) y mala ejecución del objeto contractual en cita, siendo responsables los demandados, entidad pública como del contratista.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado en relación a cada uno de los derechos e intereses colectivos lo siguiente:

“Sobre los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, esta Corporación también ha precisado:

a) La Moralidad Administrativa:

(...) la moralidad administrativa es una norma en blanco que debe ser interpretada por el juez bajo la hermenéutica jurídica y aplicada al caso concreto conforme a los principios de la sana crítica¹¹.

La moral administrativa, como principio constitucional está por encima de las diferencias ideológicas y está vinculada a que el manejo de la actividad administrativa se realice con pulcritud y transparencia, con la debida diligencia y cuidado que permitan que los ciudadanos conserven la confianza en el Estado y se apersonen de él. El funcionario público en el desempeño de sus funciones debe tener presente que su función está orientada por el interés general, el cumplimiento de la ley y el mejoramiento del servicio.

Si el funcionario público o inclusive, el particular, actúan favoreciendo sus intereses personales o los de terceros en perjuicio del bien común, u omiten las diligencias necesarias para preservar los intereses colectivos, o transgreden la ley en forma burda, entre otras conductas se está ante una inmoralidad administrativa que puede ser evitada o conjurada a través de las acciones populares (...).

Toda vez que como se dejó anotado, por tratarse de una norma abierta, cuya aplicación al caso concreto se deriva de la interpretación que sobre ésta efectúe el juez atendiendo los Principios generales del derecho y la justificación de la función administrativa, esta Sala estima que para que se concrete la vulneración de la “moralidad administrativa” con la conducta activa o pasiva, ejercida por la autoridad

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, expediente AP-163. C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

o el particular, debe existir una trasgresión al ordenamiento jurídico, a los principios legales y constitucionales que inspiran su regulación, especialmente a los relacionados con la Administración pública.

b) Derecho Colectivo a la protección del Patrimonio Público.

Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular.

La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales.

Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto¹². [...]” (Negritas y subrayas de la Sala)

De conformidad con la citada providencia, es posible afirmar que, en definitiva, puede presentarse una vulneración al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, no solo en el escenario de un detrimento patrimonial sino, adicionalmente, frente a la ineficacia en el manejo y administración de los recursos respectivos.”¹³

De la seguridad y salubridad pública

El máximo órgano de cierre en lo Contenciosos Administrativo, entiende este derecho colectivo desde la perspectiva de los servicios públicos, por ello lo enseña así¹⁴:

“En conclusión, y con todo lo anterior, resulta ostensible y palmario que, el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, está orientado y/o dirigido a garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad y a evitar, entre otros aspectos, **los accidentes y calamidades humanas** o circunstancias que puedan afectar la salud de las personas, en cuanto afecten o amenacen la sanidad comunitaria.”

De la normatividad aplicable al caso

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta; sentencia del 31 de mayo de 2002, citada.

¹³ CE - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS - Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil diecinueve (2019) - Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00847-01(AP) - Actor: DANIL ROMÁN VELANDIA ROJAS - Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS), FONDO DE ADAPTACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DEPARTAMENTO DE SANTANDER

¹⁴ CE - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS - Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 25000-23-41-000-2018-00433-01(AP) - Actor: ANTONIO RICARDO HERRERA NAVARRETE - Demandado: NACIÓN – MUNICIPIO DE VILLETÁ (CUNDINAMARCA), DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE (COLDEPORTES) Y EL INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CUNDINAMARCA (INDEPORTES)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

El inciso segundo del artículo 2, 311 y 315 numeral 3 de la Constitución Política, señala los deberes y funciones de las autoridades públicas, entre ellas, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Específicamente al municipio y su representante legal corresponde prestar los servicios públicos que determinen la Ley y la construcción de obras que demande el progreso local en su territorio.

En virtud de lo anterior, el legislador promulgó la Ley 136 de 1994¹⁵, en su numerales 1 y 23 del artículo 3 instituyó la prestación de los servicios públicos y, en materia vial, la construcción y mantenimiento de las vías urbanas y rurales que estén a su cargo, aclarando ese último numeral que, continuará a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.

Preceptos normativos que se acompasan con los artículos 74 y 76 de la Ley 715 de 2001¹⁶, en lo relacionado a los servicios públicos en infraestructura y materia de transporte, sin dejar pasar el apoyo directo e indirecto del departamento, bajo el principio de coordinación y complementariedad de la acción municipal.

También es procedente señalar lo concerniente a la infraestructura vial, según la Ley 105 de diciembre 30 de 1993¹⁷, en sus artículos 12, 16 y 17 señalaron:

“ARTÍCULO 12. DEFINICIÓN DE INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN.

Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, que se define de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras.

b. Las carreteras con dirección predominante sur-norte, denominadas troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales.

c. Las carreteras que unen las troncales anteriores entre si, denominadas transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado, según el contenido del literal a, que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.

d. Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica, esta conexión puede ser de carácter intermodal.

e. Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros mediante convenios o pactos internacionales.

Con el propósito de que se promueva la transferencia de las vías que están hoy a cargo de la Nación hacia los departamentos, el Ministerio de Transporte adoptará los mecanismos necesarios para que la administración, conservación y rehabilitación de esas vías, se pueda adelantar por contrato.

¹⁵ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

¹⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros

¹⁷ "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Las carreteras nacionales podrán convertirse en departamentales a petición del departamento respectivo, si este demuestra la capacidad para su rehabilitación y conservación.

2. Los ríos, canales de aguas navegables, su señalización y aquellos puertos públicos fluviales de interés nacional.

3. Los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación y sus canales de acceso.

4. Las líneas férreas de propiedad de la Nación que incluye su zona, señalización e infraestructura para el control del tránsito.

5. La red de ayudas, comunicaciones y meteorología del transporte aéreo, básicos para prestar los servicios de aeronavegación y la infraestructura aeroportuaria.

6. Los faros, boyas y otros elementos de señalización para el transporte marítimo.

7. Los puentes construidos sobre los accesos viales en zonas de frontera.

8. Los viaductos, túneles, puentes y accesos en general a las capitales de departamentos, distritos y municipios.

(...)

ARTÍCULO 16. INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LOS DEPARTAMENTOS.

Hacen parte de la infraestructura departamental de transporte, las vías que hoy son de propiedad de los Departamentos; las que son hoy responsabilidad de la Nación - Fondo Vial Nacional o del Fondo Nacional de Caminos Vecinales - y que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo ordenado en esta Ley, les traspase mediante convenio a los departamentos, al igual que aquellas que en el futuro sean departamentales, las que comunican entre sí dos cabeceras municipales, así como la porción territorial correspondiente de las vías interdepartamentales que no sean parte de la red nacional; al igual que los puertos y muelles fluviales y los aeropuertos, en la medida que sean de su propiedad o que le sean transferidos. Para el cumplimiento del programa de transferencia de las vías de la Nación a los departamentos, el Ministerio de Transporte elaborará un plan gradual de transferencia de vías, de tecnología y de recursos económicos, apropiados por el Fondo de Cofinanciación de Vías creado por esta Ley, de tal forma que ello les permita una eficaz administración, conservación y rehabilitación de las carreteras que reciban.

La Nación no podrá entregar responsabilidades sin la definición, apropiación o giro de los recursos necesarios. Mientras se hace la entrega, la responsabilidad del mantenimiento la tendrá la Nación. Los departamentos y los distritos podrán limitar el monto en mantenimiento de estas carreteras, a los recursos que para tal fin reciban del citado fondo.

Los departamentos al recibir las carreteras de la Nación, se obligan también a recibir los contratos con las asociaciones de trabajadores que tiene cooperativas o precooperativas para el mantenimiento vial.

PARÁGRAFO 1. Harán parte parcialmente, de la infraestructura departamental de transporte los puertos marítimos y los aeropuertos de acuerdo con la participación que tengan en las sociedades portuarias o aeroportuarias regionales.

PARÁGRAFO 2. En los casos en que se acometa la construcción de una variante de una carretera Nacional, su alterna podrá pasar a la infraestructura departamental si reúne las características de ésta, a juicio del Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 3. Los departamentos y los distritos podrán acceder en forma directa al Fondo de Cofinanciación de Vías. Los municipios para el cofinanciamiento de las vías vecinales accederán a través del departamento correspondiente.

Los municipios y los distritos podrán acceder en forma directa al Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana.

ARTÍCULO 17. INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DISTRITAL Y MUNICIPAL DE TRANSPORTE.

Hace parte de la infraestructura distrital municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.

PARÁGRAFO 1. En los casos en que se acometa la construcción de una vía nacional o departamental, su alterna, podrán pasar a la infraestructura municipal si reúne las características de ésta, a juicio del Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 2. La política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercida por el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 18. ENTIDADES AUTÓNOMAS. Con el fin de administrar las carreteras entregadas por la Nación, así como la construcción, rehabilitación y ampliación de obras de infraestructura los departamentos, los distritos y los municipios podrán



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

constituir entidades autónomas con personería jurídica, patrimonio propio con participación de los sectores público y privado. Estas entidades podrán emitir acciones, bonos, títulos, contratar empréstitos y ejecutar obras en forma directa o indirecta.”

En lo relacionado a competencia y responsabilidad de las entidades territoriales en la infraestructura el Consejo de Estado indicó¹⁸:

“Es preciso destacar que el mencionado convenio fue incluido como medio de prueba dentro del proceso, el cual sirvió como fundamento para demostrar que la competencia para administrar y realizar el mantenimiento de la vía que comunica a Zarzal y Roldanillo es competencia del **DEPARTAMENTO**, conforme a lo pactado en el numeral 3 de la cláusula cuarta del mismo, en la que se consignó lo siguiente:

“[...] **CLÁUSULA CUARTA. - OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO**
... 3. *Administrar, mejorar, rehabilitar y mantener las vías que reciba en cumplimiento del presente convenio, según sea el caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 105 de 1993 [...].*”

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, la decisión del Tribunal de responsabilizar al **DEPARTAMENTO** por el mantenimiento general del puente, se encuentra conforme con lo previsto en el artículo 16 de la Ley 105, por ello la Sala confirmará la decisión adoptada, ya que el apoderado de la entidad llamada a responder dentro de su escrito no argumentó de manera acertada la improcedencia de la acción y, menos aún no justificó su falta de responsabilidad en el caso concreto; igualmente, no proporcionó elementos probatorios que permitan demostrar un eximente de responsabilidad, sino que únicamente se limitó a pronunciarse sobre un conjunto de normas y a citar algunos apartes de sentencias de la Corte Constitucional, relacionados con temas de competencia territorial y autonomía territorial, sin concatenar as referidas fuentes normativas con el fondo de la sentencia de primera instancia y con su parte resolutive.

Por lo anterior, la Sala confirmará el fallo impugnado y modificará lo relacionado con la legitimación en la causa del INVÍAS y del Municipio de Zarzal, conforme a lo manifestado *ab initio* de estas consideraciones.”

Con fundamento en análisis probatorio, jurídico y jurisprudencial, se resolverá el caso concreto.

c) Caso Concreto

En el sub judice, los señores ROSA INÉS GARZÓN PIÑEROS, FANNY GUTIÉRREZ DE MARTÍN y JAIME ANTONIO BEJARANO impetraron la presente acción popular en contra de la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META – A.I.M. y el señor contratista ÁLVARO ANDRÉS PACHECO MUÑOZ, al considerar vulnerados los derechos colectivos contemplados en el artículo 4 literal b), e) y g) de la Ley 472 de 1998, esto es, “La moralidad administrativa; defensa del patrimonio público; y seguridad y salubridad públicas”, con la ejecución del Contrato No 088 del 30 de julio de 2014 cuyo objeto fue: “MEJORAMIENTO DE LA VÍA QUE CONDUCE DESDE LA RUTA 65 (VÍA NACIONAL, VILLAVICENCIO-CUMARAL) HACÍA LA VEREDA SAN NICOLÁS DESDE EL K2+400 HASTA EL K6+950 EN EL

¹⁸ CE - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ - Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 76001-23-33-010-2014-01400-01(AP) - Actor: ÁNGEL MARÍA TAMURA KIDOKORO - Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, MUNICIPIO DE ZARZAL - VALLE DEL CAUCA Y MUNICIPIO DE ROLDANILLO - VALLE DEL CAUCA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

MUNICIPIO DE RESTREPO” Y “MEJORAMIENTO DE LA VÍA UBICADA DESDE LA INTERSECCIÓN CHEPERO, ENTRE LA VÍA LA ESTACA-VERACRUZ, HACÍA LA VEREDA SAN NICOLÁS K4+200 AL K6+512 EN EL MUNICIPIO DE CUMARAL, EN EL DEPARTAMENTO DEL META”,

Argumentando grosso modo, que las malas condiciones que presenta el carretable objeto del contrato No 088 del 30 de julio de 2014 se debe a la calidad del material ya existente (barro y materia orgánica) sobre el cual aplicaron el nuevo y la mala ejecución del objeto contractual en cita, responsabilizando de ello a la AIM y al señor contratista.

De las pruebas obrantes en el expediente, se debe resaltar la documental, siendo relevante lo concerniente a la información del objeto contractual en contradicción, las declaraciones de parte y de terceros, al igual que la inspección judicial, la cual fue desarrollada con auxiliar de la justicia – Ingeniero Civil, en relación a este último medio de prueba, el profesional en mención dio respuesta al cuestionario que se le presentó el día de la diligencia antes mencionada, una vez, el colaborador de la administración de justicia presentó al Estrado Judicial el dictamen, éste lo puso en conocimiento de las partes e intervinientes, mediante providencia del 28 de enero de 2019 (fol. 657), los cuales se abstuvieron de presentar objeciones, complementación y/o adición al mismo, en ese orden de ideas, tampoco el Despacho encuentra elementos que permitan inferir error en él, por ende, su contenido es suficiente para confrontar las actividades ejecutadas en el objeto contractual antes especificado¹⁹.

Siguiendo con el dictamen en mención, el cual ha sido antes transcrito en su mayoría, en especial con las precisiones y detalles del señor perito, se encontró i) ausencia de cunetas sobre la totalidad del trayecto vial objeto de la acción popular, ii) las construidas se hicieron sin especificaciones técnicas, iii) falta mantenimiento y limpieza en sus encoles y descoles de las alcantarillas construidas, iv) fallas en pavimentos en cuanto a su estructura y la denominada piel de cocodrilo, v) huecos de diferentes tamaños, vi) se desconoció lo especificado en el análisis de precios unitarios – A.P.U, al permitir la base granular triturada de tamaño superior a 1 ½ pulgadas y partículas redondeadas, lo que genera poca adherencia con el crudo e inestabilidad de la carpeta construida y, vii) ausencia de rocería en las bermas (fol. 616-641)

Una vez identificados los principales problemas o fallas detectadas en la diligencia de inspección judicial y de la experticia, procede el Despacho a determinar la vulneración de los derechos invocados y la responsabilidad frente a ello.

Es claro para el Estrado Judicial que la responsabilidad se suscribe a la persona jurídica de derecho público (A.I.M) y la persona natural (Contratista), en cuanto a la primera, la responsabilidad es asumida directamente o por conducto del Supervisor, funcionario que dentro de las obligaciones se encontraba vigilar al contratista de

¹⁹ “Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumaral) hacía la vereda San Nicolás desde el K2+400 hasta el K6+950 en el municipio de Restrepo”



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

interventoría, a su vez, éste exigía al contratista de obra el cumplimiento a cabalidad de los requerimientos ambientales, legales, reglamentarios y contractuales, advierte el Despacho que, hasta ésta fase procesal, lo probado es una posición o comportamiento negligente, de omisión y descuido, aseveraciones que se sustentan en las siguientes fallas observadas en la inspección judicial antes mencionada y el peritazgo proferido por el ingeniero civil e integrante de la lista de auxiliares de la administración de justicia al deponer sobre los funcionarios en cita lo siguiente:

“Según contrato de obra en el capítulo 4 (PAVIMENTOS) el ítem 4.2 estabilización con crudo de castilla e-10 cm con base granular triturada instalada con finisher y según norma técnica para un espesor de 10 cm el tamaño máximo del agrado de la base granular debe ser igual a un tercio del espesor de la capa ósea 3.33 cm o equivalente a 1 ½ pulgada, pero la **Agencia de Infraestructura del Meta** – AIM, no incluyó esta especificación en los estudios previos y en el contrato de obra donde se determina el tamaño máximo del agregado 1 ½ pulgada para la base granular triturada.

Además es obligación del supervisor del contrato y de la interventoría revisar los estudios previos, contrato de obra y análisis de precios unitarios y hacer las recomendaciones y ajustes necesarios del caso y no los hicieron.

(...)

RESPUESTA: Lo observado en el sitio de la obra si corresponde a lo contratado pero no se aplicaron las especificaciones técnicas por falta de seguimiento de la interventoría y la supervisión del contrato ocasionando deterioros prematuros como se observa en todas las reseñas fotográficas.

(...)

RESPUESTA:

c. Los estudios previos debió quedar la especificación técnica con exactitud de la estabilización con crudo de castilla e=10 cm con base granular tamaño máximo 1 ½ de pulgadas instalada con finisher y se omitió el tamaño máximo de 1 ½ pulgadas que en definitiva es que el determina en gran parte la duración de la vía como se ilustro anteriormente en la pregunta y la respuesta (3)

d. Si hubo falta de planeación por parte de la A.I.M. por qué (sic) esta vía por su volumen de tráfico pesado y liviano debió construir con pavimento flexible que garantizara su duración como mínimo a 25 años, todo vez que se han hecho por parte del A.I.M contratos de obra con pavimento flexible en vías adyacentes como es el caso de la vía que se dirige a la vereda vega grande (sic) y que se cruzan con la vía san Nicolás...”

Interventoría

El contrato de obra No. 088 del 30 de julio de 2014, en la cláusula novena, determinó que el Instituto de Desarrollo del Meta – IDM, ejercería la interventoría a través de un interventor contratado, de conformidad del inciso segundo del numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, situación que ratifica y confirma la omisión de la hoy Agencia para la Infraestructura del Meta – AIM; adicional a lo plasmado antes, en lo concerniente a faltar a sus deberes administrativos respecto de los recursos económicos en la ejecución y previos de la convención en cita, el dictamen vuelve a expresar contra este particular que cumple funciones públicas temporalmente, por ende, es sujeto disciplinable²⁰, lo siguiente:

“según lo reflejado en obra la interventoría no hizo cumplir lo aquí especificado en el A.P.U., por lo anterior la calidad y garantía de la estabilización con crudo de castillo espesor 10 cm con base granular triturada, instalada con Finisher y además como se observa en la reseña fotográfica existen tamaños mayores a 1 ½ pulgadas

²⁰ Ley 734 de 2002, artículo 53, artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

y partículas redondeadas la cual no hace adherencia con el crudo y el agregado dando como resultado la inestabilidad de la carpeta construida (ver copia del A.P.U. y fotos 13 a 26).”

Contratista

Es obvio que, el contratista tiene un deber y unas obligaciones contenidas en el Contrato de Obra No 088 de 2014, específicamente en la cláusula séptima, pero el dictamen arrojó resultados negativos, sin que estos fueron tachados o refutados por el señor Álvaro Andrés Pacheco Muñoz, por consiguiente, se hará nuevamente alusión al pronunciamiento del auxiliar de la administración de justicia, el cual dijo:

“PREGUNTA No 1: Si se presenta impedimento a la entrada de los predios por que las cunetas no cumplen?

RESPUESTA: ... Las cunetas construidas están cumpliendo parcialmente su objetivo debido a que los ingresos a los predios los construyeron sin especificación técnica como se aprecia en las fotos (3,4. 8, 11 y 12) donde observamos que estos ingresos están ocasionando taponamientos impidiendo la escurriencia del flujo del agua produciendo estancamientos. Como lo observamos en las fotos (2 y 7) también notamos en las fotos (1,5 y 9) que no se construyeron ningún tipo de ingreso a estos predios y si se utilizan estas cunetas se van a fracturar porque no están diseñadas para soportar el peso vehicular, por consiguiente se hace necesario diseñar y construir los ingresos adecuados que permitan solucionar lo descrito anteriormente.

(...)

PREGUNTA No 3: Condiciones de la vía

RESPUESTA: De acuerdo a la visita ocular y reseña ortográfica se observa que la vía ha sido reparada con parcheo de pavimento flexible en varias zonas donde se presentaban fallos en su estructura y también se observan fallos denominados en pavimentos como piel de cocodrilo que es un cuarteamiento y agrietamiento en la superficie de la vía y que produce con el tiempo el ingreso de las aguas lluvias, con rompimiento de la capa de la base estabilizada ocasionando con el tráfico vehicular huecos de diferentes tamaños que provocan accidentes al tráfico vehicular.

(...)

PREGUNTA No 6: Mantenimiento óptimo de la vía.

RESPUESTA: Según el contrato de obra realizado las obras de drenaje como las cunetas y alcantarillas de captación de aguas lluvias no se hicieron en toda la longitud de la obra contratada y estas son de más importancia para la estabilización y duración de la obra.

Además, no existe mantenimiento de limpieza de las alcantarillas, cunetas no se evidencia rocería en las bermas como se observa en la reserva fotográfica (13, 14,16, 27, 28, 29 y 30).”

Para el Despacho es claro que, la legislación Colombiana impone a las entidades derecho público, en su condición de contratantes, a los contratistas e interventores unos deberes y obligaciones, entre ellas, sobresale el artículo 4, 5 y 53 de la Ley 80 de 1993, respectivamente, es decir, son responsables de las fallas en la ejecución del contrato de obra No 088 de 2014 y la deficiencia en la planeación al efectuar los ítems y diseño previo de la obra pública a licitar, generando esa conducta negligente daño en la durabilidad, arrojando detrimento patrimonial al colapsar o disminuir la calidad y/o vida útil de la obra, la cual no alcanzó los cinco años, como se estipuló en el numeral 4 de la cláusula décima, de la garantía única de cumplimiento, los cuales se deben contabilizar a partir del acta de recibo final de la obra en mención, lo cual acaeció el 13 de mayo de 2016 (fol. 510-515 del cuaderno No 2), por consiguiente, la obra pública en cita debió ir hasta el 13 de mayo de 2021, sin fallas,



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

pero como se anotó antes, la inspección judicial con perito realizada el 31 de octubre de 2018, demostró lo contrario, prueba practicada, después de haber transcurrido dos años y cinco meses desde la acta de recibo final de la obra.

La problemática va más allá de si se debió adoptar el crudo de castilla para la vía terciaria del municipio de Restrepo - Meta, sino a la ejecución del contrato de obra No 088 de 2014 y su correspondiente garantía, situación corroborada con la inspección judicial con perito, más técnicamente con las respuestas dadas por el auxiliar de la justicia en su experticio antes descrito, lo cual lleva a este Despacho a proteger el derecho colectivo invocado por los actores populares ROSA INÉS GARZÓN PIÑEROS, FANNY GUTIÉRREZ DE MARTÍN y JAIME ANTONIO BEJARANO, concernientes a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, consagrados en el literal b) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, siendo responsables de la vulneración en cita, la Agencia para la Infraestructura del Meta – A.I.M (incluido el supervisor de la interventoría) y el contratista - Álvaro Andrés Pacheco Muñoz aquí accionados (de acuerdo a sus competencias), si aún no lo han hecho, realicen de manera inmediata las siguientes ordenes: i) Construir cunetas y/o corregir las existentes, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas, permitiendo la escorrentía del flujo del agua, para desaparecer el estancamiento de ésta; ii) Construir ingresos adecuados a los predios con capacidad para soportar el peso vehicular; iii) Realizar el mantenimiento y limpieza en los encoles y descoles; iv) Corregir los fallas o daños en pavimento, en los sitios y/o lugares donde se presente cuarteamiento, agrietamiento o piel de cocodrilo en la superficie de la vía, incluido huecos; v) Ajustar a las especificaciones técnicas el ítem 4.2 “Estabilización con crudo de Castilla e=0,10m con base granular triturado instalado con finisher”, conforme se determinó y pacto en el A.P.U; vi) Corregir el tamaño de la base granular triturada en menos 1 ½; vii) Construir las obras de drenaje, como son las cunetas y alcantarillas de captación de aguas lluvias en toda la longitud de la obra contratada o en los sitios donde se dejaron de hacer y, viii) Realizar mantenimiento y limpieza de las alcantarillas y las bermas de las cunetas, incluida la rocería, según el dictamen pericial visible a folio 616-641 o en su defecto, la AIM, debe activar las pólizas que se otorgaron para garantizar la obra pública, teniendo como mínimo las anteriores órdenes dadas por éste Estrado Judicial, las cuales fueron las contempladas en el contrato de obra No 088 del 30 de julio de 2014, específicamente para el “Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumaral) hacía la vereda San Nicolás desde el K2+400 hasta el K6+950 en el municipio de Restrepo”.

Debe entenderse que, hay negativa en el derecho e interés colectivo de la seguridad y salubridad pública, toda vez, cuando se efectuó la inspección judicial con el perito, la obra pública cuestionada, había avanzado, habiendo cesado el daño a la salud que pudiere haber generado el polvo al ejecutar el contrato de obra No 088 de 2014.

Con lo precedente, el medio exceptivo propuesto por la Agencia para la Infraestructura del Meta, no está llamado a prosperar denominada “IMPROCEDENCIA Y CADUCIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR – INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN, DAÑO O AMENAZA ACTUAL CONTRA LOS DERECHOS



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

COLECTIVOS – INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LA AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META” (fol. 126-133 del cuaderno No1).

La verificación del cumplimiento de la presente decisión, estará a cargo del comité de verificación que vigilará el acatamiento de la presente sentencia en el plazo, forma y fines aquí establecidos en la parte resolutive, el cual estará conformado por: el señor Gerente de la Agencia para la Infraestructura del Meta o su delegado; el señor Álvaro Andrés Pacheco Muñoz, en su calidad de contratista o su delegado; los actores populares el actor popular Rosa Inés Garzón Piñeros, Fanny Gutiérrez de Martín y Jaime Antonio Bejarano, el (a) presidente (a) de la junta acción comunal o quien haga sus veces en el sector antes descrito y amparado, y el señor Defensor del Pueblo Regional del Meta o su delegado, éste último lo presidirá, de lo cual deberá rendirse informe al vencimiento del plazo concedido o al momento que el Despacho lo disponga.

SOBRE COSTAS

Al respecto el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, indica claramente que salvo en los procesos donde se ventile un interés público habrá condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (Ahora Código General del Proceso). Considerando que en el presente caso se decidió un asunto de interés público, el Despacho se abstendrá de condenar en costas.

Por las razones expuestas el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DESVINCULAR al DEPARTAMENTO DEL META, al haber prosperado la excepción de falta de legitimación la causa por pasiva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: DECLARAR no probadas las excepciones interpuestas por LA AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META, como se dejó anotado en la parte considerativa del fallo.

TERCERO: AMPARAR el derecho e interés colectivo de que trata el literal b) y e) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión.

CUARTO: CUARTO: ORDENAR A LA AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META o quien haga sus veces, y al señor ÁLVARO ANDRÉS PACHECO MUÑOZ, en su calidad de contratista que de manera inmediata, si aún no lo han hecho, adopten las medidas técnicas, administrativas y presupuestales que sean necesarias para ejecutar las órdenes arriba descritas: “i) Construir cunetas y/o



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

corregir las existentes, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas, permitiendo la escorrentía del flujo del agua, para desaparecer el estancamiento de ésta; ii) Construir ingresos adecuados a los predios con capacidad para soportar el peso vehicular; iii) Realizar el mantenimiento y limpieza en los encoles y descoles; iv) Corregir los fallos o daños en pavimento, en los sitios y/o lugares donde se presente cuarteamiento, agrietamiento o piel de cocodrilo en la superficie de la vía, incluido huecos; v) Ajustar a las especificaciones técnicas el ítem 4.2 “Estabilización con crudo de Castilla e=0,10m con base granular triturado instalado con finisher”, conforme se determinó y pacto en el A.P.U; vi) Corregir el tamaño de la base granular triturada en menos 1 ½; vii) Construir las obras de drenaje, como son las cunetas y alcantarillas de captación de aguas lluvias en toda la longitud de la obra contratada o en los sitios donde se dejaron de hacer y, viii) Realizar mantenimiento y limpieza de las alcantarillas y las bermas de las cunetas, incluida la rocería”, ítems o actividades contratadas y cumpliendo con las especificaciones técnicas, como lo identificó y describió el señor perito (fol.616-641), siendo amparado lo concerniente a “Mejoramiento de la vía que conduce desde la ruta 65 (Vía nacional, Villavicencio-Cumaral) hacia la vereda San Nicolás desde el K2+400 hasta el K6+950 en el municipio de Restrepo”, parte integrante del objeto del contrato No 088 del 30 de julio de 2014, o en su defecto, activar las pólizas que se otorgaron para garantizar la obra pública en el contrato de obra en cita, sin que las mismas superen un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión.

También se ordenará a la Agencia para la Infraestructura del Meta, hacer entrega formal al municipio de Restrepo de la obra pública en mención, de tal forma que se garantice el mantenimiento de la misma.

QUINTO: CONFORMAR un comité de verificación del cumplimiento de este fallo que estará integrado por: el señor Gerente de la Agencia para la Infraestructura del Meta o su delegado; el señor Álvaro Andrés Pacheco Muñoz, en su calidad de contratista o su delegado; el actor popular ROSA INÉS GARZÓN PIÑEROS, FANNY GUTIÉRREZ DE MARTÍN y JAIME ANTONIO BEJARANO, el (a) presidente (a) de la junta acción comunal o quien haga sus veces en el sector antes descrito y amparado, y el señor Defensor del Pueblo Regional del Meta o su delegado, éste último lo presidirá, de lo cual deberá rendirse informe al vencimiento del plazo concedido o al momento que el Despacho lo disponga.

SEXTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase a la Defensoría del Pueblo de esta decisión, dejando las constancias del caso.

OCTAVO: En firme la sentencia, háganse las comunicaciones del caso para su cumplimiento y archívese el proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Firmado Por:

**LICETH ANGELICA RICAURTE MORA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 002 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

9cd089efcb463455284ca0e06f31150b6fb6596b03c403aa9d359f44fbe707df

Documento generado en 13/11/2020 02:58:28 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**