



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020)

<b>REFERENCIA:</b>	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
<b>DEMANDANTE:</b>	UNIÓN TEMPORAL PUERTO LLERAS 2013
<b>DEMANDADO:</b>	MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS
<b>EXPEDIENTE:</b>	500013333002-2016-00039-00

Procede el Despacho a dictar sentencia en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, sobre las pretensiones de la demanda formuladas a través del medio de control controversias contractuales instaurada por la UNIÓN TEMPORAL PUERTO LLERAS 2013, en contra del MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS, por presunto incumplimiento de éste en el contrato No. 127 de 2013, al descontarle en el acta final las sumas de dinero por concepto del ítem – campamento de almacenamiento de materiales.

### I. ANTECEDENTES

De conformidad con el inciso primero del artículo 187 del C.P.A.C.A. corresponde en la sentencia hacer un breve resumen de la demanda y su contestación. No obstante, como tal síntesis debe hacerse en la audiencia inicial, a lo dicho en tal audiencia (folios 305-309 se remite el Despacho. Además, nótese que un nuevo resumen implicaría desconocer la fijación del litigio que quedó en firme desde el pasado 26 de octubre de 2017.

Precisado lo anterior, se resumen a continuación, exclusivamente, las posiciones de las partes y del Ministerio Público, expuestas con posterioridad a la audiencia inicial, concretamente, durante el término concedido para alegar de conclusión y para que el Ministerio Público emitiera concepto.

**La parte demandante**, guardó silencio.

**La entidad demandada**, a través de su apoderado pide tener en cuenta la contestación del libelo y las alegaciones finales, las cuales tienen asidero en los medios de pruebas que reposan en el expediente. A su vez, considera que su mandante no ha incumplido sus obligaciones contractuales, en lo concerniente a la reclamación del demandante al exigir el pago del ítem denominado campamento para el almacenamiento de materiales, en razón a que se realizó un contrato de obra pública en la modalidad de precios unitarios, siendo parte de la administración de la obra, concepto incluido en el UIA, el cual fue pactado en un 30%, para lo cual plasma dos extractos jurisprudenciales de la sección tercera del Consejo de Estado. Por último, resalta la advertencia dada por la Contraloría Departamental precisamente por haber incluido dentro del contrato de obra No 127 de 2013, el ítem antes descrito, dentro de los cuatro centros de salud rural, por ser actividades propias de la administración de la obra; para desarrollar lo precedente, define obra,



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

concluye que ese ítem correspondiente a campamento para el almacenamiento de material, por ende, no es obra pública. (fol. 324-329)

**El Ministerio Público**, no emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Cuestión Preliminar

Previamente a decidir el fondo del asunto, se procede a resolver la solicitud del señor Javier Ricardo Piñeros Rojas, en su condición de gerente y representante legal de la sociedad PIASING LTDA, en escrito dirigido al Estrado Judicial de fecha 24 de octubre de 2017 y recibido en Secretaría el 7 de febrero de 2018, manifestó desistir y renunciar a cualquier tipo de reclamo de orden económico o resarcitorio e igualmente, no ha autorizado al representante legal de la UNIÓN TEMPORAL PUERTO LLERAS 2013 a formular demanda en contra del municipio de Puerto Lleras, por concepto del contrato de obra pública No 127 de 2013, cuyo objeto fue “*Mejoramiento de la Infraestructura física de los Puestos de Salud Urbano y Centros Poblados Rurales Agua Linda, Tierra Grata, Caño Rayado y Villa La Paz del Municipio de Puerto Lleras Meta.*”, petición visible a folio 317 del cuaderno No 2.

Independientemente del porcentaje de participación que tiene la sociedad PIASING LTDA en la UNIÓN TEMPORAL PUERTO LLERAS 2013, el artículo 1571 del Código Civil Colombiano ha determinado la solidaridad pasiva como << *El acreedor podrá dirigirse contra todos los deudores solidarios conjuntamente, o contra cualquiera de ellos a su arbitrio, sin que por éste pueda oponérsele el beneficio de división*>>, presentándose un litisconsorcio cuasinecesario, al constituirse la unión temporal, se señaló como representante legal de ésta al señor Edwin Bartolo González Osorio; Unión Temporal que duraría hasta un (1) año después de la liquidación del contrato en cita<sup>1</sup>, como lo estipularon en el documento de conformación, más exactamente en las cláusulas cuarta y octava respectivamente, por lo que se torna inane la petición (fol. 99 y 100 Cdo No 1).

Para una mejor comprensión de la decisión, se plasma extracto jurisprudencial pertinente, en él se dijo<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> La liquidación bilateral se generó el 11 de febrero de 2015, presentándose la solicitud ante el Ministerio Público el 5 de noviembre de esa anualidad en mención y se expidió constancia de agotamiento de requisito de procedibilidad el 29 de enero de 2016, siendo incoado el medio de control de controversias contractuales el 8 de febrero de 2016.

<sup>2</sup> C.E. - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN C - Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE - Bogotá, D. C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 11001-03-26-000-2017-00022-00(58705) - Actor: AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA-ANI - Demandado: UNIÓN TEMPORAL DESARROLLO VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

“Según el artículo 61 del CGP, el litisconsorcio será necesario cuando el proceso versa sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, debe resolverse de manera uniforme y no sea posible fallar de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos. Será cuasinecesario, de acuerdo con el artículo 62 de ese código, en el evento en que los efectos de la sentencia se extiendan a los titulares de determinada relación sustancial, sin que sea indispensable su participación en el proceso.

Ahora, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993 la figura de la unión temporal se presenta cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta y responden solidariamente por el cumplimiento total de esa propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento se imponen de acuerdo con la participación en la ejecución.

El artículo 1571 del Código Civil, por su parte, establece que la obligación solidaria por pasiva es aquella en la que el acreedor podrá dirigirse contra todos los deudores solidarios conjuntamente, o contra cualquiera de ellos a su arbitrio, sin que por pueda oponérsele el beneficio de división. **Así, en los eventos en los que se persiga el pago de una obligación por la ejecución de un contrato suscrito con una unión temporal, no será necesario que todos sus miembros concurren al proceso, dado que la solidaridad permite perseguir de uno solo la satisfacción de la totalidad de la obligación. Se trata entonces, de un litisconsorcio cuasinecesario.**”  
(Negrilla fuera del texto original)

En ese orden de ideas, se resuelve la petición en forma desfavorable, además de que se podría estar vulnerando el debido proceso y la lealtad procesal que debe existir entre las partes y demás intervinientes en el proceso.

## 2. Problema Jurídico.

Fue el fijado en la audiencia inicial de fecha 26 de octubre de 2017, allí se precisó en que: “El problema jurídico se centra en determinar si el municipio de PUERTO LLERAS - META incumplió sus obligaciones contractuales contenidas en el Contrato de Obra No. 127 de 2013, y como consecuencia de ello, le asiste razón a la UNIÓN TEMPORAL PUERTO LLERAS 2013, derecho a recibir el pago de los valores descontados por la entidad en la liquidación de dicho contrato, correspondientes al ítem “campamento para almacenamiento de material”.

## 3. Análisis probatorio

- El Municipio de Puerto Lleras y la Unión Temporal Puerto Lleras 2013 suscribieron el contrato de obra No. 127 del 9 de septiembre de 2013, cuyo objeto era “MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LOS PUESTOS DE SALUD URBANO Y CENTROS POBLADOS RURALES AGUA LINDA, TIERRA GRATA, CAÑO RAYADO Y VILLA LA PAZ DEL MUNICIPIO DE PUERTO LLERAS META.” (fol. 103-132)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

- En la cláusula quinta del contrato antes descrito, se plasmó que el ente territorial pagaba al contratista las obras de acuerdo a precios unitarios fijos sin reajustes y por las siguientes cantidades, arrojando que el concepto campamento para almacenamiento de materiales se estipuló para el centro de salud Tierra Grata, centro de salud Villa La Paz y centro de salud Caño Rayado, salvo para el centro de salud urbano y el puesto de salud Agua Linda, en todos se dejó un AIU del 30% .(fls.105-126)
- El día 11 de febrero de 2015, las partes y el interventor, suscriben el acta de liquidación final, en ella se plasmó que en razón a las observaciones de la Contraloría Departamental se hacía descuento por cantidad de obra, específicamente por el campamento de almacenamiento de materiales tanto en el centro de salud urbano como los rurales por la suma de \$24.700.000. (fol. 83-88 y aceptado)
- El concepto de campamento de almacenamiento de materiales fue reconocido para el centro de salud urbano y el centro de salud de Agua Linda, al igual que pagado, según acta de modificación de cantidades e Items no previstos No. 1, de fecha 27 de enero de 2014 y las actas parciales Nos. 01 y 02. (fol. 32, 44, 136, 148, 149, 159, 164, 173 y 174)
- Hay informe de la Contraloría Departamental indicando un presunto detrimento patrimonial, por incluir dentro de los centro de salud rurales el ítem campamento para almacenar materiales (fol. 253-292)
- La unión temporal fue compuesta por Constructora y Consultora SIGEL LTDA E.A.T con NIT 822005509-1 y PIASING LTDA con NIT 900074101-8 y la señora Diana Alexandra Domínguez Acosta, su participación en porcentajes fue de 2%, 95% y 3% respectivamente (fls.99-101)

#### **4. Análisis jurídico y jurisprudencial.**

La Ley 80 de 1993 - *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, determinó las reglas a seguir en el proceso de contratación estatal para las entidades de derecho público, siendo el municipio de Puerto Leras uno de sus destinatarios y, en forma obligatoria.

Concomitante con lo precedente, se tiene la Ley 1150 de 2007 - *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*, siendo pertinente para el caso en estudio el artículo 4, en razón a que distribuye los riesgos al señalar:



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

**“ARTÍCULO 4o. DE LA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES.** Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación.

En las licitaciones públicas, los pliegos de condiciones de las entidades estatales deberán señalar el momento en el que, con anterioridad a la presentación de las ofertas, los oferentes y la entidad revisarán la asignación de riesgos con el fin de establecer su distribución definitiva.”

Sobre el contrato de obra pública, la modalidad de pago – precios unitarios y el denominado A.I.U, nuestro máximo órgano de cierre en lo Contenciosos Administrativo ha dicho<sup>3</sup>:

**1. “Régimen jurídico del contrato estatal de obra.**

**a) Objeto del contrato de obra.**

El numeral 1º del artículo 32 del ECE, define el contrato de obra como aquél cuyo objeto es la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago<sup>4</sup>. Debe entenderse necesariamente que la parte contratante corresponde a una entidad estatal, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de la ley 80 de 1993. Al respecto dispone:

(...)

**b) Características.**

Entre las características del contrato de obra reseñadas por la doctrina, se encuentran las siguientes:

**i) El principio de riesgo y ventura**

El contrato de obra pública se ha caracterizado por ser el contrato administrativo por excelencia, y la doctrina lo ha calificado como un contrato de resultado (riesgo y ventura), para mostrar la obligación del contratista de asumir el “*alea normal*” en su ejecución, en contra posición con el “*alea anormal*” del contrato previsto para la institución del equilibrio financiero del mismo.

Por ello, el contratista asume el mayor riesgo o menor ventura u onerosidad que pueda significar la obtención del resultado: lo único que importa es el resultado final – la entrega en plazo de la obra terminada- abstracción hecha de la actividad desplegada por el empresario para llegar a él, y el costo que le haya supuesto llegar al mismo<sup>5</sup>.

Este principio del riesgo y ventura encuentra equilibrio con el principio del contratista colaborador, también recogido por la doctrina, y no significa, como se ha reseñado, un riesgo ilimitado en la ejecución de sus prestaciones, pues al contrario del principio clásico del derecho civil, *lex contractu*, se aceptan modificaciones surgidas de la necesidad de satisfacer el interés general y garantizar la ejecución del contrato, y entre ellas, las teorías sobre equilibrio financiero, para permitir que el contratista

<sup>3</sup> C.E - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL - Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ - Bogotá, D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00124-00(2386) - Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

<sup>4</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2229 del 7 de diciembre de 2015.

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Décima edición. Tomo I. Pág. 714 y s.s.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

pueda continuar con su prestación y obtenga una compensación económica adecuada<sup>6</sup>.

()

**i) Clasificación del contrato de obra por la modalidad de pago: en contrato a precio unitario.**

Tradicionalmente el contrato de obra pública se ha clasificado según la modalidad de pago, en contratos de obra pública a precio unitario, a precio global, por administración delegada<sup>7</sup> y por el sistema de reembolso de gastos. En el derecho colombiano, esta clasificación se encontraba incorporada en el antiguo estatuto contractual consagrado en el Decreto Ley 222 de 1983.

El actual estatuto contractual, en su artículo 32, numeral 1<sup>o</sup>, guarda silencio sobre su clasificación, lo cual permite inferir la posibilidad de mantener la práctica comercial de pactar estos contratos, según la modalidad de pago. Esta clasificación del contrato de obra, y sus diferencias en cuanto a las obligaciones y responsabilidad que asume cada parte, según la modalidad que corresponda, ha tenido importantes desarrollos en la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>8</sup>.

()

Se trata de un valor estimado, pues el valor definitivo y que corresponde al deber de la administración de reconocerlo y pagarlo, será el que resulte de multiplicar las cantidades de obra realmente pactadas por los precios unitarios consagrados en el contrato, dentro de los límites que el mismo contrato establezca.

()

**i) El concepto del A.I.U. en los contratos de obra no corresponde a un requisito de su existencia o validez, y puede ser estipulado en diferentes tipos de contratos estatales, según su naturaleza.**

El concepto del A.I.U.<sup>9</sup> comprende la Administración (costos indirectos) imprevistos y utilidades, y en algunos contratos este valor aparece cuantificado en forma

<sup>6</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ. *Misión de Contratación. Hacia una política para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*. Tomo I. DNP. *La regulación de los Contratos de Obra*. Págs. 199 a 202.

<sup>7</sup> Aunque tradicionalmente se ha planteado el contrato de obra por administración delegada, no siempre se la ha considerado en esta clasificación. Por su contenido, se ha asumido en algunos casos, que la gerencia de la obra corresponde a un contrato de consultoría, en los términos de la definición consagrada en el numeral 2<sup>o</sup> del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, esto es, la gerencia de obra expresamente citada en este texto. Al respecto, ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 29 de marzo de 2013, C.P. Sergio Fajardo, Exp. 25178-01.

<sup>8</sup> Interesan para este concepto los pronunciamientos relacionados con la modalidad de pago a precio unitario y a precio alzado o global. Al respecto, Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencias de octubre de 2011, Exp. 2007-00409, 27 de marzo de 2014, exp. 24.845, 11 de febrero de 1988, Exp. 4254; 3 de septiembre de 1993, Exp. 8394; 18 de septiembre de 2003, Exp. 15119; 23 de abril de 2008, Exp. 16491; 20 de noviembre de 2008, Exp. 17.031; 3 de marzo de 2010, Exp. 37.644; Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de septiembre de 1990, Exp. 5.727; concepto del 18 de julio de 2002, Exp. 1439 y Concepto del 9 de septiembre de 2008, Exp. 1920.

<sup>9</sup> Sobre el A.I.U. la Sección Tercera del Consejo de Estado, Sentencia del 14 de octubre de 2011, ha señalado: *“En efecto, sobre el denominado concepto de Administración, Imprevistos y Utilidad -A.I.U.- que se introduce en el valor total de la oferta y de frecuente utilización en los contratos de tracto sucesivo y ejecución periódica, como por ejemplo, en los de obra, si bien la legislación contractual no tiene una definición de este concepto, ello no ha sido óbice para que en torno a los elementos que lo integran se señale lo siguiente: “...la utilidad es el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato y por costos de administración se han tenido como tales los que constituyen costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista; el porcentaje para imprevistos, como su nombre lo indica, está destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presentan durante la ejecución del contrato. Es usual en la formulación de la oferta para la ejecución de un contrato de obra, la inclusión de una partida de gastos para imprevistos y esa inclusión e integración al valor de la propuesta surge como una necesidad para cubrir los posibles y eventuales riesgos que pueda enfrentar el contratista durante la ejecución del contrato. Sobre la naturaleza de esta partida y su campo de cobertura, la doctrina, buscando aclarar su sentido, destaca que la misma juega internamente en el cálculo del presupuesto total del contrato y que se admite de esa manera ‘como defensa y garantía del principio de riesgo y ventura’ para cubrir ciertos gastos con los que no se cuenta al formar los precios unitarios. En nuestro régimen de contratación estatal, nada se tiene previsto sobre la partida para gastos imprevistos y la jurisprudencia se ha limitado a reconocer el*



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

independiente al valor de la obra y como un porcentaje de la misma<sup>10</sup>, sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios<sup>11</sup>.

El “A” comprende los costos indirectos, puesto que los costos directos debieron haber sido incorporados en el análisis de precios unitarios (APU).

El “I” comprende los imprevistos y pretende cubrir las contingencias naturales que se presentan en la ejecución de la obra. Recientemente, se ha discutido cuando procede su reconocimiento al contratista y la necesidad de su prueba, puesto que no podría considerarse como una utilidad adicional.

La “U”, corresponde al valor que el contratista estimó como utilidad para la ejecución de la obra, y el cual sirve de supuesto para considerar en un proceso judicial el monto de utilidad a que tendría derecho.<sup>12</sup>

Sobre el A.I.U. la Sección Tercera ha mencionado que si bien la legislación contractual no tiene una definición de administración, imprevistos y utilidad, (AIU) se ha dicho que “*este se introduce en el valor total de la oferta y es de frecuente uso en los contratos de **tracto sucesivo y ejecución periódica**, como el contrato de obra*”<sup>13</sup>.

Asimismo, se ha señalado que es posible aplicar el concepto del A.I.U. a otro tipo de contratos según su naturaleza, puesto que su estipulación estará sujeta a la libertad de configuración y a la voluntad de las partes contratantes<sup>14</sup>.

---

*porcentaje que se conoce como A.I.U - administración, imprevistos y utilidades- como factor en el que se incluye ese valor, sobre todo, cuando el juez del contrato debe calcular la utilidad del contratista, a efecto de indemnizar los perjuicios reclamados por éste...”. De acuerdo con la jurisprudencia el AIU propuesto para el contrato, corresponde a: i) los costos de administración o costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista, esto es: A; ii) los imprevistos, que es el porcentaje destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato, esto es, el alea normal del contrato: I; iii) la utilidad o el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato, esto es: U. Ahora, teniendo en cuenta que no existe ninguna reglamentación que establezca porcentajes mínimos o máximos para determinar el A.I.U., cada empresa o comerciante de acuerdo con su infraestructura, experiencia, las condiciones del mercado, la naturaleza del contrato a celebrar, entre otros factores, establece su estructura de costos conforme a la cual se compromete a ejecutar cabalmente un contrato en el caso de que le sea adjudicado. En cuanto a la incidencia del cálculo del A.I.U. incluido en la propuesta, para efectos de procesos de selección frustrados por hechos imputables a la administración, o la ejecución del contrato y la equivalencia de las prestaciones del mismo, existe abundante jurisprudencia acerca de la cuantificación de los perjuicios que padece el contratista con base en la utilidad esperada que se incluyó en él dentro de la propuesta, en el entendido de que, si el fundamento de la responsabilidad es reparar el daño causado y llevar al damnificado al mismo lugar en que se encontraría de no haberse producido la omisión del Estado, resulta procedente reconocer la totalidad de dicha ganancia proyectada por el mismo contratista. La importancia del A.I.U. - administración, imprevistos y utilidades-, para estos efectos estriba en que el juez del contrato lo reconoce como factor de la propuesta en el que se incluyen dichos valores, de manera que permite calcular con base en la utilidad la indemnización de los perjuicios reclamados por el contratista u oferente, según el caso, en aquellas controversias en las que les asiste el derecho”.*

<sup>10</sup> Los costos indirectos incorporados en el A, corresponden como regla general a gastos de la oficina central, honorarios del director de obra, y de personal especializado. Generalmente estos costos pueden estar compartidos con los diversos contratos de obra que en forma simultánea esté ejecutando el contratista. Un ejemplo corresponde a los costos de la oficina central, y de los asesores de proyectos.

<sup>11</sup> Es práctica común en Colombia que al valor estimado del contrato se le adicione el valor del A.I.U. y que generalmente corresponde a un porcentaje del valor de la obra. No obstante, en los contratos financiados por el Banco Mundial, con créditos BIRF o AIRF, sus reglamentos no adicionan el A.I.U., pues se entienden comprendidos en los precios unitarios propuestos por los oferentes.

<sup>12</sup> Por ejemplo, si el oferente que tenía derecho a la adjudicación hubiera sido favorecido con la adjudicación en un proceso de licitación.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Rad. 1997-01032-01

<sup>14</sup> A propósito de los contratos de suministro de computadores, debidamente instalados y la asesoría en servicios informáticos en instalaciones educativas, la Sección Tercera del Consejo de estado consideró en ejercicio del arbitrio judicial estimar y aplica un porcentaje AIU, para la tipología contractual analizada. Al respecto consideró: “*De entrada la Sección Tercera ha considerado que no existe previsión legal que imponga la discriminación de los conceptos de administración, imprevistos y utilidades (AIU) por parte del contratista al*



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

De lo anterior, se entiende que en virtud de la autonomía y voluntad de las partes, el A.I.U. puede ser pactado en forma discriminada e independiente de los precios unitarios para ser adicionado a la obra. Sin embargo, su inclusión independientemente y adicional no es un requisito legal para la existencia y validez de un contrato de obra, ni tampoco es un elemento exclusivo de este tipo de contratos. Nada impide que según la naturaleza del contrato, las partes lo estipulan en forma expresa y concreta.

Asimismo, y como se mencionó los contratos de obra con financiación de organismos internacionales, generalmente no se incorpora el A.I.U., pues se entienden que estos elementos se encuentran incorporados en los precios y en el valor del contrato<sup>15</sup>.”

**5. Caso Concreto**

Se tiene que, el representante legal de la Unión Temporal Puerto Lleras 2013 suscribió el contrato de obra pública No 127 del 9 de septiembre de 2013, cuyo objeto era << *Mejoramiento de la Infraestructura física de los Puestos de Salud Urbano y Centros Poblados Rurales Agua Linda, Tierra Grata, Caño Rayado y Villa La Paz del Municipio de Puerto Lleras Meta*>>, en él, se incluyó el ítem denominado “campamento de almacenamiento de materiales”, concepto estipulado para el centro de salud Tierra Grata, centro de salud Villa La Paz y centro de salud Caño Rayado, salvo para el centro de salud urbano y el puesto de salud rural Agua Linda, cuantificándose esté en unidad y/o global, está es el resumen de multiplex tareas en una sola<sup>16</sup>, denotada como actividad preliminar para la ejecución. Posteriormente, se adiciona el ítems en mención, para los otros dos centros de salud antes descritos, realizándose su pago parcial, situación descrita en el acta parcial No 1 del 24 de febrero de 2014 (Anexo – R/2924 del 06-feb/17), hasta cuando en la liquidación bilateral celebrada el 11 de febrero de 2015, se descontó ese concepto del pago final, ante la advertencia de la Contraloría Departamental del Meta, la cual configuraría falta fiscal si se mantenía ese rubro dentro del contrato de obra en cita.

---

*momento de presentar su propuesta, cuando el juez deba calcular la utilidad esperada para indemnizar los perjuicios reclamados por éste (...) En aquellos eventos en que no se acredita la utilidad esperada por el contratista con su ejecución, la Sala ha establecido el valor del AIU a partir del promedio entre varios contratos de objeto similar, verbigracia en contratos de obra pública, sin embargo, en este caso no se tiene dicho parámetro de comparación. En consecuencia, en ejercicio del arbitrio judicial, se estima un porcentaje del 15% por AIU para la tipología contractual analizada...” Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Rad. 37500 del 30 de marzo del 2017.*

<sup>15</sup> Al revisar el reglamento del BID, en los numerales relacionados con los tipos de contratos que se firman con recursos de préstamos de la entidad, como los contratos de “Contrato a porcentaje”, contrato que se utiliza normalmente para servicios de arquitectura, o el “Contrato con entrega no definida de los servicios” (convenio de precios), el cual se utiliza cuando los Prestatarios necesitan contar con servicios especializados “a pedido” de asesoramiento sobre una actividad determinada, cuyo alcance y plazo no se pueden establecer por anticipado, en ninguno se hace mención al AIU.

<sup>16</sup> MOLINA URQUIJO Carlos Rene y VARGAS SILVA David Ernesto (2013), ANÁLISIS Y CONDICIONES GENERALES PARA EL CÁLCULO DEL A.I.U. (ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDAD) EN PRESUPUESTOS DEL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA, Piloto de Colombia.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Es un hecho indiscutible que, dentro del pliego de condiciones y el contrato de obra 127 de 2013, se estableció el ítem en controversia, inicialmente para la mayoría de los centros de salud de la población rural, luego, los dos que faltaban, correspondiente al único centro de salud urbano y el otro del sector rural.

Debido a ese pacto inicial y su posterior modificación, es que la parte demandante presenta observaciones, las cuales quedan plasmada en el acta de liquidación final del contrato 127 de 2013, procediendo a impetrar el presente medio de control de controversias contractuales, en el que se pide condenar al ente territorial a pagar a favor de la Unión Temporal la suma de \$24.700.000, cifra descontada por el municipio de Puerto Lleras en el acta final de fecha 11 de febrero de 2015, por concepto de campamento de almacenamiento de materiales, más los correspondientes intereses (fol.1 y 4).

Comoquiera que el descuento efectuado por el municipio demandado fue con fundamento en un informe de la Contraloría Departamental del Meta, al considerar esta última que, la incorporación de ese ítem - campamento de almacenamiento de materiales y, su posterior pago, causa un detrimento patrimonial para el Estado, toda vez que, ese concepto hacía parte de las actividades de administración del contratista, por ello deben ser asumidos por está al ser integrado dentro del AIU, el cual se estableció en un 30%.

La inquietud que surge, es si es justificable que, el municipio de Puerto Lleras al momento de efectuar la liquidación del contrato de obra pública No 127 del 9 de septiembre de 2013, practicada el 11 de febrero de 2015, hiciera el descuento del ítem – campamento de almacenamiento de materiales dentro de los cinco centros de salud antes mencionados, conforme a la legislación y jurisprudencia plasmada en el acápite de análisis jurídico y jurisprudencial, se puede contestar en forma afirmativa, ello obedece a que las partes conocen desde la licitación pública No LP-005 de 2013 hasta suscribir el contrato, la matriz de riesgo, visible a folios 65 a 67 de la carpeta identificado como anexo 1, allegada con el oficio No 210.13.01.020 del 2 de febrero de 2018 por parte del municipio demandado, conforme se decretó en la audiencia inicial de fecha 26 de octubre de 2017, librado oficio No 924 del 27 del mismo mes y anualidad en mención, en ella se plasmó:

MATRIZ DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGO				
TIPIFICACIÓN				
TIPO DE RIESGO	DESCRIPCIÓN (sic) DEL RIESGO	RIESGO EN LA ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA	ESTIMACIÓN	ASIGNACIÓN
RIESGO POR LA INFORMACIÓN EXISTENTE EN LOS PLIEGOS DE CONDICIONES Y SUS ANEXOS	LA INFORMACIÓN EXISTENTE EN LOS PLIEGOS DE CONDICIONES Y SUS ANEXOS	Los efectos económicos por los pliegos de condiciones y anexos deficientes.	100% del daño o perjuicio – Riesgo Bajo	50% Municipio - 50% Contratista

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

RIESGO EN LA ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA	Los efectos económicos desfavorables ocasionados por los errores cometidos por el oferente y futuro contratista en la elaboración de las propuestas.	100% del daño o perjuicio – Riesgo Bajo	100% Contratista
(...)			
PRECIOS UNITARIOS Y OTRAS CIRCUNSTANCIAS	Los efectos económicos derivados de un análisis insuficiente de los precios unitarios realizados por el contratista.	100% del daño o perjuicio – Riesgo Bajo	100% Contratista
(...)			
EJECUCIÓN, CALIDAD Y DAÑOS	Los efectos económicos derivados de la entrega de la obra de mala calidad.	100% del daño o perjuicio – Riesgo Bajo	100% Contratista
(...)			
HECHOS O CIRCUNSTANCIAS PREVIISBLES	Efectos económicos ocasionados por la presencia de circunstancias previsibles.	100% del daño o perjuicio – Riesgo Bajo	100% Contratista

Este cuadro de la matriz de distribución de riesgos, despeja cualquier duda, en relación a la Unión Temporal Puerto Lleras 2013, sobre el conocimiento y aquiescencia del ítem – campamento de almacenamiento de materiales, es decir, era está la que debía asumir el costo de esa actuación preliminar en la ejecución de la obra pública, debido a que, la responsabilidad y/o riesgo por concepto de información existente en los pliegos de condiciones hasta en los hechos o circunstancia previsibles, era para el contratista 100%, salvo en el primero que, era la mitad, pero aun así, asumía la obligación.

Adicional a lo precedente, se tiene que la actividad y/o actuación preliminar descrita como ítem – campamento de almacenamiento de materiales, tanto la doctrina como la jurisprudencia la tiene catalogadas como un componente de la administración, el cual hace parte del A.I.U., es decir, la utilidad de la Unión temporal no desmejoró, al ser descontado ese rubro dentro de la liquidación del contrato de obra pública tantas veces mencionado, de paso, tenía la razón la Contraloría Departamental del Meta, en su informe definitivo de auditoría, vista a folio 253-270

Corroborar lo expuesto el Consejo de Estado, al dictaminar en una de sus providencias, de que, este concepto hace parte de la administración, en los contratos diferentes a los de administración delegada cuando dijo<sup>17</sup>:

<sup>17</sup> C.E - SECCION TERCERA - SUBSECCION A - Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON - Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil dieciséis (2016). - Radicación número: 27001-23-31-000-2002-00806-01(34025) - Actor: FONDO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE - Demandado: CON-OBRA LTDA. Y OTRO - Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACION SENTENCIA)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

“Ahora bien, se observa que en el dictamen pericial que se rindió en el proceso el perito aceptó como gastos a reconocer a favor del contratista los relacionados con transporte de personas y de mercancías, papelería, pago de personal, elementos de oficina, adecuación de campamento, dotaciones, rollos fotográficos, costo de publicación del contrato y pólizas, entre otros; sin embargo, la Sala no los tomará en cuenta para efectos de realizar la liquidación judicial del contrato, dado que, de acuerdo con la propuesta presentada por el Consorcio demandado, esos ítems hacen parte del componente de AIU, componente que, por no tratarse de un contrato de administración delegada, no puede ser considerado de manera adicional al porcentaje de administración que se reconoció sobre la ejecución real de la obra, porcentaje que se calculó según los valores estimados en la mencionado propuesta.” (Resaltado fuera del texto original)

Quedando por aclarar la definición que tiene la misma corporación judicial en mención sobre administración delegada, entendida está cómo<sup>18</sup>:

“37. Es claro entonces, que la administración delegada es una modalidad de contratación de una obra pública, respecto de la cual recae sobre el contratista la obligación principal de ejecutar y entregar el objeto contractual, esto es, la obra, en la forma y el tiempo estipulados en el negocio jurídico celebrado con la entidad estatal y en la medida en que ello no suceda, estará incurrido en incumplimiento grave de sus obligaciones.”

Finalmente, el Despacho considera que teniendo en cuenta el objeto del contrato de obra No 127 de 2013 << *Mejoramiento de la Infraestructura física de los Puestos de Salud Urbano y Centros Poblados Rurales Agua Linda, Tierra Grata, Caño Rayado y Villa La Paz del Municipio de Puerto Lleras Meta*>>, se torna absurdo que en dicho contrato el municipio incluyera la construcción de un campamento de almacenamiento de materiales y herramientas, pues resulta incompatible con el objeto mismo del contrato. Todo lo contrario, ese depósito para albergar temporalmente materiales y herramientas hacen parte de los costos indirectos<sup>19</sup> para el desarrollo de la ejecución de obra pública, tan cierto es ello que, allí se guardó los elementos y/o herramientas para desmontar la estructura a demoler, efectuar limpieza, construcción y mejoramiento de la infraestructura existente, además, de que, los insumos y productos deben ser protegidos de diferentes factores de riesgo, como son el deterioro por el medio ambiente, seguridad física, garantizar la calidad de los mismos, agregando, la vigilancia y control que ejerce el interventor y/o supervisor del contrato de obra pública, por ende, este ítem denominado campamento de almacenamiento de materiales, está dentro de las

<sup>18</sup> C.E - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B - Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH - Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). - Radicación número: 25000 23 26 000 1987 03959 02(27391) - Actor: SOCIEDAD RAÚL VALDERRAMA & ASOCIADOS S EN C - Demandado: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIA CONTRACTUALES - APELACIÓN SENTENCIA

<sup>19</sup> MOLINA URQUIJO Carlos Rene y VARGAS SILVA David Ernesto (2013), ANÁLISIS Y CONDICIONES GENERALES PARA EL CÁLCULO DEL A.I.U. (ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDAD) EN PRESUPUESTOS DEL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA, Piloto de Colombia.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

actividades preliminares para la ejecución, situación afirmada en la misma memoria del contrato de obra pública, el cual sirvió para sustentar el acta parcial No 1.

Conforme a las argumentaciones fácticas, jurídicas, jurisprudencias y de acuerdo al caudal probatorio obrante en el proceso, surge con certeza la negación de las pretensiones de la demanda.

**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). En el presente caso, como la parte vencida es la demandante, el pago de las mismas estarán a su cargo y serán liquidadas por Secretaría de acuerdo a las normas pertinentes.

**AGENCIAS EN DERECHO**

Ahora bien, según lo preceptuado por el numeral 4º del artículo 366 del Código General del Proceso, para la fijación en agencias en derecho deben aplicarse las tarifas que establece el Consejo Superior de la Judicatura; para el caso de la jurisdicción contencioso administrativo, conforme al Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003, en su artículo 6 inciso segundo del numeral 3.1.2, prevé que en los procesos contenciosos administrativos adelantados en primera instancia, con cuantía, se establecerá como agencias en derecho hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Para el efecto debe tenerse en cuenta la gestión adelantada por el apoderado de la parte demandada, ceñido al porcentaje máximo que establece la preceptiva anteriormente enunciada, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes evidenciadas en el trámite surtido, por lo que se establecerá la suma de \$ 700.000.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

**SEGUNDO:** Condenar en costas a la parte demandante en favor de la parte demandada. Así mismo, fijar por concepto de agencias en derecho, la suma \$700.000. Por Secretaría hágase la liquidación respectiva e imprímasele el trámite previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría devuélvase el remanente de la suma que se ordenó consignar por concepto de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, dejando constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**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:

**6edb91cdc22ad5338bd50b7c0444bb5101fadcb53380a7575e332027d971d366**

Documento generado en 18/11/2020 10:49:20 a.m.

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