

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARAUCA

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Radicación: 81001-3333-004-2024-00070-00

Naturaleza: ACCIÓN POPULAR
Accionante: OSCAR FERNANDO VANEGAS
AVILA
personeriaptorondon@gmail.com

Accionados: UNION TEMPORAL CAÑO PLATO
utcanoplato@gmail.com
DEPARTAMENTO DE ARAUCA
andresdaza@hotmail.com
notificacionjudicial@arauca.gov.co
oficinajuridica@arauca.gov.co
electriarauca2020@gmail.com
CONSORCIO VIAL 2018
intertamerondonvial2018@gmail.com

Vinculados: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
cgr@contraloria.gov.co
notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co
CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE
ARAUCA
notificacionesjudiciales@contraloriadearauca.gov.co
PROCURADURIA REGIONAL DE
INSTRUCCIÓN ARAUCA
regional.arauca@procuraduria.gov.co

Ministerio Público: PROCURADURÍA 64 JUDICIAL I PARA
ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE ARAUCA
(procjudadm64@procuraduria.gov.co)
(cjbetancourt@procuraduria.gov.co)

ASUNTO. SENTENCIA

Arauca, veinticinco (25) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

ASUNTO

1. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, procede este despacho a proferir sentencia dentro de la acción popular de la referencia, en armonía con lo establecido en el artículo 34 de la misma normatividad.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones¹

PRIMERO: DECLARAR la vulneración a los derechos colectivos de los habitantes del Municipio de Puerto Rondón a i La moralidad Administrativa, (ii) al Patrimonio Público y (iii) a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad.

SEGUNDO: ORDENAR al DEPARTAMENTO DE ARAUCA, a la UNIÓN TEMPORAL CAÑO PLATO y el CONSORCIO VIAL 2018, para que adopten las medidas técnicas, administrativas y financieras para culminación del CONTRATO DE OBRA No. 144 DE 2018- CUYO OBJETO ES: "MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DE LA VIA TAME - PUERTO RONDON, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA". Cuyo valor del contrato es de (\$ 23.788.355.965,36).

TERCERO: ORDENAR AL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, liquidar bien sea de manera unilateral o judicial el CONTRATO DE OBRA No. 144 DE 2018- CUYO OBJETO ES: "MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DE LA VIA TAME - PUERTO RONDON, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA".

CUARTO: ORDENAR AL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, recuperar los recursos para la CONTRATO DE OBRA No. 144 DE 2018- CUYO OBJETO ES: "MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DE LA VIA TAME - PUERTO RONDON, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA", y en caso de ser necesario volver a contratar hasta culminar la obra.

QUINTO: VINCULAR a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, con el fin que coadyuve a recuperar los recursos públicos.

SEXTO: VINCULAR a la PROCURADURÍA DE INSTRUCCIÓN DE ARAUCA, para que inicie las investigaciones necesarias para dar con los responsables del abandono de obra.

2. Hechos

2. Refirió el actor popular que el Departamento de Arauca, en calidad de entidad contratante, suscribió el Contrato de Obra nro. 144 de 2018, el día 19 de abril de 2018, con la Unión Temporal Caño Plato, el cual tenía por objeto el mejoramiento y pavimentación de la vía Tame - Puerto Rondón. El valor inicial del contrato fue de \$23.788.355.965,36 de pesos.

¹ Expediente SAMAI índice 00004

3. El acta de inicio del contrato referido fue firmada el 1 de octubre de 2018, estableciendo un plazo de ejecución de 13 meses, con fecha de terminación prevista para el 31 de octubre de 2019.

4. Posteriormente, mediante adición del 11 de febrero de 2022, se incrementó el valor del contrato en \$3.299.697.320,40 pesos, alcanzando un valor contractual total de \$27.088.053.285,76 pesos.

5. El demandante aseguró que, desde finales del año 2023, no se ha evidenciado presencia de maquinaria ni ejecución de trabajos en el tramo correspondiente, y que la interventoría del contrato, en su informe de enero de 2024, reportó que la obra se encuentra abandonada desde octubre de 2023.

6. Se informó que con Acta de Reinicio nro. 10 del 4 de octubre de 2023 se levantó la suspensión de la obra, fijando como fecha de terminación definitiva el 24 de noviembre de 2023. Sin embargo, el contratista hoy demandado no presentó la reprogramación de actividades solicitada por la interventoría, lo que motivó múltiples requerimientos por parte de esta y de la entidad contratante.

7. Mediante derecho de petición del 22 de marzo de 2024, se solicitó a la Gobernación de Arauca información sobre las causas del incumplimiento contractual. La respuesta, emitida el 12 de abril de 2024 por la entidad territorial demandada, fue incompleta y no abordó el fondo del requerimiento. Solo se adjuntó un informe de interventoría.

8. Con requerimiento del 16 de abril de 2024, dirigido a las partes contractuales involucradas se pidió adoptar una medida para evitar el daño a derechos colectivos como la moralidad administrativa, el patrimonio público y la infraestructura vial. La Gobernación de Arauca respondió el 22 de abril de 2024, indicando que se encuentra en proceso de liquidación del contrato nro. 144 de 2018, conforme a lo establecido por la ley.

9. No obstante, según la información entregada por la entidad territorial, la última actuación registrada en la plataforma SECOP data del 5 de abril de 2024, sin evidencia de avances posteriores. El plazo para la liquidación bilateral venció el 24 de marzo de 2024, y el plazo para la liquidación unilateral venció el 24 de mayo de 2024, sin que se tenga evidencia de haberse formalizado dicha actuación.

10. Se aseguró en el escrito de demanda, que la Contraloría General de la República, a través del contralor delegado Intersectorial nro. 16, adelanta el proceso de responsabilidad fiscal nro. FISCAL-PRF 801112-2021-4 contra la Unión Temporal Caño Plato (contratista), y según el informe de interventoría, el contratista adeuda al Departamento de Arauca la suma de \$755.850.796,77, generando un detrimento patrimonial.

11. El señor personero de Puerto Rondón en su calidad de actor popular, advirtió que la obra es de vital importancia para los habitantes del municipio de Puerto Rondón, al tratarse de la pavimentación de una vía estratégica. Su

abandono representa una vulneración a los derechos colectivos relacionados con la infraestructura pública vial, la moralidad administrativa y el patrimonio público.

12. Previno, que de no liquidarse el contrato nro. 144 de 2018 por vía administrativa, se requerirá acudir a la vía judicial, lo que podría prolongar la paralización de la obra por varios años.

3. Contestación de la demanda

3.1. Unión Temporal Caño Plato.²

13. La Unión Temporal Caño Plato, en ejercicio de su derecho de defensa, manifestó que el presunto incumplimiento contractual es atribuible a la negativa reiterada del Departamento de Arauca a proponer soluciones y adelantar las gestiones necesarias para superar las circunstancias que dieron lugar a la imposibilidad de ejecución del contrato nro. 114 de 2018. Lo anterior, a pesar de las múltiples solicitudes e invitaciones formuladas por la contratista. En ese sentido, precisó que el acta de reinicio del contrato fue suscrita sin que se hubieran superado las causas que motivaron su suspensión.

14. Indicó, además, que si bien actualmente cursa un proceso administrativo por el presunto incumplimiento del contrato de obra nro. 144 de 2018 en su contra, en dicho trámite no se valoraron adecuadamente las manifestaciones realizadas por la Unión Temporal respecto de la imposibilidad de ejecución de la obra, las cuales fueron comunicadas mediante oficios fechados el 23 y 25 de octubre de 2023. Tales circunstancias, incluso, motivaron la interposición de acciones judiciales, entre ellas la denuncia radicada bajo el número NUC 810016001137202310638.

15. Se precisó que, desde el inicio de las visitas técnicas previas a la suscripción del contrato, se evidenció una problemática estructural consistente en el desbordamiento de aguas en el sector conocido como Caño Plato, producto de una intervención artificial con fines agrícolas y pecuarios que provocó el trasvase casi total de las aguas del río San Ignacio hacia dicho caño.

16. La Unión Temporal enfatizó que no adeuda suma alguna a la entidad contratante, por el contrario, es esta última quien mantiene obligaciones económicas pendientes con el contratista, derivadas del desequilibrio económico contractual que nunca fue restablecido por la administración.

17. Adicionalmente, señaló que en los documentos aportados con la contestación de la demanda se evidencia que, en múltiples oportunidades, la Unión Temporal ha instado a la entidad contratante a buscar soluciones que permitan la ejecución adecuada del contrato, sin que se haya obtenido respuesta efectiva.

18. Frente a las pretensiones del actor popular, la Unión Temporal se opuso

² Expediente SAMAI índice 00019.

categoricamente, al considerar que las mismas carecen de fundamento jurídico, toda vez que no se configura vulneración alguna a derechos colectivos atribuible a su conducta. En consecuencia, alegó que la acción popular no es el mecanismo idóneo para resolver controversias de naturaleza contractual, las cuales deben ventilarse a través del medio de control correspondiente.

19. Finalmente, propuso como excepción la inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte de la Unión Temporal Caño Plato.

3.2. Consorcio Vial 2018³

20. El Consorcio Vial 2018, en su calidad de interventor del contrato de obra nro. 144 de 2018, precisó que el plazo de ejecución del referido contrato finalizó el día 24 de noviembre de 2024, conforme a lo estipulado en el Acta de Reinicio nro. 10, suscrita el 4 de octubre de 2023. A partir de dicha fecha, en criterio del interventor, la Unión Temporal Caño Plato debía reanudar la ejecución de las actividades contractuales.

21. Respecto de la tercera pretensión, solicitó que se accediera a la misma, en el sentido de ordenar al Departamento de Arauca, en su calidad de ordenador del gasto y titular de los recursos, que proceda a liquidar el contrato de obra nro. 144 de 2018; se liberen los recursos que resulten a su favor con ocasión de dicha liquidación —toda vez que el contrato se encuentra terminado por vencimiento del plazo de ejecución— y, una vez en firme la resolución de liquidación, contrate con un tercero la ejecución de las obras faltantes.

22. Como medios exceptivos de defensa, propuso la falta de legitimación por pasiva y la inexigibilidad de las pretensiones frente al contratista interventor, toda vez que este desplegó todas las actuaciones necesarias para procurar el cumplimiento del 100% del objeto contractual dentro del plazo y condiciones pactadas.

23. No obstante, adujo que, si bien el contratista reanudó la ejecución de las actividades, estas no se desarrollaron de manera eficiente, presentando un avance lento que afectó el desarrollo del proyecto. Por tal motivo, dicha interventoría requirió en múltiples oportunidades la presentación e implementación de un plan de contingencia que incluyera una ruta crítica para mitigar el atraso, así como la reprogramación detallada de las actividades pendientes, especificando el personal requerido (en cantidad e idoneidad), materiales, maquinaria y equipos necesarios para garantizar el cumplimiento del objeto contractual. Dichos requerimientos fueron desatendidos por el contratista.

24. De otra parte, aclaró que el incumplimiento de las metas del objeto contractual del contrato de obra nro. 144 de 2018 es atribuible exclusivamente a la Unión Temporal Caño Plato, por cuanto la no ejecución de las actividades faltantes obedece a su propia negligencia. Recordó que el Consorcio Vial 2018

³ Expediente SAMAI índice 00023.

no tiene injerencia en la planeación interna del contratista, y que, dentro del alcance de sus funciones, realizó las gestiones pertinentes para que este cumpliera con sus obligaciones. En ese sentido, durante la ejecución del contrato, se presentaron ante la entidad contratante cuatro (4) informes de presunto incumplimiento, con el fin de que la Gobernación de Arauca adoptara las medidas legales correspondientes para evitar afectaciones al proyecto; sin embargo, dichos informes fueron archivados por diversas razones.

25. Indicó que, el 23 de febrero de 2024, fue presentado informe de interventoría en el que se expuso que el contrato finalizó su plazo contractual el 24 de noviembre de 2023. En dicho informe se dejó constancia de los múltiples requerimientos y acciones conminatorias dirigidas al contratista para el cumplimiento del objeto contractual, sin que este adoptara las medidas necesarias, lo que afectó gravemente las metas del proyecto, situación atribuible a su falta de compromiso.

26. Advirtió que en el mencionado informe se consignó el estado del contrato a la fecha de su terminación, y se formularon recomendaciones a la entidad contratante —Gobernación de Arauca— para que declarara el incumplimiento del objeto contractual por parte de la Unión Temporal Caño Plato, y adoptara las medidas pertinentes para la culminación de las obras faltantes en el marco del contrato de obra nro. 144 de 2018.

27. Finalmente, señaló que el Departamento de Arauca está facultado para proceder con la liquidación unilateral del contrato nro. 144 de 2018 dentro de los términos legales, en caso de no lograrse un acuerdo para su liquidación bilateral.

28. En cuanto a las pretensiones primera y segunda, solicitó que se acceda parcialmente a las mismas, con la salvedad de que no existe responsabilidad ni vulneración alguna de los derechos colectivos invocados por el accionante atribuible al Consorcio Vial 2018, el cual desplegó todas las acciones necesarias, dentro del marco de sus competencias y funciones contractuales, para requerir al contratista de obra el cumplimiento del contrato nro. 144 de 2018.

3.3 Pronunciamiento del Departamento de Arauca⁴

29. El Departamento de Arauca no presentó oposición frente a las pretensiones de la demanda, en tanto que el interés de la entidad territorial se orienta a la protección de los derechos colectivos, la moralidad administrativa, el patrimonio público y la infraestructura vial o de transporte terrestre, garantizando condiciones adecuadas de seguridad.

30. Asimismo, manifestó que no es cierto que la obra ejecutada en el marco del contrato nro. 144 de 2018 se encuentre abandonada desde octubre de 2023, toda vez que se han venido adelantando diversas reuniones con el propósito

⁴ Expediente SAMAI índice 00022

de lograr la terminación y entrega definitiva del proyecto.

3.4 Pronunciamiento de la Contraloría General de la República⁵

31. La Contraloría General de la República manifestó que ninguna de las pretensiones formuladas en el escrito de acción popular corresponde a una obligación atribuible a dicha entidad, por cuanto existe una evidente falta de legitimación en la causa por pasiva. En ese sentido, señaló que ese ente de control no ha vulnerado ninguno de los derechos colectivos invocados por el accionante.

3.5 Pronunciamiento de la Contraloría Departamental de Arauca⁶

32. La Contraloría Departamental de Arauca advirtió que la fuente de financiación del contrato de obra nro. 144 de 2018 —objeto del presente proceso y suscrito entre el Departamento de Arauca y la Unión Temporal Caño Plato— proviene de recursos del Sistema General de Regalías, circunstancia que se encuentra expresamente consignada en la cláusula octava del contrato. En virtud de ello, la competencia para ejercer vigilancia sobre la ejecución e inversión de dichos recursos recae exclusivamente en la Contraloría General de la República.

33. Informó que, en relación con los hechos planteados en el presente medio de control, recibió un derecho de petición con fecha 12 de mayo de 2022, presentado por la señora María Consuelo Arciniegas Villamizar, en el cual se hacía referencia, entre otros, al contrato de obra nro. 144 de 2018. Dicha solicitud fue remitida por competencia, mediante oficio DC 161-0206 del 12 de mayo de 2022, al presidente de la Colegiatura de la Gerencia Departamental de Arauca de la Contraloría General de la República.

34. Como consecuencia de lo anterior, la Contraloría General de la República, a través del Contralor Delegado Intersectorial nro. 16 del Grupo Interno de Trabajo para la Responsabilidad Fiscal de los Recursos del Sistema General de Regalías, adelanta el Proceso de Responsabilidad Fiscal nro. PRF 801112-2021-40680.

35. En consecuencia, solicitó su desvinculación del presente proceso, en tanto no ostenta competencia para pronunciarse sobre el control y vigilancia de los recursos públicos invertidos en el contrato de obra nro. 144 de 2018, por tratarse de recursos del Sistema General de Regalías, conforme a la normativa constitucional y legal vigente en la materia.

⁵ Expediente SAMAI índice 00020

⁶ Expediente SAMAI índice 00021

4. Intervenciones

4.1. Ministerio Público Procuraduría 64 Judicial I Administrativa de Arauca⁷

36. El Ministerio Público consideró que le asiste razón a la Contraloría General de la República en su solicitud de desvinculación del presente proceso, en tanto que la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo– no contempla una intervención especial de dicha entidad en el marco de los procesos contencioso-administrativos.

37. Como solicitud probatoria pidió se oficiará a la Contraloría General para que aportara al proceso los informes, dictámenes, actas de visita y demás información que reposen en la carpeta del proceso ordinario de responsabilidad fiscal nro. PRF-801112-2021-40680 que adelanta la Contraloría General de la República contra la Gobernación de Arauca, y así se allegara copia de la actuación administrativa sancionatoria que se halla llevado a cabo el Departamento de Arauca en contra de la unión Temporal Caño Plato.

3. Trámite procesal

38. La demanda se presentó el 16 de mayo de 2024, según acta de reparto nro. 115 de 2024⁸.

39. Con providencia del 20 de mayo de 2024⁹, el despacho, entre otras disposiciones: (i) admitió la acción popular contra la Unión Temporal Caño Plato - Contratista, el Consorcio Vial 2018 - Interventor, el Departamento de Arauca - Contratante, (ii) vinculó a la Contraloría Departamental de Arauca y a la Contraloría General de la República al presente trámite, (iii) negó la medida cautelar solicitada por el accionante, iv) ordenó a la demandada Departamento de Arauca y al municipio de Puerto Rondón: publicar en su página web, redes sociales y en general todos los medios de difusión con los que cuente, el auto admisorio de la acción popular y el escrito de acción popular, allegando el soporte de dichas divulgaciones, y (iv) ordenó a la Secretaría publicar la providencia en el micrositio de la Rama Judicial

40. La Unión Temporal Caño Plato presentó la excepción de inexistencia de vulneración a derechos colectivos. Por su parte, el Consorcio Vial 2018 en su calidad de supervisor del contrato de obra nro. 144 de 2018, formuló las excepciones de falta de legitimación por pasiva e inexigibilidad de las pretensiones al contratista interventor. La Contraloría General de la República propuso dentro de las consideraciones la falta de legitimación por pasiva, inexistencia y ausencia de responsabilidad

41. De dichos mecanismos exceptivos se corrió el respectivo traslado¹⁰ a las partes, en atención a que no se había realizado el envío simultáneo

⁷ Expediente SAMAI índice 00027

⁸ Expediente SAMAI índice 00003

⁹ Expediente SAMAI índice 00006

¹⁰ Expediente SAMAI índice 00024

contemplado en el numeral 14 del artículo 78 del CGP. El contralor Departamental de Arauca y el Procurador Judicial delegado antes este Juzgado recorrieron traslado de las mismas.

42. Mediante auto del 18 de junio de 2024¹¹, la judicatura citó a las partes a audiencia especial de pacto de cumplimiento contemplada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

43. El día 8 de agosto de 2024¹², se instaló la audiencia especial de pacto de cumplimiento, vista que fue suspendida con el fin de que se realicen acercamientos entre las partes, según lo solicitó el delegado del Ministerio Público para este Juzgado, y de que la fórmula de arreglo planteada por la demandada Unión Temporal Caño Plato sea evaluada por el Comité de Conciliación del Departamento de Arauca, al ser este el órgano competente para comprometer a la entidad pública en temas de pacto de cumplimiento.

44. De la misma forma, se autorizó al delegado del Ministerio Público ante este Despacho, para que tal y como se solicitó, de conformidad con el artículo 131 del Estatuto de Conciliación (Ley 2220 de 2022), realizará labores de acercamiento entre las partes, con el fin de estructurar fórmulas de arreglo. Al respecto se concedió el término de 45 días hábiles.

45. La continuación de la vista pública de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 5 de diciembre de 2025¹³, sin la comparecencia tanto de los representantes legales de las entidades demandadas Consorcio Vial 2018 y el Departamento de Arauca. En la diligencia se declaró fracasada la oportunidad de pacto de cumplimiento, se realizó un recuento factico de la demanda y las contestaciones, se fijó el litigio, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes y las de oficio ordenadas por este juzgado.

46. La accionada **Unión Temporal Caño Plato**, en el desarrollo de la audiencia, intervino para solicitar, como medida provisional dentro del presente asunto, la suspensión del trámite administrativo sancionatorio contractual adelantado en su contra por parte del Departamento de Arauca, por el presunto incumplimiento en la ejecución del contrato nro. 144 de 2018 cuyo objeto es «*el mejoramiento y pavimentación de la vía Tame - Puerto Rondón, en el Departamento de Arauca*», decisión que sería resuelta mediante auto escrito.

47. De otra parte, ante la inasistencia del gobernador de Arauca y el apoderado de la entidad territorial por él representada a la continuación de la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, se indicó que mediante providencia escrita se resolvería lo pertinente frente a los correctivos a imponer (de ser el caso) respecto a la inasistencia de los funcionarios, precisando que la diligencia que se tenía programada para el día 20 de noviembre no se había llevado a cabo en atención a la solicitud del apoderado judicial del Departamento de Arauca,

¹¹ Expediente SAMAI índice 00028

¹² Expediente SAMAI índice 00054

¹³ Expediente SAMAI índice 00087

misma que fue atendida por este Juzgado de manera favorable, por lo que sorprendió la insistencia a la diligencia para el día 5 de diciembre.

48. Con providencia de fecha 15 de enero de 2025¹⁴, el despacho resolvió requerir al profesional del derecho Andrés Alfonso Daza, apoderado judicial del Departamento de Arauca, para que en el término de tres (3) días aportará prueba sumaria de la justificación plasmada en el memorial de fecha 9 de diciembre de 2024, por medio del cual presentó excusas por su inasistencia a la Audiencia de Pacto de Cumplimiento llevada a cabo el día 5 de diciembre de 2024 a las 10:00 am.

49. De la misma forma se ordenó requerir al señor gobernador de Arauca, ingeniero Renson Jesús Martínez Prada, para que en el término de tres (3) días, informará las razones por las cuales no compareció a la audiencia de pacto de cumplimiento programada dentro del presente asunto, allegando en su respuesta copia de los documentos que fundamentaran la inasistencia.

50. Cumplidos los anteriores requerimientos, en auto del 10 de febrero de 2025, se resolvió aceptar las justificaciones presentadas por el apoderado del Departamento de Arauca, sin embargo, no se aceptaron las excusas presentadas a nombre del gobernador de Arauca, por lo que se ordenó la compulsa de copias de la actuación ante la Procuraduría Regional de Arauca, con el fin de que se adelantara la investigación disciplinaria que considerara pertinente.

51. Contra la anterior providencia el gobernador de Arauca interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual fue resuelto de forma desfavorable el 21 de mayo del 2025, pues no se repuso la decisión que ordenó la compulsa de copias, y se rechazó el recurso de apelación por improcedente.

52. Mediante auto del 20 de enero de 2025¹⁵ se negó la medida cautelar solicitada por la parte demandada Unión Temporal Caño Plato en el desarrollo de la audiencia inicial, consistente en la suspensión del trámite administrativo sancionatorio adelantado por el Departamento de Arauca contra la Unión Temporal Caño Plato.

53. En providencia del 5 de marzo de 2025¹⁶ se ordenó la apertura del incidente de desacato, a efectos de determinar si el señor Robinsón Barragán Moreno, en su calidad de director de Corporinoquia territorial Arauca, incumplió sin justa causa las órdenes impartidas por este Juzgado, sustrayéndose del deber de enviar la información solicitada, dificultando de esta forma el recaudo de la prueba de oficio decretada en audiencia del 5 de diciembre de 2024. El incidente de desacato fue decidido a favor del incidentado con providencia del 28 de mayo de 2025¹⁷.

¹⁴ Expediente SAMAI índice 00094

¹⁵ Expediente SAMAI índice 00098

¹⁶ Expediente SAMAI índice 00117

¹⁷ Expediente SAMAI índice 00121

54. El 28 de mayo de 2025¹⁸ se resolvió incorporar al expediente las pruebas documentales pendientes y ordenó por secretaria correr traslado a las partes por el término de tres (3) días hábiles para que ejercieran su derecho a la contradicción y defensa, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

55. El traslado de las pruebas documentales corrió para las partes durante los días 5, 6 y 9 de junio de 2025¹⁹, cumplido el término de traslado, el proceso ingresó al Despacho con pronunciamiento de la Contraloría Departamental de Arauca, las demás partes guardaron silencio.

56. Con auto del 9 de julio de 2025²⁰ se declaró precluida la correspondiente etapa, por lo que se cerró el debate probatorio y se ordenó correr traslado a las partes por el término común de cinco (5) días siguientes a la notificación de la providencia, para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito.

3.1 Alegatos de Conclusión

57. A través de apoderado el Departamento de Arauca²¹ presentó sus alegatos de conclusión, oportunidad en la que explicó que la Ley 472 de 1998, establece en su artículo 2, que las Acciones Populares Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

58. Citó jurisprudencia del Consejo de Estado para indicar los requisitos sustanciales que deben ser acreditados dentro del presente medio de control, como presupuestos para que la vulneración de los derechos colectivos invocados sea declarada.

59. Arguyó que conforme los antecedentes y actualidades de la obra pública objeto de la Acción Popular, la administración departamental se encuentra adelantando el procedimiento administrativo respectivo a efectos de declarar el incumplimiento del Contratista respecto del contrato de obra nro. 144 de 2018, para poder definir el balance contractual, y tomar las acciones jurídicas y administrativas necesarias en contra de la Unión Temporal Caño Plato.

60. La Unión Temporal Caño Plato²² indicó en sus alegatos de conclusión que no es responsable de las vulneraciones que se exponen en el escrito de la demanda, en caso de que se determine la existencia de las mismas, pues el contratista actuó con total diligencia a pesar de las fallas atribuibles exclusivamente a la falta de planeación del ente contratante.

61. Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación respecto a que la UT en calidad de contratista del contrato de obra nro. 144 de 2018,

¹⁸ Expediente SAMAI índice 00129

¹⁹ Expediente SAMAI índice 00133

²⁰ Expediente SAMAI índice 00137

²¹ Expediente SAMAI índice 00143

²² Expediente SAMAI índice 00141

ejecutó a cabalidad las obligaciones a su cargo, pese a los insalvables obstáculos derivados de los deficientes estudios y diseños entregados por el Departamento de Arauca.

62. Concluyó que la entidad territorial contratante omitió adoptar medidas correctivas oportunas para la adecuada ejecución del contrato de obra pese a las reiteradas solicitudes del contratista.

63. Consideró que las suspensiones, prórrogas y actos administrativos de modificación contractual se encuentran debidamente documentados, demostrando una ejecución transparente de parte de la Unión Temporal Caño Plato.

64. Aseguró que la UT demandada no solo actuó de buena fe durante la ejecución del contrato de obra objeto del presente medio de control, sino que propuso alternativas técnicas y jurídicas viables para culminar la obra, todas ellas rechazadas por la entidad territorial contratante sin justificación razonable.

65. Advirtió que conforme la jurisprudencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la existencia de procesos contenciosos pendientes (radicados nro. 81001233900020250000300 y 25000233600020240040200) inhabilita al Departamento de Arauca para declarar incumplimientos o realizar liquidaciones unilaterales.

66. Indicó, que, de las pruebas documentales arrimadas al asunto, en especial las solicitadas de oficio por el despacho a Corporinoquia era posible evidenciar la falta de planeación que tuvo la entidad contratante al momento de formulación del proyecto que resultó en el Contrato de Obra nro. 144 de 2018.

67. El Ministerio Público²³ delegado antes este Despacho rindió su concepto en los siguientes términos:

68. Expuso que, conforme la normativa y jurisprudencia aplicable al caso concreto, resultaba claro que se configuraba una vulneración de los derechos colectivos invocados, pues del material probatorio obrante en el expediente, era evidente la existencia de múltiples irregularidades en la ejecución del contrato de obra pública materia de análisis.

69. Resaltó que el plazo inicial pactado para la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018 fue de 13 meses, con fecha de inicio el 1 de octubre de 2018 y fecha de terminación el 31 de octubre de 2019. Sin embargo, se suscribieron seis adicionales de plazo: el primero y segundo por dos meses cada uno; el tercero por seis meses; el cuarto por 4,5 meses; y el quinto y sexto por tres meses cada uno, sumando así un total de 20,5 meses adicionales.

²³ Expediente SAMAI índice 00144

70. En consecuencia, la fecha cierta de terminación se extendió hasta el 24 de octubre de 2024, lo cual, en su criterio, representa una clara desviación respecto del término inicialmente pactado.

71. El agente del Ministerio Público observó que el contratista contó con un periodo más que suficiente para adelantar las actividades necesarias para la ejecución y culminación de la obra. En tal sentido, dijo que el tiempo no podía ser invocado válidamente como excusa del incumplimiento contractual.

72. Expresó que, si bien no existe un límite legal absoluto respecto de las prórrogas en la ejecución de contratos estatales, lo cierto es que, conforme al principio de responsabilidad, los servidores públicos tienen el deber de vigilar su adecuada ejecución y de observar estrictamente las reglas de administración de bienes ajenos. En tal sentido, toda adición debe estar plenamente justificada y, si afecta el valor del contrato, debe acompañarse de los respectivos ajustes presupuestales.

73. Anotó que los contratos deben ejecutarse dentro de la vigencia fiscal correspondiente, y solo excepcionalmente pueden comprometer vigencias futuras. En el caso analizado, se firmaron múltiples actas (10 de suspensión, 17 de prórroga y 10 de reinicio), lo que prolongó el contrato a 6 años y 25 días. Esto evidencia una ineficacia administrativa, ya que, a pesar de los incumplimientos del contratista Unión Temporal Caño Plato, el Departamento de Arauca no aplicó las medidas legales disponibles, como declarar el incumplimiento, ejecutar sanciones contractuales, hacer efectiva la póliza de cumplimiento o liquidar unilateralmente el contrato, según lo estipulado en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

74. Destacó la importancia de la interventoría en contratos estatales, cuya función es asegurar que el contratista cumpla con sus obligaciones legales. Así, adujo que, en enero de 2024, el Consorcio Vial 2018 interventor del contrato de obra nro. 144 de 2018, informó sobre la inoperancia del contratista y pidió reprogramar las actividades restantes, pero el contratista no respondió. Por ello, se presentó un informe ante la Gobernación de Arauca señalando el presunto incumplimiento del contrato. Además, se reportó una deuda del contratista de \$755.850.796,77 y un 13,13% de obra pendiente, equivalente a 1.746 metros lineales de vía pavimentada.

75. Manifestó que, aunque la Unión Temporal Caño Plato argumentó que las condiciones ambientales del sector Caño Plato —como inundaciones y restricciones por la dinámica hídrica— dificultaron la ejecución del contrato, dichas circunstancias ya eran previsibles desde 2017, esto es, antes de la firma del contrato de obra nro. 144 de 2018. Tal y como lo confirmó Corporinoquia, que desde entonces advertía sobre la necesidad de obras de protección hidráulica.

76. Por tanto, pese a las dificultades técnicas reconocidas, tanto el contratista como la entidad contratante tuvieron más de seis años para planificar e implementar soluciones efectivas. El régimen bimodal de lluvias permitía

ejecutar los trabajos en época seca, lo que facilitaba una adecuada programación del proyecto.

77. En este contexto, no podía aceptarse que las condiciones estructurales sean una justificación válida para la paralización del proyecto, cuando existía tiempo suficiente para adoptar medidas, como las obras de protección recomendadas por la autoridad ambiental en el margen derecho del caño plato, necesarias para garantizar la estabilidad de la vía.

78. Afirmó el agente del Ministerio Público que era evidente la existencia de la vulneración de los derechos colectivos invocados y el detrimento patrimonial causado como consecuencia de la omisión de la administración departamental al no ejercer oportunamente sus facultades legales frente a los reiterados incumplimientos del contratista, pese al informe que lo advertían.

79. En síntesis, en atención al informe de interventoría del año 2024, el presupuesto asignado no fue ejecutado en su totalidad, sino en un 86,87%, dejando un remanente de \$2.044.488.712,98 dinero que no fue invertido en la obra, el cual se encuentra en poder del departamento de Arauca, más \$755.850.796,77 por amortizar del anticipo de la UT demandada los cuales deberán ser invertidos en la finalización del 100% del objeto contractual del Contrato de Obra nro. 144 de 2018, el cual corresponde a un porcentaje de obra pendiente de ejecución del 13,13%, que equivale a 1.746 klm de vía por pavimentar.

80. En consecuencia, a juicio del agente del Ministerio, se configuró no solo el incumplimiento parcial del objeto contractual por parte de la Unión Temporal Caño Plato 2018, sino también una falla grave en el deber de vigilancia, supervisión y control por parte del Departamento de Arauca, generando con ello eventuales responsabilidades administrativas, fiscales y disciplinarias, además de vulnerar los principios rectores de la contratación estatal y los derechos colectivos de los habitantes de Puerto Rondón y Tame.

81. Así las cosas, concluyó que la acción popular resulta procedente, al evidenciarse una afectación grave y persistente de los derechos e intereses colectivos de los ciudadanos del Municipio de Tame y Puerto Rondón, derivada de los reiterados incumplimientos contractuales señalados en precedencia.

82. Pidió al Despacho se declarará la vulneración de los derechos colectivos invocados, en especial los relacionados con la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad, la moralidad administrativa, y la defensa del patrimonio público, en perjuicio de los habitantes de Puerto Rondón y Tame.

83. Adicionalmente solicitó se ordene al Departamento de Arauca adoptar las medidas legales, técnicas, administrativas y financieras necesarias para garantizar la culminación del Contrato de Obra nro. 144 de 2018, ii) disponga la liquidación del referido contrato, ya sea a través de la vía unilateral por parte del Departamento de Arauca, o en su defecto, mediante vía judicial.

84. Por último requirió se vincule a la Contraloría General de la República, con el fin de que adelante el seguimiento y control fiscal al uso de los recursos públicos involucrados en el contrato de obra, verificando la legalidad, eficiencia y eficacia en su ejecución, e identifique eventuales responsabilidades fiscales.

85. La Contraloría General de la República²⁴ en su escrito conclusivo, insistió en los argumentos expuesto en el escrito de contestación del medio de control en el sentido de señalar, que atendiendo los planteamientos de la demanda y que respecto a las pretensiones que describe el actor en su demanda, ninguna de ella corresponde a una obligación que recaiga sobre la Contraloría General de la República, existe una evidente falta de legitimidad en la causa por pasiva de la entidad, pues ese ente de control no ha vulnerado ninguno de los derechos aducidos por el accionante.

86. De otra partes, explicó que la Contraloría General de la Republica se encuentra desarrollando para el presente caso, su función fiscalizadora y en virtud de las disposiciones legales y constitucionales en especial la Ley 610 de 2000, determinará la procedencia o no de adelantar el respectivo proceso de responsabilidad fiscal, por los hechos objeto de amparo constitucional, por lo tanto, no es la entidad llamada a dar cumplimiento a las peticiones de la parte accionante y, en ese sentido, reitero la configuración de la falta de legitimación en la causa por pasiva.

87. La Contraloría Departamental de Arauca²⁵ explicó que visto el caso particular y teniendo en cuenta que la fuente financiación del contrato de obra nro. 144 de 2018, suscrito entre el Departamento de Arauca y la Unión Temporal Caño Plato proviene de recursos de regalías, la vigilancia en la ejecución del mismo le corresponde a la Contraloría General de la Republica, por lo que insistió en la desvinculación de la entidad de fiscalización territorial del presente medio de control.

88. Informó que el ente de control territorial recibió un derecho de petición de fecha 12 de mayo de 2022, incoado por la señora María Consuelo Arciniegas Villamizar, en cual dentro de su petición involucra entre otros el Contrato de Obra nro. 144 de 2018, el cual, por competencia, fue remitido, mediante oficio DC, 161 - 0206 del 12 de mayo de 2022, al presidente de la Colegiatura de la Gerencia Departamental de Arauca de la Contraloría General de la República.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

89. De conformidad con lo normado en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 10 del artículo 155 del CPACA, este Despacho es competente para conocer del presente asunto.

²⁴ Expediente SAMAI índice 00140

²⁵

2. Problema jurídico

90. Le corresponde a la Judicatura determinar si las accionadas son responsables de vulnerar los derechos colectivos a la moralidad Administrativa, al patrimonio público y a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad de los habitantes del municipio de Puerto Rondón; los cuales se consideran vulnerados por las entidades demandadas, por la no culminación de la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018 cuyo objeto es el «MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DE LA VIA TAME - PUERTO RONDON, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA»

91. Como consecuencia de lo anterior, corresponde establecer si es procedente, a cargo de las entidades demandadas:

Ordenar se adopten las medidas técnicas, administrativas y financieras para culminación del contrato de obra no. 144 de 2018- cuyo objeto es: *«mejoramiento y pavimentación de la vía Tame - Puerto Rondón, en el departamento de Arauca»*

Ordenar al departamento de Arauca, liquidar bien sea de manera unilateral o judicial el contrato de obra no. 144 de 2018, y

Ordenar al departamento de Arauca, recuperar los recursos para el contrato de obra no. 144 de 2018- cuyo objeto es: *«mejoramiento y pavimentación de la vía Tame - Puerto Rondón, en el departamento de Arauca»*, y en caso de ser necesario volver a contratar hasta culminar la obra.

92. Para desatar la problemática planteada se analizará: (i) la doctrina jurisprudencial de la acción popular frente a los contratos estatales; ii) el alcance de los derechos colectivos invocados, y acto seguido (iii) el caso en concreto.

3. La acción popular frente a los contratos estatales

93. El Consejo de Estado (2007)²⁶ de vieja data ha indicado que la acción popular es procedente para proteger derechos colectivos frente a irregularidades en la contratación estatal, siempre y cuando exista prueba de ilegalidad en las actuaciones contractuales y de la afectación a intereses colectivos, conllevando así a sanciones patrimoniales si se comprueba el daño alegado.

...

Vale la pena recalcar que, si bien la acción popular procede frente a contratos estatales, bien por su celebración (vgr. porque están incursos en una causal de nulidad absoluta) o por su ejecución, inejecución o mala o defectuosa ejecución, queda siempre a cargo del actor la prueba de la ilegalidad -de una parte- y de la

²⁶ SECCION TERCERA consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil siete (2007) Radicación número: 41001-23-31-000-2004-00726-01 (AP) Actor: MARIA NUBIA ZAMORA VARGAS Demandado: EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DEL MUNICIPIO DE LA PLATA Y OTROS Referencia: ACCION POPULAR

amenaza o vulneración del derecho colectivo -de otra-, pues sólo de la concurrencia de las dos surge la procedencia de esta acción constitucional. Esto es así, porque la acción popular no se estableció a manera de reemplazo de la acción contractual, de modo tal que toda controversia contractual pudiera trasladarse a ella y tramitarse y decidirse por el procedimiento especial. La razón de ser de la acción constitucional es la protección de derechos o intereses colectivos, cuya amenaza o vulneración han de aparecer claramente probadas en el proceso.

Ahora bien, como la actividad contractual del Estado bien puede servir de mecanismo de expresión de la función administrativa, "El contrato administrativo no es sino una forma de la actividad administrativa, es decir, de aquella actividad estatal 'que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos -que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos-condición- y operaciones materiales' (Sayagués). La actividad administrativa es, en esencia, una actividad teleológica, que está enderezada al logro de una finalidad, la cual es la satisfacción de las necesidades colectivas y la obtención de los fines propios del Estado.

De igual forma, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-449 de 1992 dijo que "En cuanto a la excelencia en la gestión, ella se logra mediante la igualdad, la moralidad, la eficacia, la celeridad, la economía, la imparcialidad y la publicidad en la actuación estatal, todo ello inscrito en una actitud de servicio a la comunidad por parte de los funcionarios. Ello está contenido en los artículos 209 y 123 de la Constitución como parámetro específico de la función administrativa, y en forma genérica en el artículo primero, en cuanto consagra la prevalencia del interés general, así como en el artículo segundo, en la medida en que establece que es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes.(...) la gestión -de la cual la contratación es una de sus formas-, en un Estado social de derecho debe inspirarse en los principios de legalidad, de independencia y colaboración armónica, y en criterios de excelencia" (negritas originales)

Por tanto, el contrato estatal lo celebra siempre la entidad oficial en procura el interés general y público, con independencia del régimen jurídico aplicable al mismo, dado que existen contratos estatales regidos por ley 80 de 1993, otros por el derecho privado, y unos más por normas especiales. (negrilla fuera de texto)

...

94. De acuerdo al aparte jurisprudencial citado, la acción popular no es un mecanismo que reemplace la acción contractual. Es decir, no se puede usar la acción popular para resolver cualquier problema legal relacionado con contratos estatales. La acción popular solo es procedente cuando se prueba la afectación a derechos colectivos, y no para resolver disputas de índole contractual entre partes.

4. Alcance de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, patrimonio público y el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad.

95. La moralidad administrativa, se encuentra enlistada en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Sobre su alcance como derecho colectivo, el

Consejo de Estado (2011)²⁷ ha precisado que cada actuación administrativa se debe contextualizar dentro de un marco ético y constitucional, no limitándose el concepto de moralidad administrativa al cumplimiento formal de la ley, sino que exige una conducta íntegra, transparente y orientada al bien común:

La moralidad administrativa hace parte del enunciado de derechos o intereses colectivos susceptibles de ser protegidos a través de la acción popular, al tenor de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y del artículo 4 (letra b) de la ley 472 de 1998. Sin embargo, cabe recordar que la ley 472 no trajo definición alguna acerca de la moralidad administrativa, a pesar de que en los antecedentes de la misma se advierte que hubo intención de hacerlo.

Con el fin de definir la moralidad administrativa y así establecer el objeto de protección de las acciones populares, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado una intensa construcción conceptual a partir del análisis de sus relaciones con la legalidad, así como con fenómenos como el de la corrupción, la mala fe, la ética, el recto manejo de bienes y recursos del Estado y la lucha contra propósitos torcidos o espurios, entre otros.

Ahora bien, lo cierto es que el Consejo de Estado también ha resaltado la dificultad de definir en abstracto la noción de moralidad administrativa, ante lo cual se ha establecido que su alcance y contenido será determinado por el Juez en el caso concreto “de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada”.

Por otra parte, resulta importante señalar que, a la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo. En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores.

96. La vulneración de esta prerrogativa colectiva, según la jurisprudencia del máximo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa²⁸ se da cuando se verifiquen varios supuestos. Veamos:

En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación”.

²⁷ SECCION TERCERA CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP) Actor: FERNANDO GARCÍA-HERREROS CASTAÑEDA Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

²⁸ *Ibidem*.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del “fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad.”

En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad. En este sentido, el Consejo de Estado ha establecido que:

“(…) En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa.”

Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con “el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero”, noción que sin duda se acerca a la desviación de poder.

97. Ahora, frente a la prerrogativa colectiva al patrimonio público, este se encuentra consignado en el literal e) de la mencionada Ley 472 de 1998²⁹. En relación a su alcance el Consejo de Estado (2011)³⁰ ha señalado que hace referencia a la utilización transparente, eficiente y de acuerdo a su finalidad de los recursos públicos:

El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”. (...) El concepto de patrimonio público “cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”. (...) Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial.

98. Por último, respecto el derecho colectivo, a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, este encuentra su sustento normativo en el literal L) artículo 4 de la ya aludida Ley 472 de 1998³¹. Al

29 Artículo 4º. Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) e) La defensa del patrimonio público; (...)

30 *Ibidem*.

31 Artículo 4º. Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente...

respecto, la alta Corporación en materia contenciosa (2019)³² ha señalado que este derecho colectivo implica contar con una infraestructura vial y de transporte terrestre en condiciones de seguridad, que no solo permita el tránsito, sino que garantice que las vías se encuentren en condiciones seguras y de funcionalidad. Veamos:

XI.4. El derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad

El artículo 2° de la Constitución Política de Colombia señala que son fines esenciales del Estado, entre otros, “[...] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]”. Igualmente, se estableció que “[...] [l]as autoridades de la República 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”. [Subraya la Sala]

La Constitución también consagra, entre otros derechos colectivos, el de circular libremente por el territorio nacional; al uso y goce de los bienes de uso público, así como la correlativa obligación del Estado de garantizar la integridad del espacio público y su destinación al uso común.

En este sentido, la Ley 105 de 30 de diciembre de 1993, “[p]or 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”, dispone como principio que “[e]l transporte es elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País”.

En tal virtud, es deber de las autoridades impulsar el desarrollo económico y el progreso social, y para ello, ejecutarán las obras públicas correspondientes, entre estas, las relacionadas con el servicio público de transporte, el mantenimiento y la reconstrucción de la infraestructura vial del país.

La Ley 105 señala que el Sector Administrativo Transporte está conformado por el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional. Para el desarrollo de las políticas de transporte, el Sistema Nacional de Transporte está integrado por los organismos anteriormente mencionados y los organismos de tránsito y transporte e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con dicha actividad.

32 SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Sentencia 24 de octubre de 2019 Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00823-01(AP) Actor: DIANA CONSTANZA BAENA TABARES Y OTROS Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE - INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS - Y MUNICIPIO DE MANIZALES DIANA CONSTANZA BAENA TABARES, CAMILO ANDRÉS TORRES BUSTAMANTE, JORGE ENRIQUE BUENO GARCÍA, JORGE ARMANDO GARCÍA HOYOS, LUIS DAVID ARIAS CALDERÓN, MIRIAN VALLEJO HINCAPIÉ Y CARLOS EDUARDO ALZATE CHICA Coadyuva: JAVIER ELÍAS ARIAS IDÁRRAGA Referencia: ACCIÓN POPULAR - RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA Derechos colectivos presuntamente conculcados: ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA; ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SE PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA; Y SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

De igual forma, dentro de los principios fundamentales del Sistema y el Sector Transporte se destaca el de seguridad de las personas, el cual se erige como una prioridad, así como el de transporte de las personas por medio de vehículos e infraestructuras en condiciones de libertad de acceso, comodidad, calidad y seguridad de los usuarios.

Por consiguiente, el artículo 19 establece que “[c]orresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de [la infraestructura de transporte de] su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley”.

Asimismo, el artículo 20 menciona que “[c]orresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del Orden Nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las Entidades Territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción. [...]

Por otro lado, la Ley 769 de 6 de agosto de 2002, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, indica que son principios rectores los de seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

El artículo 7. ° de la misma regulación resalta el deber que les asiste a las autoridades de tránsito de velar “por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías”. [Subraya la Sala].

Esta Corporación en múltiples ocasiones se ha pronunciado en torno a las condiciones mínimas que debe tener la infraestructura pública vial o de transporte terrestre a efectos de garantizar la seguridad de los actores viales.

Por ejemplo, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de 30 de marzo de 2006 (C.P. Camilo Arciniegas Andrade), precisó la necesidad de construir un puente peatonal en una vía de alto tráfico vehicular con el fin de resguardar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, ...

99. Como puede observarse, los derechos colectivos invocados en el presente asunto se encuentran legalmente establecidos y jurisprudencialmente desarrollados, de forma que pueden ser reclamados a través del mecanismo constitucional de la acción popular.

4. Hechos probados

100. En el presente caso se encuentra acreditado que entre el Departamento de Arauca y la Unión Temporal Caño Plato se suscribió contrato de obra nro. 144 del 19 de abril de 2018 por valor de «veintitrés mil setecientos ochenta y ocho millones trescientos cincuenta y cinco mil novecientos sesenta y cinco pesos con treinta y seis centavos» (\$23.788.355.965,36), cuyo objeto fue el «MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA TAME - PUERTO RONDÓN, EN EL

DEPARTAMENTO DE ARAUCA (OBRA)³³» con un plazo de ejecución inicial de 13 meses.

101. De los estudios previos³⁴ elaborados por el Departamento de Arauca los cuales sirvieron de apoyo técnico para la adjudicación y ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018 se resaltan los siguientes acápites:

...

1.3 Diagnostico de la vía

1.3.1 Antecedentes

...

A través de las diferentes administraciones Departamentales se ha tratado de finalizar la construcción de esta importante vía, es así como se ha pasado "de un simple camino de sabana, con puentes y pontones en madera, a tener hoy en día una buena cantidad de kilómetros de vía pavimentada y los restantes, aproximadamente 33,3 Km, en terraplén y en algunos sectores con afirmado.

Con base en esta situación, la Gobernación de Arauca contrató en el año 2011, con la firma CONSORCIO INTERVIAL BP, una Consultoría para el estudio y diseño de algunas de las vías del departamento, entre ellas la vía Tame - Puerto Rondón.

Producto de dicha consultoría, el CONSORCIO INTERVIAL BP, entregó toda una serie de documentos técnicos que son los que soportan el presente proyecto de Mejoramiento y pavimentación de la Vía Tame - Puerto Rondón, en el Departamento de Arauca, el cual pretende dejar a nivel de carpeta de rodadura la totalidad de la vía entre estos dos municipios, lo que implica realizar trabajos a lo largo de aproximadamente 14,4 Km de vía.

La metodología empleada para este diagnóstico es la siguiente:

Se realizaron visitas de campo con el objeto de correlacionar la información contenida en los estudios presentados por la Consultoría y determinar su aplicabilidad o si existía la necesidad de nuevos estudios.

A partir de dichas visitas de campo se pudo determinar que es completamente aplicable lo establecido por la Consultoría, en lo relacionado a realizar ensanchamiento de la calzada en algunos sectores, rellenos y/o adición de material en otros y a la adecuación de las obras de arte a los requerimientos establecidos en los diseños, y no se hace necesario la realización de estudios nuevos, salvo la actualización de la información Topográfica en el momento de la ejecución de los trabajos

...

2.3 Alcance del objeto

Con la intervención a la Infraestructura del Departamento de Arauca, cuyo objeto corresponde a "MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA TAME -

³³ Expediente SAMAI índice 00034 archivo «4Recepcion memor_Escrito De_04Anexospdf(.pdf)» folios 25-33

³⁴ Expediente SAMAI índice 00149 archivo «267ED_Expediente_86EstudioPrevio (.pdf)»

PUERTO RONDÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA", se busca, mejorar las condiciones transitabilidad de la vía que permitan el Mejoramiento del tráfico vehicular y las condiciones de habitabilidad de los ciudadanos del sector objeto del proyecto.

El presente proyecto consiste en la pavimentación de 14,4 kilómetros de la vía Tame Puerto Rondón, sector que se localiza en las abscisas PR26+ 700 a PR 41 + 100, según diseño contratado por el Departamento con el consorcio Intervial BP según contrato No. 121 de 2013.

Contempla una estructura en pavimento flexible, ancho de las calzadas proyectadas es de 7,30 mts, con bermas de 1 mt de ancho. con un mejoramiento de la subrasante e= 0,20 m, subbase granular e= 0,20 m, Base granular e= 0,15 m, concreto asfáltico e= 0,07m en el la vía Tame -Puerto Rondón, soportado con las siguientes actividades propuestas:

Complementando veinticinco (25) obras de drenaje, así: un (1) Boxculvert de 1,50x1,50 metros, quince (15) Boxculvert dobles de 2,00x1,50 metros, cinco (5) Boxculvert de 2,00x1,00 metros y cuatro (4) Boxculvert dobles de 3,00x2,00.

Se aclara que el sector entre la abscisa PR26+ 700 al sector PR29+ 165 aproximadamente, la intervención con el presente proyecto se contempla a nivel de base granular y carpeta asfáltica, teniendo en cuenta que el mejoramiento del terraplén y la capa estructural de subbase granular, ya se encuentra instalada de manera previa con el contrato 527 de 2016; ello con la finalidad de que estas capas se hallen consolidadas para la ejecución del presente proyecto.

La firma consultora consorcio Intervial BP prevé la reposición y construcción de las obras de drenaje según estudio hidráulico y diseño estructural, el mejoramiento de la subrasante y la conformación de estructura de subbase, base y carpeta asfáltica, bajo parámetros de norma Invias, en cuanto a especificaciones técnicas y diseño geométrico.

102. El acta de inicio (etapa de prelistamiento) se firmó por las partes el 1 de octubre de 2018³⁵.

103. El 12 de diciembre de 2018 el Consorcio Vial 2018³⁶, en calidad de interventora del contrato nro. 144 de 2018, entregó a la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Arauca concepto técnico sobre los estudios y diseños originales del proyecto, en el que presentó las siguientes generalidades:

Donde se evidenció (como desde el inicio de las visitas) la magnitud de un problema de inundación de aguas por desbordamiento del sector denominado CAÑO PLATO, en el cual las aguas del río San Ignacio debido a una intervención artificial con motivos agrícolas y pecuarias causó un desbordamiento sin control del río, al punto que se presenta trasvaso casi total del río.

De la anterior situación esta interventoría presentará un completo y detallado estudio a la entidad de manera posterior.

³⁵ Expediente SAMAI índice 000147 archivo «232Recepcionmemor_Expediente_50ActaInicio(.pdf)»

³⁶ Expediente SAMAI índice 00019 archivo «291RECIBEMEMORIAL_PRUEBAS_02Prueba2»

Adicionalmente el contrato contempla la reposición de 25 obras de arte tipo box culvert, conforme lo establecido en los estudios de consultoría contratada, a la cual previo dicha reposición según estudio hidráulico y el correspondiente diseño estructural. A este respecto se realizó la verificación en campo de cada una de las 25 obras de arte, establecidas en el proyecto y de acuerdo a la resolución nro. 700.36.18.0092 de fecha 16 de mayo de 2018 emanada de Corporinoquia.

...

Teniendo en cuenta que existe alguna leve diferencia entre las coordenadas encontradas en campo y las autorizadas por Corporinoquia, queda a concepto de la entidad si existe la necesidad de ajustar los datos aquí entregados ante la entidad.

...

104. Posteriormente, el 27 de marzo de 2019³⁷ la interventoría del contrato (Consortio Vial 2018) presentó al supervisor del contrato de obra nro. 144 de 2018 designado por la Secretaria de Infraestructura Departamental informe de estudios y diseños de la obra de arte establecidas en el contrato citado en el que señaló:

...

Dentro del diseño inicial se planteaba el cambio de las alcantarillas existentes de 36" y de los Box existentes por un Box Culvert de secciones establecidas (3.00 x 2.00, 2.00 x 1.50, 15 x 15, 2.0 x 1.5) tanto simples como dobles a lo largo del tramo a intervenir, revisando la información hidrológica de los Estudios y diseños de la Vía Corocoro - Cravo Norte, Saravena - La Antioqueña, Tame - Puerto Rondón, Puerto Rondón - Cravo Norte en el departamento de Arauca y la visita de campo efectuada para la definición del inicio en la construcción de estas estructuras se ve la necesidad de realizar un chequeo hidráulico de las secciones planteadas por la consultoría inicial con el fin de establecer la posibilidad de modificar y definir las secciones más acordes a las necesidades del proyecto y que beneficien la ejecución y mantenimiento del proyecto. Luego de revisadas hidráulicamente las estructuras se definió las estructuras necesarias que cumplieran con el objetivo de protección y evacuación de aguas lluvias de la estructura de la vía de la siguiente manera

...

CONSIDERACIONES FINALES

- Al realizar la interventoría esta revisión de diseños iniciales, se tiene como propósito fundamental dar cumplimiento al alcance de las obligaciones del contrato tanto técnicas como financieras, no pretendemos establecer que la función del consultor inicial es errónea o equivoca, solamente que al ser sometida a nuestro proceso de revisión encontramos ajustes que pueden ser acogidos por la entidad contratante en caso de encontrar viable nuestro informe.

³⁷ Expediente SAMAI índice 00019 archivo «291RECIBEMEMORIAL_PRUEBAS_03Prueba3»

- SI la entidad decide acoger este informe, se hace necesarios su aprobación y su respectiva comunicación a esta interventoría y al constructor, para de manera inmediata revisar el alcance físico financiero del contrato.
- Debemos recordar que, si la entidad contratante ve viable estas modificaciones, redundan en la liberación de una cifra considerable de recursos disponibles dentro del contrato, los cuales pueden ser utilizados de la manera como la misma entidad lo indique o atendiendo las necesidades o imprevistos que han surgido dentro de la ejecución de la obra.
- El presente informe está sujeto a las revisiones, recomendaciones, ajustes y demás que la entidad considere necesarias para su evaluación

105. El 27 de agosto de 2019³⁸ se suspendió la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018 por el término de 2 meses, suspensión que tuvo como fundamento las siguientes:

PRIMERO: Mediante oficio de fecha 22 de agosto de 2019 el Contratista solicita SUSPENSION del Contrato por un término de DOS (2) MESES manifestando que desde la etapa de pre alistamiento, y a partir de la revisión de los documentos soporte del contrato de la referencia, se pudo establecer la necesidad de efectuar algunos ajustes al contrato en los siguientes aspectos:

El PR inicial del proyecto, establecido en los Estudios Previos como PR26+700, resultó ser el PR27+240; y el PR final resultó ser el PR41+640 y no el PR41+100, debido a que la referenciación del abscisado de la vía, en los Estudios y Diseños del Proyecto, se estableció sin la existencia de los Postes de Referencia (PR) los cuales fueron instalados en los primeros 26 km de vía con posterioridad a estos estudios

- Al revisar las obras de arte del proyecto, que se proponen construir en el contrato de obra No.144/2018, se evidencia la necesidad de optimizar las secciones transversales de algunas de ellas dadas las condiciones encontradas y verificadas en campo por la firma contratista y la interventora externa; de acuerdo a la evaluación del diseño hidráulico e hidrológico que soporta el proyecto, se concluye que se hace necesario ajustar las dimensiones de diez (10) de las veinticinco (25) obras de drenaje a construir.

- Para la pavimentación del tramo de vía comprendido entre el PR inicial y el Puente sobre el Caño Plato se contempló que el contrato de obra No.527/2016 entregaba este tramo de vía a nivel sub base, a fin de que el contratista del contrato de obra No.144/2018 continuara con la instalación de la base y la carpeta asfáltica; sin embargo dada la situación generada en este tramo de vía motivada por el trasvase de aguas del Río San Ignacio en el Caño Plato que viene afectando significativamente el terraplén de la vía en una longitud aproximada de 2 Km, se determinó por parte de la Secretaría de Infraestructura la no intervención del tramo con sub base granular a través de/ contrato No.527/2016, siendo necesario entonces incluirlo en el contrato No.144/2018 aclarando que la pavimentación de este tramo de vía quedará en todo caso sujeta a la propuesta de intervención que se autorice por parte del Departamento para la protección del terraplén afectado por el desbordamiento de las aguas del Caño Plato como consecuencia de la desviación (antrópica) del cauce del río San Ignacio a esta fuente hídrica

³⁸ Expediente SAMAI índice 00023 archivo «66Recepción memor_anexos_25AnexosConsortioVia(pdf)» Folio 387

SEGUNDO: Una vez analizada la situación expuesta por el Contratista, y encontrando justificada la solicitud efectuada, la Interventoría mediante comunicación de fecha 26 de agosto de 2019 emitió concepto favorable a la solicitud del Contratista e informó a la Gobernación de Arauca la necesidad de suspender la ejecución de las obras por el término inicial de DOS (2) MESES O HASTA SUBSANAR EL MOTIVO DE LA SUSPENSIÓN, fundamentado por las situaciones aquí expuestas; haciendo la claridad que el contrato puede ser reiniciado antes, si las causas que motivan la presente suspensión se superan, o puede ser ampliada dicha suspensión, en el evento que dichas causas persistan.

La Interventoría Externa teniendo en cuenta la validez de las motivaciones expuestas considera viable adelantar la Suspensión No 02, toda vez que las mismas se consideran como situaciones de fuerza mayor o caso fortuito y son ajenas a la voluntad del contratista.

En consecuencia, las partes acuerdan suspender las labores por un periodo de DOS (2) MESES o menor, si se superan las consideraciones expuestas.

106. El 20 de noviembre de 2019³⁹ se firmó modificatorio nro. 2 al contrato de obra nro. 144 de 2018, previas las siguientes:

1) Mediante informe de revisión de estudio hidráulico presentado por el contratista de obra UNION TEMPORAL CAÑO PLATO, elaborado luego de iniciadas las labores de materialización en campo del proyecto objeto del contrato No.144 de 2018, se establece por su parte que existían situaciones que requerían un ajuste o claridad, relacionadas con las obras de arte propuestas, para poder construir obras que se ajusten a las condiciones reales de campo, por tanto, el contratista recomienda: " Debido a la situación que se presenta en el sector de Caño Plato, antes y después del puente del mismo nombre, generada por el trasvase de aguas del Río San Ignacio al Caño Plato, se requiere hacer unos estudios adicionales, que además de las condiciones hidráulicas de la zona involucre la estabilidad de la vía, para determinar las obras de arte que deban reemplazar a las existentes PR28+ 300, PR28+ 500, PR+600 y PR29+ 550 (K29+070, K29+ 179, K29+ 284 Y K30+ 225 Según Estudio), ya que la hidráulica de este sector está determinada por el fenómeno que allí se presenta y no por la escorrentía de las aguas lluvias. Se pudo determinar, a partir de la topografía realizada por el contratista de obra, de forma conjunta con la interventoría y el correspondiente trabajo de campo, que las obras de arte existentes entre el PR30+287 y PR41+225 (K30+981 y K42+103 Según estudio) corresponde a vasos comunicantes que cumplen la función de mantener nivelada la altura del agua a lado y lado de la vía, lo cual no genera velocidades de flujo tales que indiquen la necesidad de construir obras adicionales de protección para las placas de solera de los escotes y descoles de las obras de arte propuestas. Lo anterior, en concordancia con lo establecido por el INVIAS en su manual de Drenaje para Carreteras." 2) A su turno la interventoría externa del contrato de obra No. 144 de 2018, se pronuncia frente al informe de revisión del estudio hidráulico, citado en el numeral anterior, emitiendo concepto final en los siguientes términos: "Una vez realizada y analizada la documentación que soporta las modificaciones propuestas, el CONSORCJO VIAL 2018, como interventor Externo del Contrato de Obra Pública 144 de 2018, emite CONCEPTO DE FAVORABILIDAD respecto a los ajustes propuestos, teniendo en cuenta que los ajustes propuestos No modifican el sitio de localización de las obras. NO afecta los indicadores y metas del proyecto. NO genera mayor costo del proyecto que pudiera representar un mayor costo en el

³⁹ Expediente SAMAI índice 00019 archivo «291RECIBEMEMORIAL_PRUEBAS_07Prueba7(.pdf)175

contrato de obra; tampoco genera nuevos precios unitarios o ítems contractuales." ...

107. El 11 de febrero de 2022⁴⁰ el Departamento de Arauca y la Unión Temporal caño Plato, suscribieron el modificatorio del contrato nro. 3 y el adicional al valor nro. 1 del contrato de obra nro. 144 de 2018, con base en las siguientes consideraciones:

1) Que el día 07 de julio de 2021, el contratista de obra solicita formalmente al Interventor del contrato de obra, la realización de un ADICIONAL DE VALOR N°1 por TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS VEINTE PESOS CON CUARENTA CENTAVOS (\$3.299.697.320.40) y PRORROGA DE PLAZO N°3 por SEIS (06) MESES, y MODIFICATORIO N°3 al contrato de obra N°144 de 2018, con el propósito de dar cumplimiento al objeto contractual manifestando lo siguiente: "Mediante el presente documento nos permitimos presentar ajuste a la solicitud de ADICION EN VALOR 01 Y PLAZO 03, para el Contrato de la referencia, atendiendo observaciones de la Secretaría de Infraestructura Física Departamental; y dando alcance a nuestras comunicaciones MPVTR-144080 del 18 de diciembre de 2019, MPVTR-144085 del 14 de marzo de 2020, MPVTR-144107 del 5 de julio de 2020, MPVTR-144107 del 2 de diciembre de 2020, MPVTR-144113 del 29 de enero de 2021 y MPVTR-144119 del 23 de marzo de 2021; y fundamentado en las siguientes consideraciones: ... Una vez suscrita el Acta de Inicio, personal de la interventoría y Contratista realizó visita al sitio de las obras, evidenciando la presencia de un cauce paralelo a la vía entre el punto inicial del proyecto y el Puente Caño Plato, situación que no estaba documentada en documento alguno de los soportes del proyecto. A partir de información de la comunidad, se pudo establecer que las aguas que discurren por este cauce paralelo, corresponden a aguas de trasvase del Río San Ignacio al Caño el Plato, adicionalmente a lo anterior durante la temporada invernal del año 2019, igualmente se presentaron situaciones muy similares a las del año 2018, es decir, se presentó sobrepaso de las aguas del Caño el Plato, incrementadas por el trasvase de aguas del Río San Ignacio, sobre el terraplén existente; las cuales afectaron la movilidad en el sector.

2. Que dentro de la misma comunicación del 07 de julio del 2021 el contratista de obra expresa "El mismo documento Estudios Previos, en el mismo numeral 2.3 alcance del Objeto, consignó: "El presente proyecto consiste en la pavimentación de 14.4 Kilómetros de la vía Tame - Puerto Rondón, sector que se localiza en las abscisas PR26+ 700 a PR41+100, según diseño contratado por el Departamento con el consorcio Interval BP según contrato No. 121 de 2013."; según modificatorio número 2 se ajustaron los puntos iniciales y finales del proyecto quedando establecido en el PR 27+240 y PR41+640 respectivamente, incluyendo en este alcance el tramo afectado por el trasvase de aguas ya descrito anteriormente. Lo anterior implica que, para lograr la culminación del proyecto, en cuanto a sus metas físicas y su alcance, se requiere la construcción de estas obras complementarias y de esta forma garantizar la estabilidad de la vía y poder dar cumplimiento al objeto contractual...

9. Que mediante memorando No. 001 de fecha 28 de enero de 2022, suscrito por LUIS ALBERTO MELO MEDINA, DANITZA MIRLENE CHAPARRO TOVAR, supervisores del contrato de interventoría 303 de 2018 y MIGUEL

⁴⁰ Expediente SAMAI índice 00023 archivo:66Recepcion memor_anexos_25AnexosConsortioVia(.pdf)» Folio 148-152

ANGEL GUERRERO GARCIA quien es el Secretario de Infraestructura Física Departamental, los cuales exponen dentro de los apartes más importantes del documento lo siguiente: a) Estos aspectos fueron verificados previamente por los profesionales de la interventoría y del contratista de obra, y se respaldan con las respectivas solicitudes e informes presentados por ambos y además por la justificación técnica presentada por la interventoría; por consiguiente, cuentan con el aval y respaldo técnico de la interventoría...

108. Adicionalmente, en atención al informe de interventoría final para entrega de obra del contrato nro. 144 de 2018⁴¹, la ejecución del contrato citado debió ser suspendido en 10 oportunidades por diferentes circunstancias a saber:

1. Primera suspensión por un término de 29 días, debido a temas climáticos que no permitieron adelantar en su momento las labores de topografía de detalle de la zona a intervenir.
2. Segunda suspensión por el termino de 153 días debido al modificadorio número 2, donde se realizaron ajustes a: ☐ PR inicial del proyecto según estudios previos PR26+700, resulto ser PR27+240 y el PR final resulto ser 41+640 y no PR41+100. ☐ Ajuste de dimensiones de diez (10) de las veinticinco obras de drenaje a construir. ☐ Se incluyó instalación de subbase granular en el tramo comprendido del PR inicial al puente caño plato aproximadamente 2 km el cual no estaba incluido. ☐ Una vez superadas estas causales se daría reinicio a las actividades, a las cuales no se dio por motivo a que la planta de asfalto durante el proceso de prueba de calibración, sufrió algunos desperfectos en sus componentes mecánicos los cuales no son comerciales y requerían de su fabricación lo cual tomaba tiempo, dicha situación impidió el reinicio de las actividades y se dio prorroga a dicha suspensión.
3. Tercera suspensión por el termino de 100 días debido a emergencia sanitaria COVID 19 y protocolos de Bioseguridad.
4. Cuarta suspensión por el termino de 89 días debido a temas climáticos que no permitieron adelantar en su momento labores de instalación de carpeta asfáltica y tema de adicional en plazo de 2 meses para terminar el tramo comprendido entre el puente caño plato y PR FINAL 41+640.
5. Quinta suspensión por el termino de 55 días debido a temas inconvenientes con el suministro de asfalto para terminar el tramo comprendido entre el puente caño plato y PR FINAL 41+640.
6. Sexta suspensión por el termino de 117 días debido a temas inconvenientes con la planta de asfalto y suministro del mismo, al igual por temporada invernal que impedían para terminar el tramo comprendido entre el puente caño plato y PR FINAL 41+640.
7. Séptima suspensión por el termino de 176 días debido a temas inconvenientes con la planta de asfalto, lluvias y por tramites de ajuste modificadorio 3 y adición de recursos.
8. Octava suspensión, a la fecha por 50 días, debido a que el Departamento de Arauca afronta una situación compleja de movilidad, desde y hacia el

⁴¹ Expediente SAMAI indice 00023 archivo «65Recepcion memor_anexos _24AnexosConsortioVia(.pdf)»folios 187-189

Departamento del Casanare y el resto del país, generado a partir del colapso del puente sobre el río Ariporo, sobre la Marginal de la Selva, en jurisdicción del municipio de Paz de Ariporo. Esta situación ha producido afectaciones en el normal desarrollo de todo tipo de actividades cotidianas de los habitantes de este Departamento y, por supuesto, la ejecución de las obras públicas que se realizan en su territorio, por algunos inconvenientes con el suministro de combustible, el cual, gracias a las gestiones de la Gobernación de Arauca tienden a normalizarse con el paso de los días. La situación que se presenta ha convocado a todos los estamentos del orden Departamental, tanto de Arauca como de Casanare; y del Gobierno Nacional, con la participación del director general del INVIAS, Ingeniero Guillermo Toro, el cual estuvo el día 14 de octubre de 2022, en el sitio donde se presenta la emergencia, acompañado de las autoridades de los departamentos de Arauca y Casanare. Como resultado de esta visita, el director general del INVIAS, hizo unas declaraciones sobre las conclusiones y las medidas que se adoptarán a corto, mediano y largo plazo, para superar la emergencia que se presenta...

9. Novena suspensión, el 13 de junio de 2023 por cuarenta y cinco (45) días, se vio la necesidad de suspender el contrato teniendo en cuenta el comunicado de fecha 12 de junio de 2023 con asunto "solicitud de suspensión No. 9" mediante el cual el contratista de obra UNIÓN TEMPORAL CAÑO PLATO, solicita suspensión del contrato de obra No. 144 de 2018, por un plazo de Cuarenta y cinco (45) días "Teniendo en cuenta la fuerte temporada invernal que se presenta en la zona del proyecto la cual no permite que se adelanten las actividades de instalación de la carpeta asfáltica y construcción de colcho gaviones, conforme a lo establecido en las especificaciones técnicas y que a su vez afecta la programación de obra debido a los bajos rendimientos; respetuosamente nos permitimos solicitar SUSPENSIÓN del contrato por un término de cuarenta y cinco (45) días, tiempo durante el cual se espera que las condiciones climáticas mejoren en la zona del proyecto.

10. Decima suspensión el 14 de agosto de 2023, por un plazo de treinta (30) días, se vio la necesidad de suspender el contrato teniendo en cuenta comunicado del contratista de fecha 11 de agosto de 2023 con asunto "solicitud suspensión del contrato de obra No. 144 de 2018", "Teniendo en cuenta la fuerte temporada invernal que se presenta en la zona del proyecto la cual no permite que se adelanten las actividades de instalación de la carpeta asfáltica y construcción de colcho gaviones, conforme a lo establecido en las especificaciones técnicas y que a su vez afecta la programación de obra debido a los bajos rendimientos; respetuosamente nos permitimos solicitar SUSPENSIÓN No 10 del contrato por un término de treinta (30) días, tiempo durante el cual se espera que las condiciones climáticas mejoren en la zona del proyecto. Se deja constancia que el contrato puede ser reiniciado antes si se superan las causas que motivan la suspensión".

Igualmente, el 14 de septiembre de 2023 se suscribió prorroga No. 1 a la suspensión No. 10, por un plazo de 20 días teniendo en cuenta que no se habían superado las causales de suspensión No. 10, firmando acta de reinicio No. 10 el 04 de octubre de 2023.

En su totalidad el contrato se suspendió en diez oportunidades expuestas anteriormente que da un total de tiempo suspendido de 866 días. (negrillas y énfasis fuera de texto)

109. Así mismo, en informe final de interventoría para entrega de obra se estableció que el avance de la obra al término del plazo contractual⁴² (23 de noviembre de 2023) es el siguiente:

...

De acuerdo con las actividades ejecutadas a la fecha de terminación del plazo contractual el 24 de noviembre de 2023., el contrato tiene un avance físico del 86,87 %, de ejecución de obra acumulado, contra un programado informativo del 100 %, quedando actividades pendientes por ejecutar equivalentes al 13,13 %.

Pruebas adicionales

110. Además de los documentos que dan cuenta los hechos probados que han quedado expuestos, obran en el proceso las siguientes pruebas relevantes:

111. Como prueba de oficio se solicitó a Corporinoquia para que rindiera un informe respecto de la situación presentada con el afluente del Río San Ignacio y el Caño el Plato, prueba que fue decretada en el desarrollo de la audiencia de pacto de cumplimiento. Como resultado del informe solicitado, Corporinoquia a través de oficio 700.1.25.0231 del 10 de marzo de 2025⁴³ dio respuesta a la solicitud del Juzgado destacándose dentro de sus respuestas las siguientes:

1. Explique cuál es la problemática ambiental presentada con los afluentes río San Ignacio y el Caño el Plato en la vía Tame - Puerto Rondón.

El río San Ignacio, por procesos erosivos y de socavación en la parte alta de la Cuenca Hídrica del río Tame, presenta sedimentación lo que ha generado el cambio de curso por la fuente superficial de caño Platón, es por ello que en el período de lluvias la mayor parte de las aguas discurren en la actualidad por Caño El Plato y hace que no tenga la capacidad para conducir dicho caudal, por esta razón se desborda afectando predios de los campesinos de la zona aguas abajo del puente, situación que generó que los productores de la zona taparan las obras de arte o alcantarillas en la vía agudizando la problemática y parte de un tramo de vía que comunica el Municipio de Tame con el Municipio de Puerto Rondón, viéndose directamente inundadas las veredas Matarrala, Los Aceites, Saporay y Las Canoas del municipio de Tame y El Palón, El Palmar y El Milagro del Municipio de Puerto Rondón.

De igual manera, se ha reportado la presencia de cultivos de arroz en el área generando la intervención en varios tramos de la fuente hídrica lo que ha agravado la situación, lo cual ha derivado en el inicio de los respectivos procesos sancionatorios ambientales por parte de la Dirección Territorial Arauca.

...

3. Señale hace cuánto tiempo se presenta la problemática objeto de este informe en el sector denominado Caño Plato en la vía Tame - Puerto Rondón.

En efecto, la Dirección Territorial Arauca conoció de la denuncia ambiental con radicado interno-AR- 2017-02551 del 12 de septiembre de 2017, interpuesta por el

⁴² Expediente SAMAI Índice 00023 archivo «65Recepcion memor_anexos_24AnexosConsortioVia(.pdf)»

⁴³ Expediente SAMAI Índice 00023 Índice 00121

señor JULIO RAMON ARAUJO GARCIA, consistente en: "problemática que se viene presentando en la vía puerto _rondón - Tame, especialmente en el sector el plato, teniendo en cuenta _que cuando el caño El Plato crece se desborda por la carretera. Esta problemática es a causa de los desvíos y taponamientos de alcantarillas que hacen los arroceros para el riego de sus cultivos, en jurisdicción del municipio de Puerto Rondón - departamento de Arauca" la cual derivo en Ja visita técnica realizada el día 06 de octubre de 2_017, y en la emisión del Concepto, Técnico No. 700.10.1 :17-:0541 de 26 de octubre de 2017...

...

8. Informe si la problemática presentada en el sector denominado Caño Plato en la vía Tame- Puerto Rondón influyó en la no terminación de la obra objeto del contrato Nú. 144 de 2018, suscrito por el Departamento de Arauca (entidad contratante) y la Unión Temporal Caño Plato cuyo objeto es el "Mejoramiento y pavimentación de la vía Puerto Rondón -Tame".

La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - Corporinoquia, en el año 2021, evidenció inundaciones en el sector, hecho que restringe adelantar actividades constructivas de obras de arte y mejoramiento de la vía en el tramo inundado. Sin embargo, una vez baje el nivel de las aguas, se pueden adelantar obras de protección y mejoramiento de la vía, esto teniendo en cuenta que el 'período de lluvias es bimodal, lo que quiere decir que en el periodo de sequía se pueden ejecutar las obras de la protección lateral de la vía.

9. Informe si la problemática presentada en el sector denominado caño Plato en la vía Tame - Puerto Rondón era previsible al momento de la suscripción del contrato de obra No. 144 de 2018, suscrito por. el Departamento de Arauca (entidad contratante) y la Unión Temporal Caño Plato (Contratista) cuyo objeto es el "Mejoramiento y pavimentación de la vía Puerto Rondón - Tame".

Esta problemática viene presentándose desde el año 2017, por lo anterior era previsible que, para ejecutar dichas actividades de mejoramiento de la vía, paralelamente deberían ejecutarse obras de protección robustas sobre el margen derecho de la vía, en el tramo donde paralelamente discurre la fuente hídrica el Caño El Plato, para proteger la estructura vial.

112. De otra parte, se tiene que la Contraloría Delgada Intersectorial nro. 944 con providencia del 18 de noviembre de 2022 resolvió apertura proceso de responsabilidad fiscal, PRF-801112-2021- 40680 Departamento de Arauca, ordenando vincular como presuntos responsables entre otros a la Unión Temporal al Caño Plato y a Consorcio Vial 2018, providencia de la que se destacan las siguientes consideraciones:

Teniendo la cuenta el cuadro anteriormente señalado, que fue aportado por el contratista de Interventoría Consorcio Vial 2018, se entiende que el Contrato de obra 144 de 2018, cuenta con 7 actas de suspensión y siete actas de reinicio del contrato y 3 plazos adicionales, teniendo en cuenta ese último plazo, se entendía que dicha obra debió ser terminada el 15 de agosto de 2022.

Así mismo en dicho informa el Interventor manifiesta que *"evidencia el estado del proyecto desde el reinicio del contrato el 11 DE FEBRERO DE 2022 A 02 DE JUNIO DE 2022, reflejando un 73,42 % de obra acumulada ejecutada a lo largo de los 14,4 km del*

⁴¹ Expediente SAMAI índice 00150 archivo «I65RECIBEMEMORIAL_Expediente_CarPrinci0Izip(.zip)» archivo Carpeta principal 1 «20_20221119_AUTO 2428 Por medio del cual se cierra el P y se ordena la apertura PRF _Fl_179-201»

proyecto, en los cuales se ejecutaron los ítems contratados de; riego de imprimación, mezcla asfáltica, pedraplén compacto, mejoramiento de la subrasante con adición de material y excavaciones sin clasificar de la explanación."

Así las cosas, con lo señalado en el traslado de hallazgos, se tiene que se han presentado una serie de irregularidades en la ejecución del proyecto que ameritan el inicio de una investigación. Lo anterior se produce por la ejecución de un proyecto de inversión que no cumple con las funciones, finalidades beneficio social y económico que motivaron su contratación, dadas las graves deficiencias de planeación con fallas determinantes en la concepción del proyecto, aunado a esto hubo ausencia de supervisión por parte del ente territorial y de la interventoría, que evitara el incumplimiento en las actividades y entrega de los productos contenidos contractualmente. Teniendo en cuenta que la población objeto es la que realiza el uso de la vía Tame- Puerto Rondón del Departamento de Arauca, dejando hasta la fecha un proyecto inconcluso

113. El informe técnico decretado dentro del proceso de responsabilidad PRF-801112-2021-40680⁴⁵, que fue allegado por la Contraloría General de la Republica, entregó las siguientes conclusiones:

...

Así las cosas, el daño fiscal del presente proceso fue subsanado y actualmente se encuentra funcionando el tramo de la vía de los 3.1 km (abscisa K41+640 y K38+540). Situación que, para este apoyo técnico, es claro que los recursos invertidos y las obras ejecutadas a la fecha en el tramo en mención actualmente no se presentan observaciones técnicas

Es de aclarar, que el contrato de obra No. 144 de 2018, cuyo objeto es "Mejoramiento y pavimentación de la vía Tame – Puerto Rondón, en el Departamento de Arauca", se encuentra inconcluso, ya que las abscisas K29+367,6 a la K27+620, no se instaló la carpeta asfáltica y las obras proyectadas en el "MODIFICATORIO No. 03 PRORROGA DE PLAZO No. 03 Y ADICIONAL EN VALOR No. 01 AL VALOR DE OBRA No. 144 DE 2018" con fecha del 11 de febrero de 2022, donde se adiciono un valor por \$3.299.697.320.40, el cual se justificó por unas obras de protección en el caño plato que no estaban en el presupuesto inicial y donde en visita especial de fiscalización, se pudo verificar que estas obras no se realizaron en su totalidad.

Así las cosas, actualmente existe un proceso sancionatorio DE PARTE DEL Departamento de Arauca, registrado mediante Resolución 595 de 2024 "POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UNA ACTUACION ADMINISTRATIVA CONTRACTUAL SANCIONATORIA CONTRATO DE OBRA 144 DE 2018 CELEBRADO ENTRE EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA Y LA UNION TEMPORAL CAÑO PLATO" del 08 de marzo de 2024.

114. Posteriormente con auto del 29 de octubre de 2024⁴⁶ al Contraloría Intersectorial nro. 9 resolvió ordenar el archivo del proceso de responsabilidad fiscal nro. PRF-801112-2021-40680 -Departamento de Arauca, por cuanto el hecho no es constitutivo de detrimento patrimonial, decisión que se toma

⁴⁵ Expediente SAMAI índice 00150 archivo «165RECIBEMEMORIAL_Expediente_CarPrinci01zip(zip)» archivo Carpeta principal 4 «24_202400801_JE0083725_Respuesta al cuestionario_fls 685-711»

⁴⁶ Expediente SAMAI índice 00150 archivo «165RECIBEMEMORIAL_Expediente_CarPrinci01zip(zip)» archivo Carpeta principal 4 «34_20241002_AUTO 1794 Por medio del cual se ordena el archivo_fls 743-762»

respecto al tramo de la obra objeto de aquel proceso el cual se encuentran dentro de la abscisa K41+640 y K38+540 del contrato de obra nro. 144 de 2018.

115. También se encuentra demostrado que el Departamento de Arauca inició procedimiento sancionatorio contra la Unión Temporal Caño Plato por el presunto incumplimiento en la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018⁴⁷, declarándose la pérdida de competencia del Departamento de Arauca para continuar con el procedimiento administrativo sancionatorio, en virtud de la presentación de la demanda de controversias contractuales iniciado por la Unión Temporal Caño Plato.

116. Se aportó el link del expediente de la acción contractual⁴⁸ impetrada por la unión temporal Caño Plato contra el Departamento de Arauca el cual cursa en el Tribunal Administrativo de Arauca bajo el nro. de radicado 81001 2339 000 2025 00003 00. Proceso cuyas pretensiones son las siguientes:

PRIMERO: Que se DECRETE que la DEPARTAMENTO DE ARAUCA incumplió el contrato de obra No. 144 de 2018, cuyo objeto contractual es "EL MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA TAME - PUERTO RONDÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA", debido a las faltas al principio de planeación.

SEGUNDO: Que se RECONOZCA que la UNIÓN TEMPORAL CAÑO PLATO sufrió un desequilibrio económico dentro de la ejecución contractual, indicando que dicho perjuicio debe ser reparado por el DEPARTAMENTO DE ARAUCA.

TERCERO: Que una vez decretado los perjuicios causados se LIQUIDE Judicialmente el contrato de obra No. 144 de 2018, cuyo objeto contractual es "EL MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA TAME - PUERTO RONDÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA"

PRETENSIONES CONDENATORIAS:

CUARTO: Como consecuencia de lo expuesto anteriormente y en consideración a los argumentos desarrollados en la presente demanda, especialmente en el acápite de cuantía, solicito respetuosamente que este honorable Tribunal ORDENE pagar a favor del Contratista la suma de NUEVE MIL MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$9.965.199.563,15 COP). valor que se discrimina de la siguiente forma:

...

QUINTO: SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON CINCUENTA Y SIETE CENTAVOS (\$1.987.857.462,57 COP) Que se ORDENE el pago de los intereses moratorios a la tasa legal más alta vigente en el mercado a partir de la ejecutoria de la providencia que ponga fin a esta controversia y hasta cuando se haga efectivo el pago.

SEXTO: Se CONDENE a la demandada a pagar las costas procesales y agencias en derecho.

⁴⁷ Expediente SAMAI índice 00145 archivo «184Recepcionmemor_Expediente_01ResolucionCierreSa(.pdf)»

⁴⁸ Expediente Samai índice 00103

5. Caso concreto

117. Pretende el actor popular se amparen los derechos colectivos a la moralidad Administrativa, al patrimonio público y a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad de los habitantes del municipio de Puerto Rondón, que considera se encuentran vulnerados por las entidades demandadas, por la no culminación de la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018 cuyo objeto es el «MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DE LA VIA TAME - PUERTO RONDON, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA».

118. Para abordar la problemática planteada en el presente asunto, conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado vista en párrafos anteriores de esta providencia, deberá determinar este Juzgado si las entidades demandadas han actuado conforme los principios de la administración pública en el marco de la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018 cuyo objeto es el «MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DE LA VIA TAME - PUERTO RONDON, EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA» y si la no culminación del contrato de obra ha vulnerado los derechos colectivos invocados por el actor popular .

119. Ahora bien, los documentos arrimados al proceso por las partes, dejaron en evidencia que durante la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018 suscrito entre el Departamento de Arauca y la Unión Temporal Caño Plato se presentaron una serie de adiciones, suspensiones y reinicios que prolongaron ampliamente el plazo contractual de ejecución inicial establecido en la minuta del contrato, pasando de 13 meses a 33 meses y 15 días.

120. Conforme al estudio del informe de interventoría para recibo final de obra del contrato de nro. 144 de 2018, rendido por el Consorcio Vial 2018 a la fecha de culminación del plazo contractual (24 de noviembre de 2023) la obra presentaba un avance físico del 86.87 %, de ejecución de obra, quedando obras sin ejecutar equivalentes al 13.13 %.

121. También se observa del material probatorio allegado al expediente, que fueron varios los factores que afectaron el curso normal de ejecución del contrato de obra objeto del presente asunto. Entre ellos, se destaca lo señalado en el acta de suspensión de contrato nro. 2 de fecha 29 de agosto de 2019, en la cual se evidenció un error en la ubicación de la vía a intervenir, esto por cuanto el punto de referencia inicial y final delimitados en los estudios del proyecto , no resultaron ser precisos, *«debido a que la referenciación del abscisado de la vía – objeto de intervención – en los estudios y diseños del proyecto se realizó sin contar con los Postes de Referencia (PR), los cuales fueron instalados posteriormente en los primeros 26 km de vía»*.

122. Otra razón que dilató la continuidad de las obras en la vía Puerto Rondón - Tame fue advertida por el Consorcio Vial 2018, interventor del contrato de obra nro. 144 de 2018, la cual consistió en un problema de inundación por el desbordamiento de aguas del río San Ignacio durante épocas de invierno, lo cual afecta un tramo de la vía a intervenir por parte de la contratista Unión

Temporal Caño Plato, específicamente el tramo que va desde el puente sobre el Caño Plato y el PR final 41+640, siendo este el evento que conforme el material allegado fue el que más influyó para que la obra no fuera culminada de manera satisfactoria.

123. Respecto a esta situación, los informes técnicos presentados por el Consorcio Vial 2018, establecieron que la entidad contratante había suscrito el contrato de obra nro. 527 de 2016, mediante el cual se debía entregar el tramo de vía entre el PR inicial y el puente sobre el Caño Plato a nivel de subbase, para que el contrato de obra nro. 144 de 2018 completara la pavimentación a nivel de base asfáltica. Sin embargo, debido al trasvase de aguas del río San Ignacio hacia el Caño Plato, que ha afectado gravemente el terraplén en aproximadamente 2 km, la Secretaría de Infraestructura decidió no intervenir ese tramo bajo el contrato nro. 527 de 2016.

124. Las anteriores circunstancias, según lo indicado por el interventor del contrato nro. 144 de 2018 y aceptadas por el Departamento de Arauca en las adiciones contractuales, no fueron advertidas ni en los estudios previos ni en el instrumento contractual a ejecutar por parte de la Unión Temporal Caño Plato. Por ello, fue necesario incluir los ajustes y modificaciones necesarios para culminar la ejecución del contrato, lo que conllevó a una serie de adiciones en el plazo de ejecución contractual y un incremento en su valor por un monto de \$3.299.697.320,40.

125. Al respecto, este Despacho considera que los ajustes y suspensiones en la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018, tienen la virtualidad de configurar un incumplimiento al principio de la contratación estatal consagrados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, que indica:

ARTÍCULO 23.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo

126. Lo anterior, por cuanto fue la misma entidad territorial quien consignó en sus estudios previos, que no era necesario la realización de nuevos estudios en la vía a intervenir, salvo la actualización topografía al momento de la ejecución de los trabajos, no obstante, dichos estudios no reflejaban las verdaderas condiciones técnicas del lugar donde se ejecutoria el proyecto, principalmente lo concerniente al problema ambiental denunciado en el sector de la vía a intervenir desde el sector del Caño Plato hasta el punto final de referencia de obra, problemática que ha sido alegada a lo largo de la presente demanda como la causa principal para la no culminación del tramo faltante de la obra pactada en el contrato nro. 144 de 2018.

127. Es de resaltar que la situación referente al desbordamiento de aguas si resultaba previsible para la entidad territorial, previo a la apertura del proceso contractual, pues tal y como lo informó Corporinoquia en respuesta a la

solicitud de información decretada como prueba de oficio por esta juzgadora y transcrita en el párrafo 111 de esta providencia, la problemática de desbordamiento del río San Ignacio en el Caño Plato se viene presentando desde el año 2017, por lo que era previsible que, para ejecutar las actividades de mejoramiento de la vía objeto del contrato de obra nro. 144 de 2018, paralelamente debieron ejecutarse obras de protección robustas sobre el margen derecho de la estructura vial, en el tramo donde paralelamente discurre la fuente hídrica, situación que era de pleno conocimiento de la entidad, pues se tenía el conocimiento que en aquel sector o tramo de la vía no había podido ser intervenido a través del contrato nro. 527 de 2016.

128. De lo expuesto se desprende que los estudios y diseños elaborados por la entidad territorial departamental previo al inicio del proceso de selección contractual de obra nro. 144 de 2018, fueron confusos e incompletos, pues los mismos carecían de la precisión técnica necesaria para garantizar la adecuada planeación del proyecto.

129. Como principales falencias en los estudios topográficos, geotécnicos y de impacto ambiental, previamente realizados por la entidad contratante en la etapa de planeación del contrato nro. 144 de 2018 se pueden señalar:

- ✓ Error en los puntos de referenciación del proyecto, pues conforme los estudios previos, la obra debía inicial en el PRI26+700 y terminar en el PRF41+100, no obstante, el trazado real correcto era del PR27+240 al PR41+640.
- ✓ Deficiencias en el diseño al no contar con la realidad física del terreno, pues las condiciones hidráulicas e hidrológicas reales no fueron correctamente previstas en aquel instrumento técnico.
- ✓ Falencias en los estudios de impacto ambiental, esto por cuanto no se contó con el fenómeno de trasvase del río San Ignacio (desviación antrópica del cauce), pues no fue previsto ni gestionado dentro del documento que sirvió como sustento del contrato de obra objeto de la acción popular.
- ✓ Inconsistencias en la entrega del tramo por contrato anterior, pues se esperaba que con el contrato nro. 527 de 2016 se entregara el tramo vial en controversia a nivel de subbase; sin embargo, dicha intervención no se ejecutó debido al trasvase de aguas del río San Ignacio hacia el caño Plato, situación que afectó la ejecución del contrato nro. 144 de 2018.

130. Entonces, considera este Juzgado que la falta de precisión técnica en los estudios previos del contrato, impidió conocer las condiciones reales del terreno a intervenir y los posibles riesgos estructurales que se pudieran presentar durante la ejecución de la obra en época invernal, de forma que se pudieran definir desde el inicio del proyecto las soluciones para mitigar la situación presentada en el tramo donde se desborda el Caño Plato por la afluencia del río San Ignacio.

131. De la misma forma la entidad territorial incurrió en inconsistencias entre el presupuesto estimado para la ejecución del contrato de obra nro. 144 de 2018 y los requerimientos reales de la obra, dejando en evidencia una falla en la estructuración financiera del proyecto.

132. Las falencias previamente expuestas evidencian una insuficiente preparación contractual por parte del Departamento de Arauca en relación con el contrato de obra nro. 144 de 2018, deficiencias que, en alguna medida, pudieron influir en la no ejecución total del proyecto dentro del plazo estipulado contractualmente. Sin embargo, se aclara que esta conclusión será definitiva cuando sea declarada por el juez natural y no por el juez constitucional.

133. La situación descrita representa una vulneración a los principios rectores de la contratación estatal como la planeación, transparencia, responsabilidad y eficiencia, y configura, a su vez, una afectación directa al derecho colectivo a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad, derivada de la omisión de estudios técnicos previos adecuados, la falta de previsión de riesgos hidráulicos y estructurales, y la deficiente articulación entre contratos sucesivos.

134. Adicionalmente, se encuentra acreditado que la entidad territorial demandada destino recursos públicos por valor de veintitrés mil setecientos ochenta y ocho millones trescientos cincuenta y cinco mil novecientos sesenta y cinco pesos con treinta y seis centavo (\$23.788.355.965,36), para ser invertidos en un proyecto de inversión social (contrato de obra nro. 144) cuyo objeto consistió en el mejoramiento de la vía Puerto Rondón Tame, no obstante, las falencias ya evidenciadas, generaron costos adicionales en la ejecución de la obra, conllevando una adición presupuestal por valor de tres mil doscientos noventa y nueve millones seiscientos noventa y siete mil trescientos veinte pesos con cuarenta centavos (\$3.299.697.320.40), justificada en la necesidad de construcción de obras adicionales que garantizaran la estabilidad de la vía objeto de mejoramiento, necesidades que no fueron previstas ni documentadas en los estudios iniciales que soportaron el proyecto de obra, y que al finalizar no conllevaron a que se culminara en su totalidad el objeto del contrato.

135. Lo anterior, a criterio del Despacho, comporta una vulneración del derecho colectivo al patrimonio público, el cual, conforme el antecedente jurisprudencial citado en el párrafo 96 de esta providencia, exige que los recursos públicos se manejen con eficiencia y transparencia, lo que se traduce en la ejecución de obras estatales con la debida planificación y eficiencia, permitiéndose así la culminación de aquellas con los recursos destinados para tal fin y en el plazo estipulado, circunstancias que como quedo evidenciado no acontecieron en la ejecución del contrato nro. 144 de 2018, afectándose el interés público de los transeúntes de la Vía Puerto Rondón Tame.

136. De otra parte, también se encuentra demostrado que, en gran medida, la no culminación de la obra objeto del contrato nro. 144 de 2018 provino del incumplimiento de los principios de economía y planeación contractual

consagrados en el artículo 25⁴⁹ de la Ley 80 de 1993, generándose una alteración en el alcance de ejecución contractual que comprometió la viabilidad técnica, financiera y jurídica del proyecto generando suspensiones prolongadas en la ejecución contractual, incrementos presupuestales no previstos y una afectación directa al interés general de la comunidad beneficiaria del mejoramiento de la vía Puerto Rondón Tame, configurándose así la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

137. Este Juzgado reconoce que la Unión Temporal, como contratista del Departamento, aceptó las condiciones y ajustes del contrato de obra, atendiendo las características técnicas del terreno y comprometiéndose a su ejecución integral.

138. No obstante, los presuntos incumplimientos contractuales de ambas partes se encuentran actualmente bajo análisis en el proceso de controversias contractuales que cursa ante el Tribunal Administrativo de Arauca, autoridad competente para determinar la existencia de fallas, imponer sanciones y adoptar las medidas correctivas que correspondan al caso, por lo que en el marco de esta acción popular no se atribuirán responsabilidades de cara a la ejecución del contrato, ni se decidirá sobre su liquidación, en la medida que, esa decisión le corresponderá al juez natural.

139. En ese sentido, esta Judicatura advierte que a quien le asiste el deber legal de velar por el mantenimiento y conservación de la infraestructura vial objeto de la presente acción constitucional es al Departamento de Arauca, pues la vía Puerto Rondón- Tame objeto del contrato de obra nro. 144 de 2018 pertenece a la red vial territorial de este departamento⁵⁰.

140. Luego, independientemente de los resultados del proceso contractual en curso, este Juzgado está en la obligación legal y constitucional de tomar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos colectivos vulnerados con la situación fáctica descrita en líneas anteriores, pues a la fecha de emisión de la presente providencia, no se conoce de alguna actuación puntual por parte de la entidad territorial departamental que cese la desatención de la obra física destinada a mejorar la movilidad de los habitantes que transitan por la vía Puerto Rondón Tame, ya que el agravio ocasionado

⁴⁹ ARTÍCULO 25.- *Del Principio de Economía.* Reglamentado por el Decreto Nacional 287 de 1996. En virtud de este principio:

...

40. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

⁵⁰ LEY 105 DE 1993 «*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.*»

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.*

con la no culminación de la carretera se ha prolongado durante casi 7 años (2018), en los cuales la administración departamental no ha tomado acciones eficaces, correctivos, o incluso sanciones, que permitan la terminación de la obra vial objeto del contrato de obra nro. 144 de 2018.

141. Así las cosas, se procederá a amparar los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público y a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, los cuales se encuentran actualmente amenazados y en riesgo de vulneración por la no culminación de la obra objeto del contrato nro. 144 de 2018, que afecta de manera directa a los habitantes del municipio de Puerto Rondón y, en general, a todo el conglomerado social que transita por la vía Puerto Rondón-Tame.

142. En virtud de lo anterior, se ordenará al Departamento de Arauca, en su calidad de garante y responsable del mantenimiento, conservación y operación de la infraestructura vial del territorio, que proceda a adoptar las medidas administrativas, financieras y contractuales necesarias para garantizar el pleno funcionamiento de la vía Puerto Rondón-Tame, así:

143. Proceda a efectuar todo el proceso precontractual y contractual pertinente para culminar las obras inconclusas derivadas del contrato de obra nro. 144 de 2018.

144. Entonces, con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en precedencia, se establecen los siguientes términos para la realización de las actuaciones correspondientes, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Estudios técnicos del tramo inconcluso

145. Para la realización de los estudios técnicos correspondientes al tramo de la obra que aún se encuentran pendiente de ejecución, debe tenerse de presente el informe final de recibo de obra del contrato nro. 144 de 2018. Dichos estudios deberán incluir, como mínimo:

Localización geográfica del tramo de la vía Puerto Rondón- Tame inconcluso.

Diagnóstico estructural, topográfico y geotécnico del terreno y de las condiciones actuales del tramo inconcluso.

Diseño técnico y presupuestal actualizado, que permita establecer con precisión los recursos necesarios para la culminación del tramo pendiente.

Cronograma de ejecución, con metas claras, verificables y alineadas con los principios de eficiencia y oportunidad.

Identificación de riesgos y medidas de mitigación, para prevenir nuevas interrupciones o afectaciones en el desarrollo del proyecto.

Plazo de entrega: dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

Estructuración, aprobación y viabilización del proyecto

146. Una vez recibidos los estudios técnicos, se concede un término de **dos (2) meses** para estructurar, aprobar y viabilizar el proyecto, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Definición de la fuente de financiación

147. Para definir la fuente de financiación del proyecto, se otorga un plazo de **dos (2) meses**, contados a partir de la finalización del término anterior.

Proceso de contratación

148. Para adelantar el proceso de contratación correspondiente, se concede un término de **dos (2) meses**, adicionales a los dos (2) meses otorgados para la definición de la fuente de financiación.

149. Para verificar el cumplimiento de las ordenes impartidas, el Departamento de Arauca deberá remitir a este Despacho, cada dos (2) meses, un informe detallado sobre el avance de las actividades señaladas.

Ejecución y entrega del objeto contractual

150. Finalmente, durante el término que se establezca para la ejecución del contrato, el Departamento de Arauca deberá rendir informe al Juzgado sobre los avances de las obras referidas en los numerales precedentes, con una periodicidad bimestral, hasta la entrega del producto a satisfacción.

151. Lo anterior se ordena sin perjuicio de las verificaciones que este Despacho pueda realizar en cualquier momento, si lo considera pertinente, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las órdenes impartidas y la protección integral de los derechos colectivos comprometidos en la presente acción.

152. En caso de que la administración departamental esté ejecutando un proceso contractual relacionado con los estudios y diseños para la terminación del mejoramiento de la vía Puerto Rondón Tame, deberá remitir a esta Judicatura, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, la documentación que lo acredite, incluyendo una descripción detallada de las actividades previstas y, de ser posible, las adiciones ordenadas en esta providencia. Advirtiéndole que, si dichas actuaciones no han sido incorporadas, deberán ejecutarse conforme a los plazos y condiciones aquí establecidos.

153. Ahora bien, en armonía con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, para el seguimiento de los acuerdos se conformará un Comité de Verificación presidido por la suscrita juez y compuesto por i) el personero municipal de Puerto Rondón en calidad de actor popular; ii) un delegado del Departamento de Arauca, y iii) el agente del Ministerio Público delegado ante este juzgado.

154. Este Comité, a partir de la notificación personal de la presente providencia, de manera armónica y coordinada, deberá rendir un informe bimestral sobre el avance en el cumplimiento de los acuerdos realizados.

6. Otras disposiciones

155. En lo que tiene que ver con las vinculadas Contraloría General de la República y la Contraloría Departamental de Arauca, se declarará su falta de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, al no haberse advertido vulneración a derecho colectivo alguno atribuible a estas entidades.

156. Por último, considerando lo establecido en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, se ordenará la remisión virtual del presente expediente a la Defensoría del Pueblo para lo de su competencia en materia de Registro Público de acciones populares y de grupo.

7. Costas

157. El Consejo de Estado (2019)⁵¹, precisó el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, respecto a la condena y la liquidación de las costas, de la siguiente forma:

2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.

158. Conforme lo anterior, revisado el expediente se advierte que en el presente trámite no se ocasionaron gastos procesales, ni tampoco se observa actuar temerario o de mala fe por ninguna de las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo de 38 de Ley 472 de 1998, motivo por el cual no habrá lugar a condenar en tal sentido.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Arauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público y a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, los cuales se encuentran actualmente amenazados y en riesgo de vulneración por la no culminación de la obra objeto del contrato nro. 144 de 2018, afectando de manera directa a los

⁵¹ SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU Actor: YESID FIGUEROA GARCÍA Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA

habitantes del municipio de Puerto Rondón y, en general, a todo el conglomerado social que transita por la vía Puerto Rondón-Tame.

SEGUNDO: En virtud de lo anterior, se **ORDENA** al Departamento de Arauca, en su calidad de garante y responsable del mantenimiento, conservación y operación de la infraestructura vial del territorio departamental, que proceda a adoptar las medidas administrativas, financieras y contractuales necesarias para garantizar el pleno funcionamiento de la vía Puerto Rondón-Tame, así:

EFFECTUAR todo el proceso precontractual y contractual pertinente para culminar las obras inconclusas derivadas del contrato de obra nro. 144 de 2018.

TERCERO: Con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en precedencia, se establecen los siguientes términos para la realización de las actuaciones correspondientes, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Estudios técnicos del tramo inconcluso

Para la realización de los estudios técnicos correspondientes al tramo de la obra que aún se encuentran pendiente de ejecución, debe tenerse de presente el informe final de recibo de obra del contrato nro. 144 de 2018. Dichos estudios deberán incluir, como mínimo:

Localización geográfica del tramo de la vía Puerto Rondón- Tame inconcluso.

Diagnóstico estructural, topográfico y geotécnico del terreno y de las condiciones actuales del tramo inconcluso.

Diseño técnico y presupuestal actualizado, que permita establecer con precisión los recursos necesarios para la culminación del tramo pendiente.

Cronograma de ejecución, con metas claras, verificables y alineadas con los principios de eficiencia y oportunidad.

Identificación de riesgos y medidas de mitigación, para prevenir nuevas interrupciones o afectaciones en el desarrollo del proyecto.

Plazo de entrega: dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

Estructuración, aprobación y viabilización del proyecto

Una vez recibidos los estudios técnicos, se concede un término de dos (2) meses para estructurar, aprobar y viabilizar el proyecto, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Definición de la fuente de financiación

Para definir la fuente de financiación del proyecto, se otorga un plazo de **dos (2) meses**, contados a partir de la finalización del término anterior.

Proceso de contratación

Para adelantar el proceso de contratación correspondiente, se concede un término de **dos (2) meses**, adicionales a los dos (2) meses otorgados para la definición de la fuente de financiación.

Ejecución y entrega del objeto contractual

Finalmente, durante el término que se establezca para la ejecución del contrato, el Departamento de Arauca deberá rendir informe al Juzgado sobre los avances de las obras referidas en los numerales precedentes, con una periodicidad bimestral, hasta la entrega del producto a satisfacción.

CUARTO: ORDENAR a el Departamento de Arauca, rendir informe al Juzgado de los avances de los estudios y obras que refieren los numerales anteriores, con una periodicidad de **dos (2) meses**; sin perjuicio de la correspondiente verificación que pueda efectuar el Despacho de considerarlo pertinente en cualquier momento, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las órdenes impartidas y la protección de los derechos colectivos involucrados.

En caso de que la administración departamental esté ejecutando un proceso contractual relacionado con los estudios y diseños para la terminación del mejoramiento de la vía Puerto Rondón Tame, deberá remitir a esta Judicatura, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, la documentación que lo acredite, incluyendo una descripción detallada de las actividades previstas y, de ser posible, las adiciones ordenadas en esta providencia. Advirtiéndole que, si dichas actuaciones no han sido incorporadas, deberán ejecutarse conforme a los plazos y condiciones aquí establecidos.

QUINTO: Para el seguimiento de los acuerdos se conformará un Comité de Verificación presidido por la suscrita Juez y compuesto por i) el personero municipal de Puerto Rondón en calidad de actor popular; ii) un delegado del Departamento de Arauca, y iii) el agente del Ministerio Público delegado ante este juzgado. Este comité, a partir de la notificación personal de la presente providencia, de manera armónica y coordinada, deberá rendir un informe **bimestral** sobre el avance en el cumplimiento de los acuerdos realizados.

SEXTO: DESVINCULAR a la Contraloría General de la República y la Contraloría Departamental de Arauca del presente trámite constitucional, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

SÉPTIMO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

Radicado: 81001-3333-004-2024-00070-00
Naturaleza: Acción popular
Sentencia de primera instancia

OCTAVO: REMITIR por conducto de la Secretaría copia de la presente providencia con destino Registro Público de la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

NOVENO: NO CONDENAR en costas a ninguna de las partes, según las razones expuestas.

DÉCIMO: NOTIFICAR personalmente la presente providencia a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 y 205 del CPACA.

DÉCIMO PRIMERO: REALIZAR los registros y anotaciones pertinentes en la plataforma SAMAI

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente a través de SAMAI)
CINDY YOMARA ANGARITA GARCÍA
JUEZA