



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Palacio de Justicia – Oficina 418
ventanillatriadmsan@ceudoj.ramajudicial.gov.co

EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE:

RADICADO: **680012331000-2009-00400-00**

PONENTE H.M: IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

DEMANDANTE: PROFESIONALES EN LA INDUSTRIA PETROLERA PIPE DE COLOMBIA LTDA. Y FLUEQUITEC LTDA.

DEMANDADO: ECOPETROL S.A.

NATURALEZA: Contractual

FECHA SENTENCIA: 23 DE NOVIEMBRE DE 2023

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL EN LA SECCIÓN SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DIAS, COMPRENDIDO ENTRE LAS 08:00 A.M DEL **07 DE DICIEMBRE DE 2023** HASTA LAS 04:00 P.M DEL **12 DE DICIEMBRE DE 2023**, HORA EN LA CUAL SE DESFIJA.

Firmado Por:

Daissy Paola Diaz Vargas

Secretario

Mixto

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **ec74c95c46f43e86797d2bdde948a2d6a28219a8209f6450b095966a02c4fa17**

Documento generado en 06/12/2023 03:46:33 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Bucaramanga, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
Exp. No. 680012331000-2009-00400-00

DEMANDANTE:	PROFESIONALES EN LA INDUSTRIA PETROLERA PIPE DE COLOMBIA LTDA. FLUEQUITEC LTDA.
DEMANDADO:	ECOPETROL S.A. notificacionesjudicialesecopetrol@ecopetrol.com.co
MINISTERIO PÚBLICO:	DIANA F MILLAN SUAREZ PROCURADORA 17 JUDICIAL II dfmillan@procuraduria.gov.co
ACCION	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Se encuentra al Despacho el proceso que en ejercicio de la acción de **controversias contractuales** instauran las Sociedades **PROFESIONALES EN LA INDUSTRIA PETROLERA PIPE DE COLOMBIA LTDA.** y **FLUEQUITEC LTDA.** en contra de **ECOPETROL S.A.**, para proferir decisión de fondo una vez verificada la inexistencia de causal que invalide lo actuado y encontrándose rituada la actuación en su totalidad, previa reseña de los siguientes antecedentes:

ANTECEDENTES

La Demanda

Pretensiones:

1. *Declarar que ECOPETROL S.A. incumplió el contrato de Suministro de las obras de mantenimiento para los tanques y vasijas localizados en los diferentes campos de la Superintendencia de Mares, de la Gerencia Regional Magdalena Medio de Ecopetrol S.A., con sede en El Centro (Santander), durante las vigencias de 2004 a 2006, contrato número GMM-5200463-04 de fecha 23 de noviembre de 2004, celebrado con la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA - FLUEQUITEC LTDA, por no haber aplicado la fórmula de reajuste de los valores unitarios acordada en la cláusula 03 de ese contrato.*
2. *Declarar la nulidad del acto administrativo por medio del cual se produjo la liquidación unilateral del citado contrato GMM-5200463-04, acto de fecha 12 de diciembre de 2006 expedido por ECOPETROL S.A. - Gerencia Regional del Magdalena Medio de ECOPETROL, suscrito por el Administrador del Contrato, Miguel Humberto Barros Suárez, por infracción de normas legales a las que debía sujetarse conforme con la declaración anterior.*



3. *Declarar la nulidad de la resolución 002 del 31 enero de 2007 de ECOPETROL S.A. - Gerencia Regional del Magdalena Medio de ECOPETROL, suscrita por el Administrador del Contrato, Miguel Humberto Barros Suárez, Jefe del Departamento de Mantenimiento, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación unilateral del contrato GMM- 5200463-04, bajo las mismas consideraciones de la declaración anterior.*
4. *Que como consecuencia, a título de restablecimiento se condene a ECOPETROL S.A., a reconocer y pagar en favor de las sociedades PROFESIONALES EN LA INDUSTRIA PETROLERA PIPE DE COLOMBIA LTDA. y FLUEQUITEC LTDA., la suma de dinero correspondiente a la diferencia entre: (i) el valor final del contrato pagado por ECOPETROL con base en los reajustes de los precios unitarios calculados excluyendo el AIT y otros costos indirectos del factor tarifa de la propuesta o anterior (TA) de la fórmula de reajuste prevista en la cláusula 03 del contrato; y (ii) el valor total del contrato que debe pagar ECOPETROL con base en los reajustes de los precios unitarios calculados conforme con lo previsto en el contrato, es decir, sin excluir el AIU y otros costos indirectos del factor tarifa de la propuesta o anterior (TA) de la fórmula de reajuste prevista en la cláusula 03 del contrato, y aplicando los porcentajes de incidencia pactados: K=30%, I Salario = 18% e I MEO = 82%; ordenando en consecuencia que se modifique la liquidación del contrato para incorporar dicho reconocimiento en las cuantías resultantes y para las fechas que se establezcan en el proceso.*
5. *Ordenar a ECOPETROL reconocer y pagar en favor de las DEMANDANTES intereses a la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado de las sumas por las cuales se condene a ECOPETROL S.A. por reajustes de los precios unitarios no aplicados, conforme la condena anterior, desde el vencimiento de los 30 días posteriores a la presentación de la factura correspondiente a cada acta de liquidación parcial y hasta la fecha del pago electivo. Ello conforme con lo previsto en la cláusula 04 del contrato y de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2, numeral &, artículo 4 de la ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 1ª del decreto reglamentario 679 de 1994.*
6. *Ordenar a ECOMETROL dar cumplimiento a la sentencia (...)*

Fundamento Fáctico:

Se expone en la demanda que:

1. ECOPETROL S.A., mediante la modalidad de Solicitud de Ofertas Abierta, realizó el proceso de selección y contratación N° P-GMM-242-04 para contratar el Suministro de las obras de mantenimiento para los tanques y vasijas localizados en los diferentes campos de la Superintendencia de Mares, de la Gerencia Regional Magdalena Medio de Ecopetrol S.A., con sede en El Centro (Santander), durante las vigencias de 2004 a 2006.
2. Las reglas especiales de los procesos de selección mediante la modalidad



- de Solicitud de Ofertas Abierta que adelanta ECOPETROL se encuentran contenidas en el numeral 6.1.6.1.3. del Manual de Contratación³ de ECOPETROL S.A., y en el documento "Condiciones Genéricas de la Contratación (CGC) - Procesos de Selección Sometidos al Manual de Contratación (Solicitud de Ofertas Abierta)".
3. Las condiciones particulares del proceso de selección y contratación, se contienen en el documento "Solicitud de Ofertas Abierta No. P-GMM-242-04 - Suministro de las obras de mantenimiento para los tanques y vasijas localizados en los diferentes campos de la Superintendencia de Mares, de la Gerencia Regional Magdalena Medio de Ecopetrol S.A., con sede en El Centro (Santander), durante las vigencias de 2004 a 2006 - CEC (Condiciones Específicas de la Contratación) (Versión definitiva de los DPS)", CEC.
 4. En la regulación de los aspectos específicos de formulación de la propuesta del Documento CEC, numeral 3.5, se estipuló que el ofrecimiento económico debería realizarse en pesos colombianos y por el sistema de Valores Unitarios, conforme con el cual "el valor del Contrato se pacta por unidades de servicio (ítems o renglones), a cada una de las cuales corresponde un precio determina-do. En dicho precio se encuentran comprendidos todos los costos directos e indirectos, incluidos los suministros de equipos, herramientas, materiales y elementos que resulten necesarios, gastos de personal, de administración, imprevistos y utilidades. "El valor total del Contrato será la suma de los resultados que se obtengan al multiplicar las cantidades ejecutadas, por el valor unitario pactado para el respectivo ítem o renglón".
 5. En el mismo Documento Condiciones Específicas de la Contratación, en el Capítulo Sexto - Minuta del Contrato, en el ítem "Cláusula 03", se especifica el Valor del Contrato y la forma en que será determinado.
 6. El proceso de selección que adelanta ECOPETROL conforme con el Manual de Contratación, el documento "Condiciones Genéricas de la Contratación (CGC) - Procesos de Selección Sometidos al Manual de Contratación (Solicitud de Ofertas Abierta)" y el documento CEC (Condiciones Específicas de la Contratación), prevé un procedimiento formal y documentado de los tratos preliminares, mediante la documentación de las actas de visita, la posibilidad de formular preguntas y observaciones únicamente por escrito, la validez única de las respuestas por escrito de ECOPETROL y la decisión sobre cuestionamientos a las propuestas en el acta de adjudicación, principalmente.
 7. Las sociedades comerciales PIPE DE COLOMBIA LTDA y FLUEQUITEC LTDA constituyeron la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA-FLUEQUITEC LTDA, con el fin de participar en el proceso de selección



"Solicitud de Ofertas Abierta No. P-GMM-242-04 -.

8. El 5 de octubre de 2004 la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA. - FLUEQUITEC LTDA presentó oferta dentro del proceso de Solicitud de Ofertas Abierta P-GMM-242-04, convocado por ECOPETROL.
9. Para efectos de cumplir con lo requerido en el Documento CEC, en la NOTA del numeral 3.5 Ofrecimiento Económico - y en el Parágrafo Segundo del ítem "Cláusula 03: Valor del Contrato" del modelo de minuta de contrato propuesta, la UNIÓN TEMPORAL incluyó en la Carta de presentación de la propuesta - Anexo I los siguientes textos:

"3. Que ofrezco ejecutar el Contrato objeto del presente Proceso de Selección, por un valor de MIL TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS COLOMBIANOS, (\$1.372.956.573,00 m.l.c) por el sistema de precio unitario. Los porcentajes de AIU del ofrecimiento económico son los siguientes;

"A (Administración): 15%

"I (Imprevistos): 10%

"U (Utilidad): 5 %

"4. Para efectos de cálculo de reajuste de los valores unitarios fijados en la oferta los porcentajes de incidencia promedio de la propuesta son:

"Incidencia por concepto de salarios (1S):

"18%

"Incidencia por concepto de materiales, equipos y otros conceptos (1 MEO):

82%

"Incidencia por concepto de materiales, equipos y otros conceptos (1 MEO):

"82%

"Incidencia por concepto de todos los costos no sujetos a Reajuste, tales como:

"AIU, Dirección, Impuestos, otros conceptos, etc.

"(K):30 %
10. El ofrecimiento económico contenido en la propuesta de la UNIÓN TEMPORAL fue claro en lo referente a que los porcentajes de incidencia promedio se proponían "Para efectos de cálculo de reajuste de los valores unitarios fijados en la oferta".
11. ECOPETROL no hizo uso en la etapa pre -contractual de las facultades previstas en los procesos de selección de Solicitud de Ofertas Abierta sometidos al Manual de Contratación, para aclarar o interpretar los pliegos de condiciones, así como tampoco lo hizo para requerir la aclaración o modificación de la propuesta de la UNIÓN TEMPORAL.
12. En el "Acto Administrativo de Adjudicación" contenido en el "Acta de Adjudicación del Proceso de Selección No. P-GMM-242-04" del 11 de



noviembre de 2004, ECOPETROL decidió:

"Adjudicar a la UT PIPE DE COLOMBIA LTDA & FLUEQUITEC LTDA el contrato correspondiente al PROCESO DE SELECCIÓN No. P-GMM-242-04 cuyo objeto es el 'SUMINISTRO DE LAS OBRAS DE MANTENIMIENTO PARA LOS TANQUES Y VASIJAS LOCALIZADOS EN LOS DIFERENTES CAMPOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE MARES, DE LA GERENCIA REGIONAL MAGDALENA MEDIO DE ECOPETROL S.A., CON SEDE EN EL CENTRO (SANTANDER), DURANTE LAS VIGENCIAS DE 2004 A 2006 por un valor de MIL DOSICENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES (\$1.272.956.573) PESOS M/CTE., sin incluir IVA y un plazo de PLAZO (sic) 600 días calendario contados a partir de la de iniciación del servicio según acta".

13. ECOPETROL Y la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA - FLUEQUITEC LTDA celebraron el Contrato No. GMM-5200463-04 con fecha 23 de noviembre de 2004, para el Suministro de las obras de mantenimiento para los tanques y vasijas localizados en los diferentes campos de la Superintendencia de Mares, de la Gerencia Regional Magdalena Medio de Ecopetrol S.A., con sede en El Centro (Santander), durante las vigencias de 2004 a 2006, Contrato GMM-5200463-04.
14. Los pliegos de condiciones, la decisión adoptada en el acta de adjudicación sobre la validez de la propuesta económica de la UNIÓN TEMPORAL, la celebración del contrato con sujeción al Manual de Contratación y al Documento CEC, incorporan expresamente que la fórmula contractual de reajuste se aplicaría con base en los precios unitarios.
15. Iniciada la ejecución del contrato GMM-5200463-04, el interventor del contrato y funcionario de ECOPETROL, mediante comunicación identificada con el Número 5200463-04-010 del 16 de febrero de 2005, requirió a la UNIÓN TEMPORAL en los siguientes términos:
"Para efectos de hacer una distribución del valor estimado del contrato en los porcentajes que corresponden en promedio al valor de los materiales, de equipos y de salarios; se hace necesario corregir su correspondencia TKS-VASIJAS DE MARES-001-04 de fecha 5 de octubre de 2004 de la solicitud de oferta No. P-GMM-242-04, en el sentido que la distribución debe sumar indefectiblemente 100% y así adelantar las gestiones pertinentes para el cálculo de los reajustes del contrato GMM-5200463-04 aplicando la fórmula prevista para tal fin".
16. La correspondencia TKS-VASIJAS DE MARES-001-04 de fecha 5 de octubre de 2004, cuya corrección solicita el interventor en la comunicación, corresponde a la Carta de Presentación de la Propuesta de la UNIÓN TEMPORAL dentro del proceso de solicitud de oferta No. P-GMM-242-04.



17. Mediante comunicación identificada como TKS-VASIJAS- DE MARES-072-05 de fecha 17 de febrero de 2005, la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA - FLUEQUITEC LTDA dio respuesta al requerimiento del interventor del contrato GMM-5200463-04, indicando que la correspondencia cuya corrección se requiere "hace parte integral de la propuesta que originó el contrato" y exponiendo las razones por las cuales la UNIÓN TEMPORAL no compartía el argumento de ECOPETROL con base en el cual se solicitó tal corrección.
18. En respuesta a la comunicación TKS-VASIJAS- DE MARES-072-05 de fecha 17 de febrero de 2005 de la UNIÓN TEMPORAL, un nuevo Interventor del contrato GMM-5200463-04, también funcionario de ECOPETROL, en comunicación identificada con el Nro. 5200463-04-011 del 21 de febrero de 2005, manifestó que: " la intención de nuestra comunicación No 5200463-04-010 de fecha 6 de Febrero de 2005 es solicitarles precisión de los valores porcentuales que conforman la fórmula de reajuste indicada en el párrafo segundo de la cláusula 03 de la minuta del contrato referida en las Condiciones Especiales de Contratación (CEC) de la solicitud de oferta No P-GMM-242-04, fórmula que también está registrada en el párrafo segundo de la cláusula 03 del contrato No. 5200463-04.
19. En el glosario del Manual de Contratación de ECOPETROL y en la cláusula 03 del contrato GMM-5200463 se prevé que cada precio unitario comprende todos los costos directos e indirectos, incluidos los gastos de administración, imprevistos y utilidades AIS. Y se indica: "el valor total del contrato será la suma de los resultados que se obtengan al multiplicar las cantidades ejecutadas, por el precio unitario pactado para el respectivo ítem."
20. En el párrafo segundo de la cláusula 03 del contrato, se dice que "se reconocerán reajustes a los precios unitarios cada doce meses."
21. Ni en el documento CEC, ni en la audiencia de precisión de los documentos del proceso de selección, ni en el acta de adjudicación, ni en el contrato, se previó que el factor TA de la fórmula de reajuste correspondía a "Tarifa de la propuesta antes de AIU".
22. Para el 24 de febrero de 2005, cuando ya habían transcurrido 80 días de ejecución del contrato y a más del 13% del plazo contractual, ECOPETROL había desembolsado solo el 0.71% del valor estimado del contrato.
23. Lo anterior, como consecuencia de no haber suscrito el acta de reajuste de precios unitarios con la aplicación de la fórmula de reajuste en los términos propuestos por ECOPETROL en sus comunicaciones del 16 y 21 de febrero de 2.005.
24. El no trámite de las actas de liquidación parcial alteró el flujo de pagos esperado y amenazaba con afectar la continuidad en la en la ejecución y el cumplimiento del contrato en los términos originalmente previstos, generando



traumatismos para la UNIÓN TEMPORAL.

25. El día 24 de febrero de 2005, ECOPETROL y la UNIÓN TEMPORAL suscribieron un “Acta de reajuste salarial No. 1”, en la cual aplicaron la siguiente fórmula de reajuste:

$$NT=TA [K+ (I \text{ Salarios} \times (1+\%IS))+(\text{IMEO} \times (1+\%IPC))] \quad K= \quad 30\%$$

TA= Tarifa de la propuesta antes de AIU

I Salario=	18%
%IS=	8.49%
I MEO=	82%
%IPC=	0.0%

26. El 10 de julio de 2005, ECOPETROL y la UNIÓN TEMPORAL suscribieron el “Acta de reajuste de las tarifas aprobadas para el 2005”, para incorporar el ajuste por concepto de materiales, equipos y otros conceptos con base en el IPC, emitido por el DANE para el área de Bucaramanga para ingresos medios, que no había sido incorporado en el “Acta de Ajuste Salarial No. 1”, por cuanto no estaba disponible en ese momento la cifra de variación del IPC para el área de Bucaramanga para ingresos medios, que certifica el DANE.

27. En el “Acta de reajuste de las tarifas aprobadas para el 2005”, del 10 de julio de 2005, se aplicó la siguiente fórmula de reajuste:

$$NT=TA [K+ (I \text{ salarios} \times (1+\%IS))+(\text{IMEO} \times (1+\%IPC))] \quad K= \quad 30\%$$

TA= Tarifa de la propuesta antes de AIU

I Salario=	18%
%IS=	8.49%
I MEO=	82%
%IPC=	0.0%
%IPC=	5.50%

28. La UNIÓN TEMPORAL suscribió el Acta de reajuste de las tarifas del 10 de julio de 2005, dejando como constancia que se encontraba en desacuerdo con la corrección del acta de reajuste de las tarifas aprobadas para el 2005 “PUES AL LEER LOS DOCUMENTOS ATINENTES DA LA SENSACIÓN QUE LA UNIÓN TEMPORAL PIDE DE COLOMBIA LTDA.- FLUEQUITEC LTDA, ESTA DE ACUERDO CON QUE LA ÚNICA CORRECCIÓN QUE SE DEBE HACER LA DEL IPC, PERO LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA. – FLUEQUITEC LTDA EXPUSO Y SE ENTIENDE QUE EN EL ACTA DE REAJUSTE NO 1 ESTÁ EN DESACUERDO EN LO QUE SE REFIERE A TA, ALLÍ PARA LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA.- FLUEQUITEC LTDA, SE DEBE INCLUIR LOS COSTOS INDIRECTOS.”

29. Mediante comunicación TKS-VASIJAS DE MARES / ING-308 de fecha 3 de marzo de 2006, la UNIÓN TEMPORAL requiere a ECOPETROL una reunión



con el Administrador del Contrato GMM-5200463-04 así como la corrección del "Acta de reajuste salarial No. 1", en razón de los perjuicios económicos que estaban afectando a la contratista como resultado de la fórmula de reajuste impuesta por ECOPETROL.

30. En respuesta a la comunicación TKS-VASIJAS DE MARES / ING 038 de fecha 3 de marzo de 2006 de la UNIÓN TEMPORAL, en comunicación 5200463-C-001 del 5 de julio de 2006 un nuevo Interventor del contrato, el Director de Interventoría de la empresa Ingeniería Strycon Ltda, reiteró la posición de ECOPETROL sobre la fórmula de reajuste aplicada en el Acta de reajuste salarial No. 1, y señaló: "3. Revisando las comunicaciones del contrato, encontramos que mediante comunicación de ECOPETROL No 5200463-04-011 de fecha 21 de febrero de 2005, se les precisa lo correspondiente, ya que en el contrato no está claro, que TA corresponde a la Tarifa de la propuesta antes de AIU".
31. Entre la comunicación TKS-VASIJAS DE MARES / ING-308 del 3 de marzo de 2006, de la UNIÓN TEMPORAL y la comunicación 5200463-C-001 del 5 de julio de 2006 de ECOPETROL, transcurrió un lapso de 124 días, es decir más de 3 meses.
32. Ante la inconformidad expresada por la UNIÓN TEMPORAL sobre la manera en que ECOPETROL aplicó la fórmula de reajuste de los precios unitarios, el 10 de julio de 2006 se produjo una reunión entre el representante de la UNIÓN TEMPORAL, el interventor y ECOPETROL, para tratar ese punto y la suscripción del acta de Reajuste No. 2.
33. En la aludida reunión del 10 de julio de 2006, ECOPETROL manifestó que era viable que el contratista firmara el acta de reajuste a pesar de su inconformidad con la fórmula aplicada, sin que ello significara renunciar a su derecho y a presentar posteriormente reclamación, en los siguientes términos: "La Dirección Jurídica representada por el Doctor Javier Darío Contreras le aclara al Contratista que bien puede firmar el acta de reajuste salarial No 2 con el fin de adelantar los pagos correspondientes a las actas de liquidación para pago parcial No 13 y 14, los cuales el contratista no ha querido presentar, sin que esto signifique su renuncia a presentar una reclamación a ECOPETROL, respecto del valor de la tarifa".
34. El 11 de julio de 2006, ECOPETROL y la UNIÓN TEMPORAL suscribieron "Acta de reajuste No. 2", en la que se aplicó la siguiente fórmula:

$$NT=TA [K+ (I \text{ salarios} \times (1+\%IS))+ (IMEO \times (1+\%IPC))]$$

K=	30%
TA= Tarifa de la propuesta antes de AIU	I Salario= 18%
	%IS= 8.49%
	I MEO= 82%
	%IPC= 4.%



35. Al suscribir el "Acta de reajuste No. 2" del 11 de julio de 2006, la UNIÓN TEMPORAL dejo la siguiente constancia: "LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA. - FLUEQUITEC LTDA. DEJA CONSTANCIA, QUE ESTÁ EN DESACUERDO CON LA CORRECCIÓN DEL ACTA DE REAJUSTE No 2, PUES AL LEER LOS DOCUMENTOS ATINENTES DA LA SENSACIÓN QUE LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA, - FLUEQUITEC LTDA. ESTA DE ACUERDO CON QUE LA ÚNICA CORRECCIÓN QUE SE DEBE HACER ES LA DEL IPC, PERO LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA. - FLUEQUITEC LTDA. EXPUSO Y SE MANTIENE QUE EN AL ACTA DE REAJUSTE No 2 ESTÁ EN DESACUERDO EN LO QUE SE REFIERE A TA, ALLÍ PARA LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LIDA. - FLUEQUITEC LTDA. SE DEBE INCLUIR LOS COSTOS INDIRECTOS".
36. Durante la ejecución del contrato y aplicando la fórmula de reajuste de los precios unitarios tomando el factor $TA = \text{Tarifa de la propuesta o anterior}$ excluyendo el AIU, se produjeron pagos contra facturación mensual del contratista en el año 2005 por novecientos tres millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil trescientos diez y nueve pesos (\$903.455.319) m/cte., y en el 2006 por doscientos diez y ocho millones doscientos veintinueve mil doscientos cincuenta y un pesos \$218.229.251, para un total de \$ 1.121.684.570
37. Si se hubiera aplicado la fórmula de reajuste de precios unitarios tomando el factor $TA = \text{Tarifa de la propuesta o anterior}$ sin excluir el AIU, los pagos al contratista, en el año 2005 habrían sido de \$ 1.174.510.972 m/cte., y en el 2006 de \$368.952.023 m/cte, para un total de \$ 1.543.462.995.
38. La diferencia entre la totalidad de los pagos realizados en el contrato y el monto total del contrato cuando se aplica la fórmula de reajuste de precios unitarios tomando el factor $TA = \text{Tarifa de la propuesta o anterior}$ sin excluir el AIU, es de \$421.778.425.
39. La ejecución del contrato GMM-5200463-04 concluyó el 29 de julio de 2006 y la correspondiente acta de finalización se suscribió el 6 de octubre de 2006.
40. El 6 de diciembre de 2006 la UNIÓN TEMPORAL comunicó a ECOPETROL su inconformidad con el proyecto de acta de liquidación que le fue remitido, reiterando las consideraciones varias veces expuestas sobre la aplicación de la fórmula de reajuste de los precios unitarios incluyendo el AIU en el factor $TA = \text{Tarifa de la propuesta o anterior}$, e insistiendo en su reclamación para que se reconociera en el acta de liquidación la fracción correspondiente a la diferencia generada por la aplicación de la fórmula aplicada por ECOPETROL.
41. ECOPETROL, mediante acto administrativo del 12 de diciembre de 2006



- expedido por ECOPETROL S.A. - Gerencia Regional del Magdalena Medio de ECOPETROL, suscrito por el Administrador del Contrato, liquidó unilateralmente el contrato GMM-5200463-04.
42. En la liquidación unilateral del contrato GMM-5200463-04 ECOPETROL presentó el balance de los pagos parciales a la UNIÓN TEMPORAL y el balance final de contrato, no relacionó incumplimientos por parte del contratista, ni sumas pendientes a cargo de las partes.
43. En la liquidación unilateral del contrato GMM-5200463-04 ECOPETROL se pronunció sobre la reclamación de la UNIÓN TEMPORAL respecto de la fórmula de reajuste de los precios unitarios aplicada en las actas de reajuste, únicamente en los siguientes términos: "TERCERO: Con respecto a la aplicación de la fórmula de reajuste según la Cláusula Tercera Parágrafo Segundo del contrato en referencia, estos se efectuaron mediante actas de reajuste firmada por las partes: No. 1 del día 24 de febrero de 2005 y mediante Acta No. 2 del 11 de julio de 2006, por lo que se da resuelto totalmente lo expresado por el contratista en su comunicación GMM 5200463-04 de fecha 06 de diciembre de 2006."
44. En el acto de liquidación del contrato GMM-5200463-04 ECOPETROL no se pronunció ni decidió de fondo sobre la reclamación de la UNIÓN TEMPORAL respecto de la fórmula de reajuste de los precios unitarios.
45. En el acta de la reunión del 10 de julio de 2006, la Dirección Jurídica de ECOPETROL le aclaró a la UNIÓN TEMPORAL "que bien puede firmar el Acta de Reajuste Salarial No. 2 con el fin de adelantar los pagos correspondientes a las Actas de liquidación para pago parcial No 13 y 14, los cuales el contratista no ha querido presentar, sin que esto signifique su renuncia a presentar una reclamación a ECOPETROL, respecto del valor de la tarifa". Sin embargo frente a los reiterados reclamos de la UNIÓN TEMPORAL respecto de las fórmulas de reajuste de los precios unitarios, incluido el presentado solo 6 días antes (hecho 56 de esta demanda), ECOPETROL en la liquidación unilateral, en absoluta contradicción con lo manifestado en la referida acta de la reunión del 10 de julio de 2006, la única consideración que presenta es que las actas de reajuste fueron firmadas por las partes.
46. En el acta de liquidación unilateral del contrato GMM-5200463-04 ECOPETROL no se pronunció y ni siquiera hizo mención a las manifestaciones y constancias de inconformidad respecto de la aplicación de la fórmula de reajuste, presentadas por la UNIÓN TEMPORAL en el Acta de Reunión del 10 de julio de 2006, en el "Acta de reajuste de las tarifas aprobadas para el 2005", suscrita el 10 de julio de 2005, en el "Acta de reajuste No. 2" del 11 de julio de 2006, en la comunicación TKS-VASIJAS-DE MARES-072-05 de fecha 17 de febrero de 2005, en la comunicación TKS-



- VASIJAS DE MARES / ING-308 de fecha 3 de marzo de 2006, y en la comunicación de 6 de diciembre de 2006, todas de la UNIÓN TEMPORAL.
47. La UNIÓN TEMPORAL interpuso recurso de reposición contra la liquidación unilateral, alegando que realizar la liquidación unilateral era improcedente por que aún se encontraban sin resolver la reclamación respecto de la aplicación de la fórmula de reajuste prevista en la cláusula 03 del contrato GMM-5200463- e impugnando el pronunciamiento de ECOPETROL al respecto.
48. En el aludido recurso la UNIÓN TEMPORAL reitera que en el conjunto de los documentos del proceso de selección y del texto del contrato emerge con claridad que en la fórmula que se debe aplicar para reajustar los precios unitarios el factor TA = tarifa de la propuesta o anterior contiene el AIU, y que por lo mismo su no aplicación causa un daño antijurídico originado en la actividad contractual de ECOPETROL de desconocer dicha fórmula y haber impuesto una diferente en la ejecución del contrato, pretendiendo incluso que estando en ejecución el contrato se modificara la propuesta contractual de la UNIÓN TEMPORAL.
49. Se alegó igualmente que respecto de la reclamación sobre el punto de la fórmula de reajuste presentada el 3 de marzo de 2006 operó el Silencio Administrativo Positivo previsto en el numeral 16 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, así como que se dejaron las constancias de desacuerdo en las actas de reajuste.
50. El recurso de reposición contra la liquidación unilateral fue resuelto mediante la resolución 002 del 31 enero de 2007 de ECOPETROL S.A. - Gerencia Regional del Magdalena Medio de ECOPETROL.
51. En la resolución 002 del 31 enero de 2007, ECOPETROL no se pronunció respecto de la reclamación de la UNIÓN TEMPORAL relativa a la correcta aplicación de la fórmula de reajuste de los precios unitarios.
52. Durante la ejecución del contrato GMM-5200463-04 ECOPETROL no hizo uso de los poderes exorbitantes o cláusulas excepcionales para modificar o interpretar unilateralmente el contrato.

Trámite en Primera Instancia

Admitida la demanda y notificada a la parte demandada, se ordenó fijar en lista el proceso para posteriormente abrir el proceso a pruebas. Finalizado el término probatorio, se ordenó ingresar el proceso al Despacho para proferir fallo, destacándose dentro del trámite procesal lo que sigue:

Contestación a la Demanda



ECOPETROL S.A. contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones centrando la defensa en la siguiente argumentación:

No es cierto que dentro de los porcentajes de incidencia previstos en las CEC y en la fórmula de reajuste se permitiera calcular el AIU o incluir este en el reajuste de los precios unitarios, debido a que existiría contradicción dado que acepta las proposiciones del contratista, iría en detrimento de la clara interpretación de las mismas Condiciones Particulares de Contratación que establecen con claridad que el "AIU no variará todo el contrato". Lo que significa que no se podía modificar o reajustar como lo pretende el demandante.

La propuesta de la Unión Temporal no se ajustó a lo previsto en el Documento C.E.C. y es inexacto, toda vez que contraría la lógica matemática, la buena fe objetiva, se constituye en abuso del derecho el pretender que dentro de la fórmula de reajuste, en la variable TA (tarifa de la propuesta o inicial) se incluya el AIU, ya que en la variable K de la misma fórmula ya se incluía dicho factor AIU como no sujeto a reajuste, pretender lo contrario implicaría un detrimento patrimonial y fiscal para ECOPETROL S.A.

No le es atribuible a ECOPETROL desconocimiento o incumplimiento alguno como consecuencia de la aplicación de la cláusula de reajuste de los valores unitarios, toda vez que con la misma, se dio cumplimiento al deber contractual de no reajustar la variable correspondiente a Administración, Imprevistos y Utilidad AIU, de manera que no hay lugar a reconocer diferencia alguna, pues ello constituiría un abuso del derecho y desconocimiento de la intención común de las partes y del principio de buena fe objetiva.

- El equilibrio económico del contrato ampara el interés público. La pretensión de la UT desconoce el principio del interés público, la buena fe objetiva y el principio de equivalencia o conmutatividad del contrato: La aplicación de la fórmula como se pretende por la accionante (TA incluido AIU), conllevaría a la existencia de una diferencia económica que no tiene contraprestación y por ende genera el desconocimiento del principio de conmutatividad por parte de las empresas contratistas, quienes derivarían una suma líquida de dinero, no como consecuencia de la ejecución del contrato, sino del malsano aprovechamiento de la interpretación particular que tiene la UT sobre la aplicación de la fórmula de reajuste de precios unitarios.

ECOPETROL S.A. sí reajustó los valores debidos (I Salarios e I MEO) y no el AIU, que es realmente lo que se pretende con la aplicación de la variable TA incluido el AIU. Reajustar el AIU en las condiciones pretendidas por la



U.T. desconoce el clausulado del contrato, aceptado por la parte demandante, que expresamente prohíbe dicho reajuste.

- La común intención de las partes en el contrato GMM-242-04 indica que el factor AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) NO era reajutable: La aplicación de la fórmula de reajuste como lo pretende el demandante, implicaría el reajuste del AIU, aspecto que se encuentra prohibido según la cláusula 03 del contrato.
- La aplicación de la fórmula de reajuste de valores o precios unitarios se ajustó a la común intención de las partes: La sumatoria de los porcentajes solicitados por la U.T. arrojan un 130%, lo cual, dentro del contexto de incidencia de cada factor, respecto de un precio unitario no puede ser distinto a una unidad constitutiva del 100%.
- Del abuso del derecho del contratista y violación al principio general del derecho de NO ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA por parte de la Unión Temporal. Inexistencia de contrato de adhesión y de cláusulas ambiguas u oscuras: LA U.T. participó activamente en la elaboración del clausulado del contrato y ahora pretenden la aplicación de una fórmula de reajuste “de acuerdo a la voluntad real de las partes”, que para la accionante implica que la variable TA incluya AIU en detrimento del patrimonio público. No puede hablarse en el presente caso de un contrato de adhesión precisamente porque intervino la voluntad del contratista en la elaboración del contrato.
- Ausencia de daño antijurídico en la aplicación de la fórmula de reajuste de precios unitarios: Los reajustes realizados dentro del contrato cubrieron todas las variables que al tenor de las cláusulas del contrato y de las Condiciones Especiales de Contratación, podían sufrir los debidos reajustes de acuerdo al estricto espíritu de la fórmula de reajuste.
- Cumplimiento total de las obligaciones contractuales por parte de ECOPETROL S.A.: La U.T. participó en el proceso de selección sometándose a las normas básicas del mismo proceso, suscribiendo el contrato en las condiciones señaladas, por lo que se obligó a entender y cumplir el contrato en los términos allí descritos y en específico, a lo establecido en la cláusula 03 del contrato, que establece que el AIU no variará durante todo el contrato.
- Falta de causa jurídica para demanda: Aplicar la fórmula de la manera pretendida por el demandante, implicaría ajustar conceptos no susceptibles del mismo, o bien, aplicar doble vez un porcentaje de reajuste de 30%, con



un sobrecosto para ECOPETROL S.A., que sí causaría un desequilibrio contractual para la demandada y un daño fiscal.

- Abuso del derecho por parte del contratista: las pretensiones se invocan con evidente mala fe, carentes de diligencia y cuidado, toda vez que los valores que debían ser reajustados al demandante, sufrieron las debidas modificaciones, no así el AIU, que es lo pretendido con la acción contractual, pues acceder a ello conllevaría desconocer la prohibición de reajuste de la variable.
- Enriquecimiento sin causa: La U.T. actúa en detrimento del equilibrio económico de la contratación, pues al ser un contrato conmutativo, no existiría una equivalencia en la ejecución del contrato realizada por la UT, que justifique la diferencia dineraria pretendida, con lo cual se generaría un enriquecimiento sin justa causa.
- Mala fe, temeridad y desconocimiento de la buena fe objetiva por parte del contratista: La inclusión del AIU en la variable TA; reajustaría este AIU que de conformidad con el clausulado, está expresamente prohibido.
- Caducidad: El término de caducidad debe contarse con ocasión del término con que cuenta la entidad contratante para liquidar el contrato. El término de caducidad de la acción se encuentra más que configurado, teniendo en cuenta que el término de ejecución del contrato era hasta el día 29 de julio de 2006, por lo que el plazo para su liquidación de mutuo acuerdo vencía el 29 de noviembre del mismo año.

Alegatos de Conclusión y Concepto de Fondo

1. La **PARTE DEMANDANTE** alega de conclusión solicitando se declare la prosperidad de las pretensiones al considerar que los medios de prueba allegados al plenario resultan suficientes para demostrar que no existe ambigüedad en los términos de la relación contractual, la cual es clara y consonante con los demás los demás pronunciamientos previos al contrato, en el sentido de establecer que la TA comprende la totalidad de los costos directos e indirectos.
2. La **PARTE DEMANDADA** considera que hay lugar a que se declare la prosperidad de las excepciones propuestas por ECOPETROL, por cuanto no existen elementos de juicio que convaliden las pretensiones de la parte actora.
3. El **Ministerio Público** no rindió concepto de fondo.



CONSIDERACIONES

Competencia

Recae en esta Corporación, en orden a lo dispuesto por el Art. 133.6 del Código Contencioso Administrativo.

De las excepciones

La presente controversia fue iniciada por medio de una demanda presentada por las sociedades **PROFESIONALES EN LA INDUSTRIA PETROLERA PIPE DE COLOMBIA LTDA.** y **FLUEQUITEC LTDA.** quienes constituyeron la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA- FLUEQUITEC LTDA, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, cuyo término de caducidad está previsto en el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, el cual dispone que, “d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la **ejecutoria del acto que la apruebe**. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar...”.

En el caso concreto, el objeto del litigio gira en torno de la nulidad de la Resolución de fecha 12 de diciembre de 2006 expedida por ECOPETROL S.A., a través de la cual se liquidó unilateralmente el contrato GMM-5200463-04, y de la Resolución 002 del 31 enero de 2007, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación unilateral del contrato, de suerte que la acción de controversias contractuales debía ejercerse dentro de los 2 años siguientes a la notificación del acto que resolvió el recurso.

No obstante, revisado el expediente en su integridad, la Sala advierte que al plenario no se allegó la documentación pertinente que permita establecer la fecha en que se notificó al demandante el contenido de la Resolución No. 002 de 31 de enero de 2007, como tampoco se tiene certeza de la época en que la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA- FLUEQUITEC LTDA tuvo conocimiento del contenido de dicho acto administrativo, pues tal información no se relaciona en el texto de la demanda ni se evidencia a partir de los documentos incorporados como prueba.

Si bien, ECOPETROL S.A., en su momento, formuló la excepción de caducidad de la acción, no se ocupó de acreditar la causación de dicha figura pese a que se encontraba en plena posibilidad de demostrarlo mediante la aportación de la documentación pertinente que llevara a Sala a tener certeza sobre la fecha en que dio cumplimiento a la notificación de la Resolución No. 002 de 2007, amén que tales pruebas se encontraban en su poder. No bastaba para la demandada con limitarse a alegar la existencia de la caducidad de la



acción, sino que, se encontraba en el deber de demostrar el medio exceptivo alegado mediante la incorporación de los elementos de juicio necesarios que la acreditaran.

Ante lo anterior, por cuanto no se encuentran medios de juicio que demuestren la caducidad de la acción alegada, se DENEGARÁ la misma.

Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar **¿si ECOPETROL S.A. incumplió el contrato número GMM-5200463-04 de fecha 23 de noviembre de 2004, celebrado con la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA - FLUEQUITEC LTDA, por no haber aplicado la fórmula de reajuste de los valores unitarios acordada en la cláusula 03 del contrato.?**

Tesis: No.

De los hechos probados:

La documentación allegada al plenario permite demostrar la ocurrencia de los siguientes hechos relevantes para la decisión:

1. ECOPETROL S.A., mediante la modalidad de Solicitud de Ofertas Abierta, realizó el proceso de selección y contratación N° P-GMM-242-04 para contratar el Suministro de las obras de mantenimiento para tanques y vasijas localizados en los campos de la Superintendencia de Mares, de la Gerencia Regional Magdalena Medio de Ecopetrol S.A., con sede en El Centro (Santander), durante las vigencias de 2004 a 2006.
2. Las condiciones del proceso de selección y contratación, se encuentran en el documento "Solicitud de Ofertas Abierta No. P-GMM-242-04 - Suministro de las obras de mantenimiento para los tanques y vasijas localizados en los diferentes campos de la Superintendencia de Mares, de la Gerencia Regional Magdalena Medio de Ecopetrol S.A., con sede en El Centro (Santander), durante las vigencias de 2004 a 2006 - CEC (Condiciones Específicas de la Contratación) (Versión definitiva de los DPS)", CEC.
3. En el Documento Condiciones Específicas de la Contratación, en el Capítulo Sexto - Minuta del Contrato, en el ítem "Cláusula 03", se especifica el Valor del Contrato y la forma en que será determinado.
4. Las sociedades PIPE DE COLOMBIA LTDA y FLUEQUITEC LTDA constituyeron la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA-FLUEQUITEC LTDA, con el fin de participar en el proceso de selección "Solicitud de Ofertas Abierta No. P-GMM-242-04 –".
5. El 5 de octubre de 2004 la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA.



- FLUEQUITEC LTDA presentó oferta dentro del proceso de Solicitud de Ofertas Abierta P-GMM-242-04, convocado por ECOPETROL.

6. Para efectos de cumplir con lo requerido en el Documento CEC, en la NOTA del numeral 3.5 Ofrecimiento Económico - y en el Parágrafo Segundo del ítem "Cláusula 03: Valor del Contrato" del modelo de minuta de contrato propuesta, la UNIÓN TEMPORAL incluyó en la Carta de presentación de la propuesta - Anexo I, lo siguiente:

"3. Que ofrezco ejecutar el Contrato objeto del presente Proceso de Selección, por un valor de MIL TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS COLOMBIANOS, (\$1.372.956.573,00 m.l.c) por el sistema de precio unitario. Los porcentajes de AIU del ofrecimiento económico son los siguientes;

"A (Administración): 15%

"I (Imprevistos): 10%

"U (Utilidad): 5 %

"4. Para efectos de cálculo de reajuste de los valores unitarios fijados en la oferta los porcentajes de incidencia promedio de la propuesta son:

"Incidencia por concepto de salarios (1S):

"18%

"Incidencia por concepto de materiales, equipos y otros conceptos (1 MEO):

82%

"Incidencia por concepto de materiales, equipos y otros conceptos (1 MEO):

"82%

"Incidencia por concepto de todos los costos no sujetos a Reajuste, tales como:

"AIU, Dirección, Impuestos, otros conceptos, etc.

"(K):30 %

53. Mediante "Acta de Adjudicación del Proceso de Selección No. P-GMM-242-04" del 11 de noviembre de 2004, ECOPETROL decidió "Adjudicar a la UT PIPE DE COLOMBIA LTDA & FLUEQUITEC LTDA el contrato correspondiente al PROCESO DE SELECCIÓN No. P-GMM-242-04 cuyo objeto es el 'SUMINISTRO DE LAS OBRAS DE MANTENIMIENTO PARA LOS TANQUES Y VASIJAS LOCALIZADOS EN LOS DIFERENTES CAMPOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE MARES, DE LA GERENCIA REGIONAL MAGDALENA MEDIO DE ECOPETROL S.A., CON SEDE EN EL CENTRO (SANTANDER), DURANTE LAS VIGENCIAS DE 2004 A 2006 por un valor de MIL DOSICENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES (\$1.272.956.573) PESOS M/CTE., sin incluir IVA y un plazo de PLAZO (sic) 600 días calendario contados a partir de la de iniciación del servicio según acta".
54. ECOPETROL y la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA - FLUEQUITEC LTDA celebraron el Contrato No. GMM-5200463-04 con fecha 23 de noviembre de 2004.
7. Mediante oficios TKS-VASIJAS DE MARES-001-04 de fecha 5 de Octubre de 2004 y 5200463-04-011 del 21 de febrero de 2005, los Interventores del Contrato solicitaron a la UNIÓN TEMPORAL precisión de los valores



porcentuales que conforman la fórmula de reajuste indicada en el párrafo segundo de la cláusula 03 de la minuta del contrato referida en las Condiciones Especiales de Contratación (CEC) de la solicitud de oferta No P-GMM-242-04, en el sentido que la distribución debe sumar indefectiblemente 100%. Lo anterior, para adelantar las gestiones pertinentes para el cálculo de los reajustes del contrato GMM-5200463-04 aplicando la fórmula prevista para tal fin.

8. El día 24 de febrero de 2005, ECOPETROL y la UNIÓN TEMPORAL suscribieron un “Acta de reajuste salarial No. 1”, en la cual aplicaron la siguiente fórmula de reajuste:

$$NT=TA [K+ (I \text{ Salarios} \times (1+\%IS))+(\text{IMEO} \times (1+\%IPC))]$$

TA= Tarifa de la propuesta antes de AIU

K=	30%
I Salario=	18%
%IS=	8.49%
I MEO=	82%
%IPC=	0.0%

9. El 10 de julio de 2005, ECOPETROL y la UNIÓN TEMPORAL suscribieron el “Acta de reajuste de las tarifas aprobadas para el 2005”, para incorporar el ajuste por concepto de materiales, equipos y otros conceptos con base en el IPC, emitido por el DANE para el área de Bucaramanga para ingresos medios, que no había sido incorporado en el “Acta de Ajuste Salarial No. 1”.

10. En el “Acta de reajuste de las tarifas aprobadas para el 2005”, del 10 de julio de 2005, se aplicó la siguiente fórmula de reajuste:

$$NT=TA [K+ (I \text{ salarios} \times (1+\%IS))+(\text{IMEO} \times (1+\%IPC))]$$

TA= Tarifa de la propuesta antes de AIU

K=	30%
I Salario=	18%
%IS=	8.49%
I MEO=	82%
%IPC=	0.0%
%IPC=	5.50%

11. La UNIÓN TEMPORAL suscribió el Acta de reajuste de las tarifas del 10 de julio de 2005, dejando como constancia que se encontraba en desacuerdo con la corrección del acta de reajuste de las tarifas aprobadas para el 2005 *“PUES AL LEER LOS DOCUMENTOS ATINENTES DA LA SENSACIÓN QUE LA UNIÓN TEMPORAL PIDE DE COLOMBIA LTDA.- FLUEQUITEC LTDA, ESTA DE ACUERDO CON QUE LA ÚNICA CORRECCIÓN QUE SE DEBE HACER LA DEL IPC, PERO LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA. – FLUEQUITEC LTDA EXPUSO Y SE ENTIENDE QUE EN EL ACTA DE REAJUSTE NO 1 ESTÁ EN DESACUERDO EN LO QUE SE REFIERE A TA, ALLÍ PARA LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA.- FLUEQUITEC LTDA, SE DEBE INCLUIR LOS COSTOS INDIRECTOS.”*

12. Mediante comunicación TKS-VASIJAS DE MARES / ING-308 de fecha 3 de



marzo de 2006, la UNIÓN TEMPORAL requiere a ECOPETROL una reunión con el Administrador del Contrato GMM-5200463-04 así como la corrección del "Acta de reajuste salarial No. 1", en razón de los perjuicios económicos que estaban afectando a la contratista como resultado de la fórmula de reajuste impuesta por ECOPETROL.

13. Mediante oficio 5200463-C-001 del 5 de julio de 2006, el Interventor del contrato, reiteró la posición de ECOPETROL sobre la fórmula de reajuste aplicada en el Acta de reajuste salarial No. 1, y señaló: "3. Revisando las comunicaciones del contrato, encontramos que mediante comunicación de ECOPETROL No 5200463-04-011 de fecha 21 de febrero de 2005, se les precisa lo correspondiente, ya que en el contrato no está claro, que TA corresponde a la Tarifa de la propuesta antes de AIU".
14. El 11 de julio de 2006, ECOPETROL y la UNIÓN TEMPORAL suscribieron "Acta de reajuste No. 2", en la que se aplicó la siguiente fórmula:

$$NT=TA [K+ (I \text{ salarios} \times (1+\%IS))+ (IMEO \times (1+\%IPC))]$$

TA= Tarifa de la propuesta antes de AIU

<i>K=</i>	30%
<i>I Salario=</i>	18%
<i>%IS=</i>	8.49%
<i>I MEO=</i>	82%
<i>%IPC=</i>	4. %

15. Al suscribir el "Acta de reajuste No. 2" del 11 de julio de 2006, la UNIÓN TEMPORAL dejó la siguiente constancia: "LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA. - FLUEQUITEC LTDA. DEJA CONSTANCIA, QUE ESTÁ EN DESACUERDO CON LA CORRECCIÓN DEL ACTA DE REAJUSTE No 2, PUES AL LEER LOS DOCUMENTOS ATINENTES DA LA SENSACIÓN QUE LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA, - FLUEQUITEC LTDA. ESTA DE ACUERDO CON QUE LA ÚNICA CORRECCIÓN QUE SE DEBE HACER ES LA DEL IPC, PERO LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA. - FLUEQUITEC LTDA. EXPUSO Y SE MANTIENE QUE EN AL ACTA DE REAJUSTE No 2 ESTÁ EN DESACUERDO EN LO QUE SE REFIERE A TA, ALLÍ PARA LA UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LIDA. - FLUEQUITEC LTDA. SE DEBE INCLUIR LOS COSTOS INDIRECTOS".
16. La ejecución del contrato GMM-5200463-04 finalizó el 29 de julio de 2006 y la correspondiente acta de finalización se suscribió el día 6 de octubre de 2006.
17. ECOPETROL, mediante acto administrativo del 12 de diciembre de 2006 expedido por ECOPETROL S.A., liquidó unilateralmente el contrato GMM-5200463-04, presentando el balance de los pagos parciales a la UNIÓN TEMPORAL y el balance final de contrato, sin relacionar incumplimientos por parte del contratista, ni sumas pendientes a cargo de las partes.
18. En la liquidación unilateral del contrato GMM-5200463-04, ECOPETROL se pronunció sobre la reclamación de la UNIÓN TEMPORAL respecto de la



fórmula de reajuste de los precios unitarios aplicada en las actas de reajuste, en los siguientes términos: "TERCERO: Con respecto a la aplicación de la fórmula de reajuste según la Cláusula Tercera Parágrafo Segundo del contrato en referencia, estos se efectuaron mediante actas de reajuste firmada por las partes: No. 1 del día 24 de febrero de 2005 y mediante Acta No. 2 del 11 de julio de 2006, por lo que se da resuelto totalmente lo expresado por el contratista en su comunicación GMM 5200463-04 de fecha 06 de diciembre de 2006."

19. La UNIÓN TEMPORAL interpuso recurso de reposición contra la liquidación unilateral, alegando que realizar la liquidación unilateral era improcedente por que aún se encontraban sin resolver la reclamación respecto de la aplicación de la fórmula de reajuste prevista en la cláusula 03 del contrato GMM-5200463- e impugnando el pronunciamiento de ECOPETROL al respecto.
20. El recurso de reposición contra la liquidación unilateral fue resuelto mediante la resolución 002 del 31 enero de 2007 de ECOPETROL S.A. - Gerencia Regional del Magdalena Medio de ECOPETROL.

La solución al caso concreto:

El incumplimiento contractual supone la inobservancia de las obligaciones contraídas con ocasión de la celebración del acuerdo negocial, infracción que bien puede materializarse bien, a partir del cumplimiento tardío o defectuoso de las condiciones convenidas o, por el incumplimiento absoluto del objeto del contrato. La configuración del incumplimiento no solo se configura por la inobservancia de las estipulaciones contenidas en el contrato, sino además en todos los documentos que lo integran, dentro de ellos, los pliegos de condiciones o el catálogo de principios que orientan la contratación y que igualmente se entienden incorporados en la relación jurídica¹.

Así pues, el incumplimiento se origina en una conducta alejada de la juridicidad de uno de los extremos cocontratantes que, **de manera injustificada**, decide apartarse de la satisfacción de las prestaciones a su cargo en el tiempo y en la forma debidas en que fueron estipulados, por manera que, su ocurrencia invade la órbita de la responsabilidad contractual y, bajo esta óptica, la parte cumplida podrá acudir a la jurisdicción con miras a obtener la resolución del vínculo obligacional, el cumplimiento del compromiso insatisfecho y/o la indemnización de los perjuicios que considera, le han sido irrogados.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, el 22 de agosto de 2013, dentro del expediente No. 22.947, C.P: Mauricio Fajardo Gómez.



A través de la presente acción, la parte actora aduce que ECOPETROL S.A. incumplió el contrato No. ° P-GMM-242-04 que suscribió con la UNIÓN TEMPORAL PIPE DE COLOMBIA LTDA- FLUEQUITEC LTDA, por haber presuntamente desconocido lo pactado, al no dar aplicación a la fórmula de reajuste de los precios unitarios en los términos de la cláusula 03 del contrato que, en su entender, establecía que el factor **TA “Tarifa Anterior o del Contrato”** incluía no solo los costos directos sino además los costos indirectos o **AIU “Administración, Imprevistos y Utilidad”**.

Como quedó expuesto, revisado el clausulado del contrato, se observa que, frente al valor del contrato y el reajuste, se estipuló lo siguiente:

“CLÁUSULA 03: VALOR DEL CONTRATO

El valor total estimado del presente contrato es de MIL DOSCIENTOS VEINTIDOS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y UN MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS COLOMBIANOS (\$ 1.222.271.573), sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). El valor real del contrato será la suma de los resultados que se obtengan al multiplicar las cantidades ejecutadas y/o entregadas por el CONTRATISTA a satisfacción de ECOPETROL S.A., por los valores o precios unitarios pactados para el respectivo ítem, los cuales se consignan en el ANEXO 1 del presente contrato.

(...)

PARÁGRAFO PRIMERO: DESPLAZAMIENTOS DE PERSONAL DEL CONTRATISTA.- El costo de desplazamiento (tiquetes, transporte y alojamiento) de personal del CONTRATISTA será asumido por él mismo, y se entiende incluido en el valor de la propuesta presentada por él.

PARAGRAFO SEGUNDO: REAJUSTES.- Si ocurrieren aumentos en el valor de los materiales, de equipos o en el de los salarios, en relación con el precio de los mismos para la fecha de cierre de esta solicitud de ofertas, se reajustarán tales valores de acuerdo con las normas siguientes:

Por salarios: Cada vez que se produzcan incrementos salariales por efecto del Laudo Arbitral o suscripción de una nueva convención colectiva de trabajo, por parte de ECOPETROL S.A. y la USO. Caso en el cual ECOPETROL S.A. lo comunicará por escrito al contratista indicándole el incremento convenido y su efectividad. Este se aplicará a la porción correspondiente a la mano de obra de cada renglón según el valor de la incidencia indicada por el contratista en su propuesta.

Por materiales, equipos y otros conceptos: Se reconocerán reajustes a los precios unitarios cada doce meses, para lo cual se tomará la incidencia por estos conceptos, que igualmente el contratista indicará en su propuesta. Como base para el cálculo del reajuste se tomará el Índice Precios al Consumidor IPC, emitido por el DANE para el área de Bucaramanga para ingresos medios.

Con base en lo anterior, se harán los **reajustes** con la siguiente fórmula:

$$NT= TA [K+ (I Salarios \times (1+\%IS) + (IMEO \times (1+\%IPC))]$$

Donde:

NT = Nueva tarifa.

TA = Tarifa

K = Porcentaje del valor de la propuesta que comprende todos los costos no sujetos a reajuste, tales como: AIU, Dirección, Impuestos, otros conceptos, etc.



- I Salarios* = Incidencia por salarios (% del valor de la propuesta que representa la Mano de obra).
- I MEO* = Incidencia por equipos, materiales y otros conceptos (% del valor de la propuesta que representa el costo de materiales, equipos y otros conceptos)
- % IPC* = Porcentaje de variación del IPC, en los últimos doce meses para el área de Bucaramanga para ingresos medios.

NOTA 1: No se reconocerá reajuste por otros conceptos diferentes a los expuestos anteriormente. **El AIU no variará durante todo el contrato.**

NOTA 2: De acuerdo con lo fijado en la propuesta la distribución del valor total de las obras en porcentajes promedio son:

- (IS)=** 18% porcentaje promedio que representa la incidencia de mano de obra.
- (IMEO)=** 82% porcentaje promedio que representa la Incidencia por equipos, materiales y otros conceptos.
- K=** 30% **Porcentaje promedio del valor de la propuesta que comprende todos los costos no Reajustables, tales como: AIU, Dirección, Impuestos, otros conceptos, etc.**

Los reajustes se formalizarán en actas que se suscriban entre el Administrador del contrato y el Representante Legal del Contratista, una vez presentara la respetiva resolución.” – Se destaca por la Sala-

De la simple lectura del clausulado puede observarse de una parte que, lo pretendido por el demandante corresponde a la actualización de valores que expresamente fueron determinados como no sujetos a reajuste, pues el contratista aceptó que el AIU **no presentaría variación durante todo el contrato**, lo cual, lleva a concluir sin lugar a dudas que, la variable de Administración, Imprevistos y Utilidad no puede ser objeto de reajuste en la forma solicitada por la UNIÓN TEMPORAL.

Adicionalmente, observa la Sala que, la sumatoria de los factores **IS= 18%, IMEO= 82% y K=30%** -valores que corresponden a los porcentajes de incidencia establecidos por la UNIÓN TEMPORAL-, en las proporciones que fueron propuesta por el contratista y cuya aplicación se solicita con la demanda, arrojan una incidencia de cada factor en un porcentaje del **130%**, porcentaje que, claramente evidencia una desproporción en la fórmula de reajuste en la medida en que, naturalmente, el mismo solo puede calcularse sobre un porcentaje del 100%. Lo contrario, esto es, permitir una actualización en proporción del 130% implicaría de forma necesaria una diferencia de orden económico en contra de la entidad contratante que no es producto de la ejecución del contrato, sino de la aplicación de una fórmula que supera los topes porcentuales del 100% para el reajuste.

Se advierte que, si bien los contratos son obligatorios para las partes en los términos en que libremente ellas decidieron comprometerse, ello no significa que, en todos los casos, a pesar de los acontecimientos que se puedan presentar, deban ejecutarse las prestaciones aún en condiciones que impliquen un alto grado de



desventaja para una de ellas, pues bien puede, pedir la revisión del contrato en los términos que le permite la ley².

La figura del reajuste de precios no es exclusiva de los contratos estatales ni opera únicamente en ellos, en la medida en que guarda relación con la forma como las partes acuerden el valor y forma de pago de los negocios jurídicos que ellas celebren, así estos se hallen sujetos a las normas del derecho privado. Al respecto, la jurisprudencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha reconocido³:

En coherencia con lo discurrido, pertinente resulta anotar que en el ámbito privado⁴, el contrato de obra civil tiene por objeto la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y remuneración⁵.

En este último elemento, existen diferentes modalidades de pago del costo del negocio: (i) a precio global; (ii) a precios unitarios; y (iii) por administración delegada⁶.

(i) En el primero, el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como subvención una suma fija siendo el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales.

(ii) En relación al segundo, la forma de retribución corresponde a unidades o cantidades de obra, y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar los montos de construcción ejecutados por el precio de cada una de ellos, obligándose el edificador-contratista a desarrollar las obras especificadas en el contrato⁷.

La característica más notable de esta modalidad, la constituye el hecho de que el constructor se compromete, salvo expreso acuerdo en contrario, a sostener los precios unitarios originales estipulados para cada uno de los ítems de la obra realizada, aun cuando estos puedan sufrir alzas, riesgo que en la práctica puede recompensarse durante la ejecución o en la liquidación; o preverse, según las cláusulas de reajustes que, de común acuerdo, se pacten.

² El artículo 87 del CCA, que establece la acción de controversias contractuales, dispone que cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir, entre otras cosas, que se ordene la revisión del contrato, se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 18 de diciembre de 2019, rad.: Radicación: 68755-31-03-001-2011-00101-01, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

⁴ [24] “Bajo el epígrafe de “arrendamiento de servicios inmateriales”, la codificación sustancial en lo civil, a partir del artículo 2064 y siguientes, denota el contrato de obra como aquél acto jurídico por el cual una persona asume para con otra, el compromiso de efectuar un trabajo material determinado, bajo un precio, sin que ello implique una relación de subordinación o de representación, destacando entonces, su carácter de consensual, siendo suficiente para su perfección, el solo acuerdo sobre las condiciones de la construcción y su pago. Así, “Obra” y “remuneración” como elementos coexistentes y axiales en esta índole de negocios jurídicos, en algunas ramas del derecho como el público, dan lugar al surgimiento de diversas clasificaciones, en especial, frente a la forma de pago de cómo se llegue a estipular, se puede hablar entonces, de contratos con “precio global”, “llave en mano”, “administración delegada”, “reembolso de gastos” y “precios unitarios” en los que en su mayor parte, se hace un estimativo inicial del precio para efectos presupuestales, pero el precio definitivo se concreta al concluirse el contrato”.

⁵ [25] “Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de octubre 1999, exp. 10.929.

⁶ En el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 se definió el contrato de obra como aquel que celebran las entidades estatales (art. 2 *ibidem*) para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. Sobre este último elemento, es importante resaltar que existen diferentes modalidades de pago del valor del contrato de obra: a precio global, a precios unitarios, por administración delegada reembolso de gastos y pago de honorarios y el otorgamiento de concesiones, sistemas de pago que otrora indicaba el canon 82 del Decreto 222 de 1983. Ahora, si bien estas tipologías no fueron contempladas expresamente por la Ley 80 de 1993, esto no es obstáculo para que continúen constituyendo formas de pago en los contratos celebrados no solo por la administración pública, sino por los particulares, por cuanto en tanto en las condiciones generales de la contratación debe esta precisar las condiciones de costo, las obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato (art. 24, ordinal 5, literal c”).

⁷ [26] “MARIENHOFF, M. “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1983, Tercera edición, Tomo III –B, Contratos Administrativos, pp. 543 y 544.



De lo expuesto se tiene que, aún en aquellos contratos sujetos a las normas del derecho privado, resulta procedente pactar el reajuste de precios y, así mismo, pedir la revisión de la respectiva fórmula, si ella resulta insuficiente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 868 del C. Co.⁸

Existe claridad en que los precios unitarios comprenden todos los costos directos e indirectos, incluidos los costos de AIU y, al momento de su reajuste, naturalmente tales factores se reajustan en su precio. No obstante, lo que no resulta acertado es pretender dar aplicación a una fórmula de reajuste para actualizar el valor de los bienes acorde con el porcentaje de incidencia y, adicionalmente reajustar de manera separada y adicional cada costo indirecto, en la medida en que, una interpretación en este sentido implicaría sin lugar a duda, realizar un reconocimiento doble de un mismo reajuste sobre una variable que ya fue aplicada en la fórmula. Lo pretendido por la parte actora en la fórmula por ésta solicitada sobre los porcentajes de **IS= 18%**, **IMEO= 82%** y **K=30%**, implicaría reajustar el AIU, pese a que se pactó expresamente que este porcentaje no variaría.

Si bien la fórmula de reajuste pactada en los contratos en principio resulta obligatoria, ello es así en la medida en que sea adecuada y suficiente para cumplir con su finalidad, la cual, no es otra que la de mantener el valor intrínseco de la remuneración que debe recibir el contratista como contraprestación. En tales condiciones, si la fórmula pactada no funciona o presenta falencias que la hacen insuficiente para los fines en que fue concebida, resulta posible su revisión y modificación, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia, al referirse a las fórmulas de reajuste de precios:

“(...) puede suceder que no se haya pactado una fórmula de reajuste de precios, o bien que la incluida en el contrato resulte insuficiente para absorber las variaciones que se hayan presentado en algunos de los elementos componentes de los precios unitarios, de tal manera que al aplicarla realmente no se produzca la actualización de los mismos. En tales condiciones, la parte afectada tendrá derecho a pedir la revisión del contrato, es decir, que se analicen los términos en que aparecen pactadas las prestaciones a cargo de los contratantes y más específicamente, la composición de los precios unitarios que se hubieren acordado, para determinar en esta forma si efectivamente obedecen a la realidad de las variaciones que se hubieren podido presentar en los mismos entre la fecha de presentación de la oferta o de celebración del contrato y la fecha de ejecución y pago de las prestaciones o si, en efecto, la fórmula de reajuste acordada, si fuere el caso, resultó insuficiente, para obtener por este medio el reajuste de los precios y en consecuencia, el restablecimiento de la ecuación contractual inicialmente pactada.”⁹

⁸ El artículo 868 del Código de Comercio dispone, sobre la revisión contractual: “Cuando circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración del contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, alteren o agraven la prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes, en grado tal que le resulte excesivamente onerosa, podrá ésta pedir su revisión. // El juez procederá a examinar las circunstancias que hayan alterado las bases del contrato y ordenará, si ello es posible, los reajustes que la equidad indique; en caso contrario, el juez decretará la terminación del contrato”.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de febrero de 2012, expediente 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



Es claro entonces, que el hecho de que la fórmula de reajuste sea anunciada en el pliego de condiciones y a su vez pactada en el contrato, no se traduce en su inamovilidad, si se llega a comprobar la insuficiencia de la misma para cumplir con la finalidad para la cual ella fue concebida, que no es otra que la de mantener en el tiempo el valor real de los precios acordados por las partes.

En el presente caso, para efecto de no superar el porcentaje de reajuste del 100%, el cual corresponde al tope máximo que puede alcanzar el porcentaje, debe tomarse la variable TA (Tarifa) de la fórmula como tarifa de la propuesta **antes del AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad)**, interpretación esta que resulta acorde con lo pactado en la Nota 1 del contrato, acorde con la cual “...No se reconocerá reajuste por otros conceptos diferentes a los expuestos anteriormente. **El AIU no variará durante todo el contrato.**”. Lo anterior comoquiera que, siendo el 30% que corresponde a la variable **K -la cual incluye AIU-**, el porcentaje que sobrepasa el 100% conformado por las variables I Salario e I MEO, necesariamente solo puede entenderse que, esa variable TA **corresponde a la variable antes del AIU.**

Ahora bien, en el caso en concreto, el reajuste realizado en el contrato GMM 5200463-04 cubrió las variables de incidencia por **Salarios I** y por **materiales, equipos y otros conceptos (I MEO)**, siendo ajustadas para el contratista en la forma indicada en la liquidación del contrato, por lo que, puede afirmarse que la fórmula de reajuste aplicada por ECOPETROL S.A. propendió por la actualización de los ítems, con lo cual, no se evidencia que se haya configurado algún daño para el contratista.

En ese orden de ideas, considera la Sala que, efectivamente, no se probó en el plenario que la entidad demandada hubiera incumplido el contrato por no haber reajustado el factor TA “**Tarifa Anterior o del Contrato**” con inclusión, no solo los costos directos, sino además los costos indirectos o **AIU “Administración, Imprevistos y Utilidad”**, tal y como lo sostuvo el demandante y que, por lo tanto, haya lugar a declarar el incumplimiento deprecado en la demanda y a reconocer los perjuicios reclamados, razón por la cual se **DENEGARÁN** las súplicas de la demanda.

CONDENA EN COSTAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma no se efectuará condena en costas alguna.



En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. DECLARAR NO PROBADA la excepción de **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**, por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo. DENEGAR las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. Sin condena en costas

Cuarto. Una vez en firme esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No.30 de 2023

**Aprobado y firmado digitalmente
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado Ponente**

**Aprobado y firmado digitalmente
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado**

**Ausente con permiso
MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO
Magistrado**

Firmado Por:

Ivan Mauricio Mendoza Saavedra
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 6 Administrativa
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Julio Edisson Ramos Salazar
Magistrado
Mixto 005
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **5c8b9251c16f2e7ae4221d525c4f7116f845e08c0809b10cbc961dd739552972**

Documento generado en 23/11/2023 11:14:56 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Palacio de Justicia – Oficina 418
ventanillatriadmsan@ceudoj.ramajudicial.gov.co

EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE:

RADICADO: **250002301000-2011-01427-00**

PONENTE HM: IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

DEMANDANTE: TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS DE PETROLEOS

DEMANDADO: ECOPETROL S.A.

NATURALEZA: Contractual

FECHA SENTENCIA: 23 DE NOVIEMBRE DE 2023

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL EN LA SECCIÓN SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DIAS, COMPRENDIDO ENTRE LAS 08:00 A.M DEL **07 DE DICIEMBRE DE 2023** HASTA LAS 04:00 P.M DEL **12 DE DICIEMBRE DE 2023**, HORA EN LA CUAL SE DESFIJA.

Daissy Paola Diaz Vargas

Firmado Por:

Secretario

Mixto

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **90fdc897be532ed3363e8c29ebdfdc9cd523318129e22e24fda18d3ac7375e20**

Documento generado en 06/12/2023 03:46:33 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Bucaramanga, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
Exp. No. 250002301000-2011-01427-00

DEMANDANTE:	TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS DE PETROLEOS
DEMANDADO:	ECOPETROL S.A. notificacionesjudicialesecopetrol@ecopetrol.com.co
MINISTERIO PÚBLICO:	DIANA F MILLAN SUAREZ PROCURADORA 17 JUDICIAL II dfmillan@procuraduria.gov.co
ACCION	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Se encuentra al Despacho el proceso que en ejercicio de la acción de **controversias contractuales** instaura la Sociedad **TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA** en contra de **ECOPETROL S.A.**, para proferir decisión de fondo una vez verificada la inexistencia de causal que invalide lo actuado y encontrándose rituada la actuación en su totalidad, previa reseña de los siguientes antecedentes:

ANTECEDENTES

La Demanda

Pretensiones

“PRIMERA: Que se declare que entre ECOPETROL S.A por una parte, TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., por la otra parte, celebró y ejecutó el contrato de prestación de servicios No. 5206359 el día 30 septiembre de 2009.

SEGUNDA: Que se declare que ECOPETROL S.A., el día 1 de abril de 2010, dio por terminado el contrato de prestación de servicios No. 5206359 celebrado con TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., de manera unilateral, arbitraria e injustificada, sin sujetarse para ello a las causales de terminación previstas en la cláusula vigésima tercera del mencionado contrato.

TERCERA: Que se declare que por terminación arbitraria, unilateral e injustificada del contrato de prestación de servicios No. 5206359, se causó un daño a TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA.

CUARTA: Que como consecuencia de la anterior declaración, se declare que ECOPETROL S.A. es civilmente responsable por los daños y perjuicios que la



terminación unilateral y arbitraria del contrato de prestación de servicio No. 5206359 a TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA.

QUINTA: Que como consecuencia de la anterior declaración, se declare que ECOPETROL S.A. está obligada a pagar a TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia que así lo disponga, el valor de todos los perjuicios materiales e inmateriales que le causó por la terminación unilateral, arbitraria e injustificada del contrato de prestación de servicios No. 5206359, a título de daño emergente y lucro cesante por la cantidad de cuatro mil millones de pesos (\$ 4.000'000.000.00), o la suma mayor que se demuestre en el curso del proceso.

SEXTA: Que se condene a ECOPETROL S.A. a pagar a TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., intereses moratorios a la tasa más alta autorizada por la ley sobre todas las condenas que se le impongan en la sentencia, desde cuando se hagan exigibles y hasta cuando su pago se efectúe.

SÉPTIMA: Que se ordene en la sentencia que ponga fin al presente proceso, la actualización monetaria de todas las condenas que se impongan a ECOPETROL S.A. para que se mantenga el principio de reparación integral y la equidad a que se refiere el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

(..)”.

Fundamento Fáctico:

En síntesis, se expone en la demanda que:

1. El 30 de septiembre de 2009, ECOPETROL S.A.S. celebró un contrato de prestación de servicios No. 5206359 con TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., cuyo objeto se definió como: “... el servicio de abandono y/o reactivación de pozos de petróleo mediante la contratación de un (1) equipo de reacondicionamiento H-25 o similar, para los campos de la superintendencia de operaciones La Cira Infantas de la gerencia regional Magdalena medio de ECOPETROL S.A. ubicada en el corregimiento el centro Santander, durante la vigencia 2009-2010.”
2. Como plazo para el cumplimiento del contrato se fijó 365 días calendario, o hasta el 31 de diciembre de 2010 lo que primero ocurra, que se contabilizaría a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio o de la fecha en que ésta se indique.
3. En la Cláusula VIGÉSIMA TERCERA – TERMINACIÓN DEL CONTRATO-,



- se pactó: “El contrato terminará de manera ordinaria por el vencimiento del término de su vigencia, con la liquidación definitiva de las obligaciones recíprocas una vez expirado el plazo de ejecución del mismo, y de manera extraordinaria por mutuo acuerdo entre las partes y la liquidación definitiva.”
4. Como consecuencia de la celebración del mencionado contrato, el 16 de octubre de 2009 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA, celebró un contrato individual de trabajo por duración de una obra o labor determinada con el señor LUIS FERNANDO CUERVO ARIZA.
 5. 6. El día 16 de octubre 2009 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., celebró un contrato individual de trabajo a término fijo inferior a un año con el señor EDUARDO MONTES ALVARADO.
 6. 7. El día 16 de octubre 2009 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., celebró un contrato individual de trabajo por duración de una obra o labor determinada con FANNY RIVERA VEGA, y posteriormente el día 1 de enero de 2010, las mismas partes celebraron un contrato individual de trabajo individual de trabajo por duración de una obra o labor determinada.
 7. El día 29 de octubre 2009 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., celebró un contrato individual de trabajo por duración de una obra o labor determinada con el señor DARK RAFAEL MARTÍNEZ PACHECO.
 8. El día 5 de noviembre de 2009 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., celebró un contrato un individual de trabajo a término fijo inferior a un año con el señor FREYDEL FLORES GARCÍA.
 9. El día 16 de noviembre 2009 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., celebró un contrato individual de trabajo por duración de una obra o labor determinada con el señor LUIS ANTONIO LONDOÑO ARANGO.
 10. El día 1 de enero de 2010 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA, celebró un contrato individual de trabajo por duración de una obra o labor determinada con el señor LUIS GUILLERMO BERMÚDEZ FURNIELES.
 11. El día 12 de marzo de 2010, el señor CARLOS EDUARDO NIETO RANGEL, funcionario de ECOPETROL S.A, envió un correo electrónico al señor JORGE ENRIOUE ZORRO CAMARGO, suplente del representante legal de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., preguntándole sobre el descuento en tarifas con relación a la mayor cantidad que se realizaría para poder continuar con los servicios que ellos presentaban hasta el momento.
 12. El primero de abril de 2010, el señor CARLOS EDUARDO NIETO RANGEL, funcionario de ECOPETROL S.A., envió un correo electrónico al señor



JORGE ENRIQUE ZORRO CAMARGO, suplente del representante legal de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., notificándole que el objeto del contrato efectivamente se había cumplido en su totalidad en ese mismo día, razón la cual anexa el acta de pago final del contrato No. 5206359.

13. El 14 de abril de 2010 el señor CARLOS EDUARDO NIETO RANGEL, funcionario de ECOPETROL S.A. envió una carta al señor MARIO HUMBERTO ZORRO CAMARGO, representante legal de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., en la que anexó nuevamente el acta de finalización del contrato suscrito, insistiéndole en el envío de dicha acta con su respectiva firma, fundamentándose en un supuesto mutuo acuerdo que nunca existió, sino por el contrario fue una decisión unilateral y arbitraria de ECOPETROL S.A.
14. El día 11 de mayo de 2010 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., envió un derecho de petición a ECOPETROL S.A., gerencia regional Magdalena Medio, solicitando el envío del acta parcial referente al contrato No. 5206359 del mes de marzo y abril, a fin de incluir y facturar el último servicio prestado en el pozo LC 125, y de igual forma indicaran cuál era el procedimiento establecido por ellos para proceder a la facturación del Stand By con personal hasta el 4 de Mayo y el Stand By sin personal desde el 5 de Mayo y hasta la fecha en que ellos estimarán conveniente de acuerdo con el contrato No. 5206359.
15. El día 8 de junio de 2010 ECOPETROL S.A. dio respuesta al derecho de petición incoado por TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., afirmando que no daría traslado favorable a la solicitud referente al pago del equipo en espera con personal en operaciones de Work Over (Stand By), puesto que el equipo fue retirado del campo de la Cira-Infantas el día primero de abril de 2010 a la base de las Piedras (Tolima) por TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA. Por lo tanto, aseveró que el equipo no se mantuvo en espera como se argumenta, así que no es válido el cobro que se pretende.
16. El 9 de abril de 2010 TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA envió carta al Ministerio de la Protección Social, solicitando autorización para dar por terminado el contrato de término fijo inferior a un año celebrado con sus trabajadores, argumentando que el contrato celebrado con ECOPETROL S.A, y para el cual fueron contratados, fue terminado abruptamente por ECOPETROL S.A, el primero de Abril de 2010, sin que financieramente fuese factible para TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., asumir los costos laborales de la reubicación de los mencionados trabajadores.
17. El 13 de mayo de 2010 el Ministerio de la Protección Social envió respuesta



sobre la solicitud de autorización presentada por TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., adjuntando el Acta del día 14 de abril de 2010, por medio de la cual se manifestaba la imposibilidad de autorizar la terminación de los contratos a término fijo, toda vez que en el momento en que se efectuó la visita no se encontró personal laborando ni maquinaria operando en el sitio de trabajo, ya que ECOPETROL S.A. había terminado previamente el contrato con TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., motivo por el cual el Ministerio de la Protección Social, no puede autorizar con posterioridad un hecho que ya no existe.

18. Como consecuencia de lo anterior, TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., el 4 y 13 de mayo de 2010, efectuó el pago de la indemnización correspondiente a salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos adeudados a los trabajadores de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA en relación con el contrato No. 5206359
19. ECOPETROL S.A., está obligada a respetar el término establecido por las partes para la vigencia del contrato de prestación de servicios No. 5206359 y, por consiguiente, obligada a reconocer a TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., el valor del “Stand by” pactado, por lo menos desde el día 2 de abril de 2010 hasta el día 31 de diciembre de 2010 fecha en que el mencionado contrato finalizaría.
20. ECOPETROL S.A. debe pagar a TRANSCONTINENTAL DE SREVICIOS PETROLEROS LTDA., el valor del stand by pactado en el contrato de prestación de servicios No. 5206359 desde la fecha en que de manera unilateral e injustificada lo dio por terminado sin invocar ninguna justa causa que sea imputable a TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA.

Trámite en Primera Instancia

Admitida la demanda y notificada a la parte demandada, se ordenó fijar en lista el proceso para posteriormente abrir el proceso a pruebas. Finalizado el término probatorio, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, destacándose dentro del trámite procesal lo que sigue:

Contestación a la Demanda

ECOPETROL S.A. contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Aduce la defensa que la parte actora pretende desconocer el precepto de la buena fe contractual, en la medida en que TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA aceptó el concepto y alcance del contrato No. 5206359 y su modalidad, aceptando que la terminación de los trabajos implicaba la plena satisfacción de la contratante y que debía ejecutar las labores dentro del plazo



previsto, pero que, la relación contractual podía terminar si el objeto se cumplía antes del vencimiento del plazo. Agrega que, prolongar en el tiempo el contrato riñe con la normativa contractual en ECOPETROL S.A., los DPS, el contrato mismo y demás condiciones previstas, conocidas y aceptadas por las partes.

Como excepciones propuso:

AUSENCIA DE DAÑO ANTIJURÍDICO POR PARTE DE ECOPETROL S.A.: Así entonces, se encuentra que, en el caso específico, el objeto contractual del contrato No. 5206359 suscrito por TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA. Y ECOPETROL S.A. se cumplió antes del plazo contemplado por la CLÁUSULA SEGUNDA-PLAZOS DEL CONTRATO, estos es, antes del vencimiento de los 365 días calendario o hasta el 31 de diciembre de 2010, siendo ello el 1 de abril del año 2010, lo que conllevó a la suscripción de terminación unilateral del contrato por parte de ECOPETROL S.A. tras la negativa del contratista de suscribir acta bilateral de mutuo acuerdo, derivándose según el demandante un daño al mismo, el cual no se encuentra demostrado ni probado, que además no se puede concebir por estar prevista la terminación del contrato al cumplirse el objeto, de conformidad al numeral 6º del PROCEDIMIENTO PARA LA LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS – ECP-DAB-P-45, que corresponde a la normativa contractual de ECOPETROL S.A. y que se obligó a conocer y atender el acá accionante. Cumplido el objeto contractual, por sustracción de materia se extingue el mismo.

CUMPLIMIENTO TOTAL DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES POR PARTE DE ECOPETROL S.A.: ECOPETROL S.A. cumplió en su totalidad con las obligaciones contractuales pactadas, pues el suscribir el acta de terminación unilateral por cumplimiento cabal del objeto del contrato antes del cumplimiento del plazo establecido, no configura incumplimiento alguno, pues está demostrado que el contratista recibió los pagos correspondientes a su labor.

ABUSO DEL DERECHO POR PARTE DEL CONTRATISTA: Las pretensiones son un grave atentado contra la buena fe objetiva y constituyen un abuso del derecho.

COBRO DE LO NO DEBIDO: ECOPETROL S.A. no ocasionó perjuicio alguno en contra de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA, configurándose en el presente caso el cobro de lo no debido a que no existe obligación a cargo de la entidad para reparar los supuestos perjuicios causados.

EL PLAZO NO SE CONSTITUYE COMO ÚNICA MEDIDA DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO: El plazo pactado en el contrato No. 5206359 no es más que una garantía para que la prestación u obligación se cumpliera dentro del mismo, siendo



claro para las partes que el objeto contractual se cumplió a cabalidad antes del término establecido, siendo aplicable la previsión contenida en el PROCEDIMIENTO PARA LA LIQUIDACIÓN DE CNTRATOS -ECP- DAB- P- 45.

MALA FE, TEMERIDAD Y DESCONOCIMIENTO DE LA BUENA FE OBJETIVA POR PARTE DEL CONTRATISTA: El ofrecimiento económico estructurado por el contratista de acuerdo con los Términos de Referencia debía tener en cuenta el plazo de ejecución del contrato, concluyéndose con ello, que el total ofertado comprendía los costos directos e indirectos en que se pudieran incurrir por el término de los 365 días calendario, lo que en consecuencia permite deducir que el “Stand By” reclamado por el demandante y los salarios de sus trabajadores debían estar comprendidos dentro de dicho ofrecimiento, teniéndose entonces que, si posiblemente él mismo incurrió en el Stand By mencionado, circunstancia que como ya se manifestó no es cierta, por tal motivo, por responsabilidad suya, tenía el deber de sufragar él mismo, así como tenía igualmente el deber de sufragar lo correspondiente a salarios de trabajo, siendo única y exclusivamente responsabilidad suya el deber de indemnizar a aquellos trabajadores a quienes sin justa causa termino sus contratos y que en todo caso nada tiene que ver el actuar de ECOPETROL S.A. pues el ofrecimiento económico estructurado como ya se manifestó se supone debía incluir los gastos de salarios laborales necesarios para la ejecución contractual.

LOS IMPREVISTOS CUBREN LOS EVENTUALES RIESGOS CASUADOS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: Con el fin de atender los eventuales riesgos causados durante la ejecución del contrato y proteger los intereses del contratista, se fija a favor del mismo una partida de imprevistos, que para el caso se fijó a favor de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA. El stand by reclamado por el demandante se encuentra cubierto por los imprevistos estipulados a su favor.

Alegatos de Conclusión y Concepto de Fondo

1. **PARTE DEMANDANTE** solicita se declare la prosperidad de las pretensiones reiterando que el contrato 5206359 que celebraron las partes tenía previsto un término de vigencia de 365 días o hasta el 31 de diciembre de 2010, lo que ocurriera primero, por lo que no podía darse por terminado por la entidad contratante de forma anticipada.
2. **PARTE DEMANDADA** reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda al considerar que no hay lugar a reconocer las pretensiones.



3. El **Ministerio Público** no rindió concepto de fondo.

CONSIDERACIONES

Competencia

Recae en esta Corporación, en orden a lo dispuesto por el Art. 133.6 del Código Contencioso Administrativo.

Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar si **¿ECOPETROL S.A. se encontraba facultado para dar por terminado y liquidar el contrato No. 5206359 suscrito con TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., de forma anticipada al vencimiento del plazo pactado, por cumplimiento del objeto contractual?**

Tesis: Sí.

De los hechos probados:

Acorde con los medios de prueba allegados al plenario se encuentra demostrado que, el 30 de septiembre de 2009, ECOPEPETROL S.A.S. celebró un contrato de prestación de servicios No. 5206359 con TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA., para la prestación de "... el servicio de abandono y/o reactivación de pozos de petróleo mediante la contratación de un (1) equipo de reacondicionamiento H-25 o similar, para los campos de la superintendencia de operaciones La Cira Infantas de la gerencia regional Magdalena medio de ECOPEPETROL S.A. ubicada en el corregimiento el centro Santander, durante la vigencia 2009-2010."

El valor del contrato se pactó en la suma total de TRES MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS PESOS (\$3.565.568.926), sin incluir IVA.

Como plazo para el cumplimiento del contrato se fijó 365 días calendario, o hasta el 31 de diciembre de 2010 lo que primero ocurra, que se contabilizaría a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio o de la fecha en que ésta se indique.

En la Cláusula VIGÉSIMA TERCERA – TERMINACIÓN DEL CONTRATO-, se pactó



que “*El contrato terminará de manera ordinaria por el vencimiento del término de su vigencia, con la liquidación definitiva de las obligaciones recíprocas una vez expirado el plazo de ejecución del mismo, y de manera extraordinaria por mutuo acuerdo entre las partes y la liquidación definitiva.*”

En Acta del 1º de abril de 2010, ECOPETROL S.A. elaboró Acta de Finalización del Contrato 5206359, haciendo constar:

“... *que el contrato No. 5206359 se da por finalizado a partir del día primero (1º) de abril de 2010 por la ejecución del objeto contractual y la ejecución del valor estimado, atendiendo el sistema de precios unitarios del mismo.*”

<i>Fecha de Inicio:</i>	<i>Octubre 16 de 2009</i>
<i>Fecha de Finalización:</i>	<i>Abril 1 de 2010</i>
<i>Valor Inicial del Contrato sin IVA:</i>	<i>\$3.565.568.926</i>
<i>Valor Final del Contrato sin IVA con reajustes:</i>	<i>\$3.610.901.002</i>

*Las obras se finalizaron el día 1º de Abril de 2010.
(...)*”

EJECUCIÓN DEL CONTRATO

(...)

2) La presente Acta sirve de base para la presentación de la correspondiente factura o cuenta de cobro por parte del CONTRATISTA.” El acta fue suscrita por el Gestor Administrativo y el Interventor Técnico.

Mediante oficio del 14 de abril de 2010, el Gestor Administrativo de Contrato Superintendencia La Cira Infantas solicitó al Representante Legal de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA, firmar el acta de finalización del contrato para proseguir con la liquidación. Lo anterior, en los siguientes términos:

“Como es de su conocimiento el día primero (1º) de abril de 2010 finalizaron las obras del Contrato No. 5206359 cuyo objeto es “SERVICIO DE ABANDONO Y/O REACTIVACIÓN DE POZOS DE PETROLEO MEDIANTE LA CONTRATACIÓN DE UN (1) EQUIPO DE REACONDICIONAMIENTO H-25 O SIMILAR, PARA LOS CAMPOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE OPERACIONES LA CIRA INFANTAS, DE LA GERENCIA REGIONAL MAGDALENA MEDIO DE ECOPETROL S.A. UBICADA EN EL CORREGIMIENTO EL CENTRO SANTANDER, DURANTE LA VIGENCIA 2009 Y 2010”, por la ejecución del objeto contractual y la ejecución del valor estimado del mismo, tal como se les informó mediante correo electrónico de esa fecha, razón por la cual les solicitamos proceder con la firma del acta de finalización, para proseguir con su liquidación.

Agradecemos que a la mayor brevedad posible hacer allegar con sus respectivas firmas el acta referida anteriormente y adjunta, la cual atendiendo lo solicitado verbalmente por la Administradora del Contrato Dra. FANNY RIVERA VEGA, fue modificada para que fuera suscrita directamente por usted en calidad de Representante Legal de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA.”



El Representante Legal de TRANSCONTINENTAL DE SERVICIOS PETROLEROS LTDA solicitó al Ministerio de la Protección Social, autorización para dar por terminado el contrato de trabajo a término fijo inferior a un año celebrado con sus trabajadores “ya que el contrato con Ecopetrol y para el cual fueron contratados, fue finalizado por parte de ellos, con fecha 1 de abril de 2010...”. Frente a la anterior petición, el Ministerio de la Protección Social elabora Acta el 14 de abril de 2010, en la que indicó que “... es imposible por este despacho autorizar terminación de los contratos a término fijo, toda vez que en el momento de esta visita no se encontró personal laborando en el sitio de trabajo ni maquinaria operando en el sitio antes mencionado...”.

Régimen Jurídico aplicable a los contratos celebrados por ECOPETROL

En forma previa a abordar el estudio de fondo resulta necesario precisar, que el régimen jurídico que gobierna los contratos celebrados por ECOPETROL lo constituyen, de modo preferente, las normas propias del Derecho Privado y no las del Derecho Administrativo o del Estatuto de Contratación Estatal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1118 de 2006, a cuyo tenor:

“Artículo 6: Régimen jurídico aplicable a Ecopetrol S.A.: Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa”.

Al respecto, la jurisprudencia de la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en torno del régimen de contratación de ECOPETROL S.A., señalando lo siguiente:

“... A través la ley 1118 del 27 de diciembre de 2006, la Empresa Colombiana de Petróleos se organizó como una Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial, de orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, también denominada Ecopetrol S.A. estableciéndose que a todos sus actos jurídicos, contratos y demás actuaciones encaminadas al desarrollo de su objeto social se les aplicaría de forma exclusiva las normas de derecho privado, con independencia del porcentaje de participación del estado en su capital social. Ahora bien, en el presente asunto se encuentra que para la época en la que se celebró el contrato que dio lugar al presente litigio, esto es, el 3 de diciembre de 2007, la Empresa Colombiana de Petróleos – Ecopetrol S.A., ostentaba la naturaleza jurídica de Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial y que sus actos y contratos se rigen por las normas de derecho privado.

(...) Pues bien, tal cómo se señaló en líneas anteriores a los actos y contratos celebrados por Ecopetrol le son aplicables las normas de derecho privado, régimen que se funda primordialmente en la autonomía dispositiva o negocial, entendida ésta como el poder o facultad que el ordenamiento



jurídico le reconoce a las personas para autorregular o disponer de sus intereses a través de actos o negocios jurídicos”¹

Acorde con lo anterior, el régimen jurídico preferentemente aplicable a los contratos celebrados por ECOPETROL corresponde al régimen común, sin perjuicio, de la obligación de observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, acorde con lo establece el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007².

El acta de liquidación unilateral de un contrato de derecho privado:

La máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo indicó que en los contratos estatales regidos por el derecho privado las partes tienen la posibilidad de pactar la facultad de liquidación unilateral del contrato. Al respecto se consideró que:

<<(…)En virtud de la autonomía de la voluntad, en los contratos regidos por el derecho común pueden pactarse, en general, facultades unilaterales, facultades análogas y con connotaciones próximas a las facultades excepcionales, sin que ello implique que pueda estipularse que la Contratante las haga efectivas mediante acto administrativo, sujeto a recursos, como se pactó en este caso.

8.1.- En los contratos regidos por el derecho privado las partes pueden pactar facultades que impliquen que, de no llegarse a un acuerdo, por ejemplo, sobre el cierre final de cuentas, una de ellas establezca <<quién le debe a quién y cuánto>>; esto es, determinar, unilateralmente, una situación jurídica. Lo que no puede pactarse es la facultad de proferir un acto administrativo que constituye título ejecutivo sobre las sumas determinadas a favor de la Contratante y cuya expedición impone al Contratista la obligación de demandarlo y de desvirtuar la presunción de legalidad propia del mismo.

8.2.- La liquidación unilateral del contrato mediante acto administrativo comporta el establecimiento de una potestad prevista solo para las entidades estatales en los contratos sujetos al estatuto de contratación pública, en los cuales se pueden expedir actos administrativos con fuerza ejecutoria en los que se establezca el saldo del contrato y se creen, de ser el caso, obligaciones patrimoniales a cargo del contratista; en la medida en que tales actos gozan de presunción de legalidad, le incumbe al Contratista la carga de desvirtuarla judicialmente.>>³

En las condiciones generales de contratación de Ecopetrol, que se entienden incorporadas al Contrato en virtud de lo establecido en su consideración d)⁴, se establece que: <<En caso de que el CONTRATISTA no concurra a la liquidación o

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia 57394 de julio 19 de 2017, Rad. 57.394

² “ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 9 de julio de 2021. No. de expediente: 50289. Consejero ponente: Martín Bermúdez Muñoz.

⁴ <<El contratista dará estricto cumplimiento a todas las obligaciones establecidas en este Contrato y en los DPS.>>.



no haya acuerdo sobre el contenido de la misma, dentro del término antes citado, ECOPETROL quedará facultada para realizar la liquidación unilateral.>>⁵

En este sentido, al haberse pactado expresamente en el Contrato 5206359, ECOPETROL sí tenía la facultad para liquidarlo unilateralmente.

Igualmente, está demostrado que, dentro de las condiciones generales de contratación de Ecopetrol S.A., las cuales, como se dejó dicho con antelación, **se entienden incorporadas al Contrato⁶**, se reguló lo concerniente a la “Terminación del Contrato, en los siguientes términos:

“6. CONDICIONES GENERALES

Una vez cumplido el objeto contractual a cargo del Contratista o cuando quiera que el término estipulado en el Contrato para ello se haya vencido, el Contrato debe liquidarse.

(...)

“6.1 Terminación del Contrato

El Contrato terminará de manera ordinaria por el vencimiento del término de su vigencia, una vez expirado el plazo de ejecución del mismo y agotada la etapa de liquidación; y de manera extraordinaria en cualquiera de los siguientes eventos:

- a. *Por mutuo acuerdo entre las Partes y la liquidación definitiva, y*
- b. **Por declarar ECOPETROL S.A. la terminación anticipada del Contrato. En este caso, el Contrato terminará con la liquidación definitiva del mismo.”**

No puede obviarse que la terminación unilateral en contratos estatales regidos por el derecho privado corresponde a una manera válida de extinguir el negocio jurídico a la luz del derecho civil. Así pues, uno de los medios para la materialización de los intereses inmersos en el contrato es la terminación unilateral, prerrogativa derivada del poder público, cuya finalidad es la de evitar la interrupción, retardo o paralización en la continuidad de la actividad, o, por supuesto, **ante el cumplimiento del objeto del contractual**, amén que, como quedó visto, la parte contratista conocía y aceptó que, **el cumplimiento del objeto contractual** daba lugar a la terminación del contrato.

Los contratos deben ser cumplidos por las partes de buena fe, en la totalidad de sus obligaciones y en la forma y momento debidos, por lo que, es el cumplimiento de objeto contractual, la forma normal de extinción del vínculo, aun cuando el contrato puede extinguirse por causas establecidas en la ley o en el contrato mismo.

⁵ Cuaderno principal, folio 92 reverso.

⁶ Consideración d) del contrato.



En este sentido vale la pena anotar lo dicho en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al hacer referencia a sentencia de la Corte Suprema de Justicia: De esta manera, no sólo por disposiciones constitucionales sino por la noción misma del contrato como instrumento jurídico – económico, este puede terminar en cualquier momento. Siguiendo los artículos 1602 y 1625 C.C., las causales de dicha terminación pueden ser, entre otras, consenso de las partes (resciliación o mutuo disenso) o porque ellas en ejercicio de la autonomía de la voluntad ceñida a la ley y a la buena fe han dispuesto de manera clara, expresa e inequívoca la terminación unilateral del contrato, esto es, la cesación o extinción del negocio jurídico por acto unilateral⁷ de una parte⁸.

En curso del presente proceso, no cabe duda, pues las partes no lo controvierten, que el contrato No. 5206359, consistente en el servicio de abandono y/o reactivación de pozos de petróleo mediante la contratación de un (1) equipo de reacondicionamiento H-25 o similar, para los campos de la superintendencia de operaciones La Cira, se cumplió por el contratista, por lo que, acorde con las Condiciones Generales de Contratación de Ecopetrol -*que de manera clara hacían parte del contrato*⁹- la relación contractual terminaba dando paso a la etapa de liquidación.

Los contratos deben ser cumplidos por las partes de buena fe, en la totalidad de sus obligaciones y en la forma y momento debidos, por lo que, el fin último del contrato es su ejecución y el cumplimiento de su objeto, el cual debe ser atendido primordialmente por las partes contratantes. Así, **el cumplimiento** es la forma normal de extinción del vínculo contractual, aun cuando el contrato puede extinguirse por causas establecidas en la ley o en el contrato mismo.

En este sentido vale la pena recordar lo dicho por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al hacer referencia a una sentencia de la Corte Suprema de Justicia: *“De esta manera, no sólo por disposiciones constitucionales sino por la noción misma del contrato como instrumento jurídico – económico, este puede terminar en cualquier momento. Siguiendo los artículos 1602 y 1625 C.C., las causales de dicha terminación pueden ser, entre otras, consenso de las partes (resciliación o mutuo disenso) o porque ellas en ejercicio de la autonomía de la voluntad ceñida a la ley y a la buena fe han dispuesto de manera clara, expresa e*

⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 14 de diciembre de 2010 Exp. No. 41001310300120020846301. M.P. Arturo Solarte Rodríguez

⁸ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Rad. 2150. 2013. C.P. William Zambrano Cetina.

⁹ Consideración d) del contrato: “<<El contratista dará estricto cumplimiento a todas las obligaciones establecidas en este Contrato y en los DPS.>>.”



*inequívoca la terminación unilateral del contrato, esto es, la cesación o extinción del negocio jurídico por **acto unilateral**¹⁰ de una parte¹¹.”*

Respecto a la terminación unilateral, la falta de referencia expresa en el Código Civil de la misma dentro de los modos extintivos de la relación contractual no imposibilita su procedencia jurídica, por cuanto la ley la consagra en numerosas hipótesis y contratos de derecho privado. Se tiene que, de forma general, ante la ausencia de prohibición normativa expresa, resulta incuestionable la validez de los acuerdos entre las partes quienes cuentan con plena libertad para celebrar el acto dispositivo y disponer su terminación, aún sin declaración judicial, previendo el derecho a dar por terminado el negocio jurídico que las une.¹²

De esta manera, la terminación del contrato por cumplimiento de su objeto es una modalidad de extinción del negocio jurídico que no supone un privilegio de parte, sino que, se encuentra en armonía con el principio de la buena fe contractual, consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, perseverar en la ejecución de lo convenido y desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato, acorde con lo dispuesto en el artículo 1603 del Código Civil.¹³

Acorde con lo expuesto, el cumplimiento del objeto pactado en el contrato 5206359 era una causal legal para que ECOPETROL S.A. diera por terminado el negocio jurídico, en la forma en la que lo hizo, aun cuando el plazo del contrato se encontraba vigente. Ello, por cuanto no puede perder de vista el demandante que, de una parte, el objeto y fin último de la relación contractual lo constituyó de manera innegable, el cumplimiento de la labor contratada, al tiempo que, dicha situación - *esto es, el cumplimiento del objeto contractual*- se encontraba claramente consagrada como una causal de terminación de la relación, según los DPS.

De esta manera, a partir de la asunción de una casual de terminación del contrato plenamente consagrada, como en este caso naturalmente lo fue el cumplimiento del contrato, no puede ser entendida como un perjuicio para la sociedad Contratista hoy demandante, máxime si en cuenta se tiene que, ECOPETROL S.A. realizó la liquidación del contrato realizando el pago del valor pactado junto con los ajustes de valor.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 14 de diciembre de 2010 Exp. No. 41001310300120020846301. M.P. Arturo Solarte Rodríguez

¹¹ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Rad. 2150. 2013. C.P. William Zambrano Cetina.

¹² Guillermo Ospina Fernández. Régimen General de las Obligaciones. Ed. Temis. Bogotá. 2005. Págs. 313 a 315

¹³ ARTÍCULO 1603. Ejecución De Buena Fe. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella.



Bajo las anteriores consideraciones, se **DENEGARÁN** las súplicas de la demanda.

CONDENA EN COSTAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma no se efectuará condena en costas alguna.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. **DENEGAR** las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Sin condena en costas

Tercero. Una vez en firme esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 30 de 2023

**Firmado y aprobado digitalmente
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado Ponente**

**Firmado y aprobado digitalmente
IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS
Magistrado**

**Ausente con permiso
FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA
Magistrado**

Firmado Por:

Ivan Mauricio Mendoza Saavedra
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 6 Administrativa
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Ivan Fernando Prada Macias
Magistrado
Oral
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **638bf48f70c24c28fc99e677b1d323d0cab4e3dbc5c349b79a095031206b113a**

Documento generado en 28/11/2023 10:20:40 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Palacio de Justicia – Oficina 418
ventanillatriadmsan@ceudoj.ramajudicial.gov.co

EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE:

RADICADO: **680013331002-2009-00136-01**

PONENTE H.M: IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

DEMANDANTE: LUZ STELLA LONDOÑO GÓMEZ

DEMANDADO: ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

NATURALEZA: Nulidad y Restablecimiento del derecho

FECHA SENTENCIA: 16 DE NOVIEMBRE DE 2023

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL EN LA SECCIÓN SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DIAS, COMPRENDIDO ENTRE LAS 08:00 A.M DEL **07 DE DICIEMBRE DE 2023** HASTA LAS 04:00 P.M DEL **12 DE DICIEMBRE DE 2023**, HORA EN LA CUAL SE DESFIJA.

Firmado Por:

Daissy Paola Diaz Vargas

Secretario

Mixto

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **df7e7a48c8d6dd5a8553919c32c6abbce086d7d18b90ea628bb95077c7bdac27c**

Documento generado en 06/12/2023 03:46:33 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente: IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Bucaramanga, dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA
Exp. No. 68001333100220090013601

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUZ STELLA LONDOÑO GÓMEZ
DEMANDADO:	AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA notificaciones.judiciales@amb.gov.co
MINISTERIO PUBLICO:	DIANA F MILLAN SUAREZ PROCURADORA 17 JUDICIAL II dfmillan@procuraduria.gov.co

Se decide el **Recurso de Apelación** interpuesto por el apoderado de la **parte demandante** en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Bucaramanga, el 18 de noviembre de 2013, previa reseña de los siguientes antecedentes:

ANTECEDENTES

La Demanda

Pretensiones

PRIMERA.- Se declare la nulidad de la **Resolución N° 381 de octubre 20 de 2008**, proferida por la Directora del **ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**, por medio de la cual se distribuyen y asignan las contribuciones por el sistema de cobro de la contribución por valorización, para la compra de los predios afectados por los estudios y diseños definitivos que entregó el Instituto Nacional de Concesiones INCO, por intermedio de la concesión "Los Comuneros", al **ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**, para la construcción de los terceros carriles entre el sitio conocido como "Papi Quiero Piña" en el municipio de Floridablanca y la estación de servicio "El Molino" en el municipio de Piedecuesta, obras correspondientes al compromiso del Gobierno Nacional, con cargo a la concesión "Los Comuneros".

Los predios de los demandantes respecto de los cuales se distribuyó, asignó y liquidó la contribución de valorización son los siguientes predio denominado "Los Naranjitos" o "El Naranjito" con cédula catastral N° 00-00-0008-0110-000 y el predio denominado "El Antojo", con cédula catastral N° 00-00-0008-0111-000, ubicados en el municipio de Piedecuesta-Santander.

SEGUNDA.- Que como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que los demandantes no están obligados a pagar la contribución de valorización liquidada por la Resolución N° 381 de octubre 20 de 2008, proferida por la Directora del **ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**,



con respecto al predio denominado "Los Naranjitos", con cédula catastral N° 00-00-0008-0110-000 y el predio denominado "El Antojo", con cédula catastral N° 00-00-0008-0111-000, ubicados en el municipio de Piedecuesta-Santander.

TERCERA.- *Que en el evento en que los demandantes sean obligados a pagar por vía coactiva, antes de producirse la sentencia definitiva en este proceso, las valorizaciones que corresponden a los predios "Los Naranjitos", con cédula catastral N° 00-00-0008-0110-000 y "El Antojo", con cédula catastral N° 00-00-0008-0111-000, ubicados en el municipio de Piedecuesta-Santander, se ordene en la sentencia la devolución de las sumas pagadas por dichos conceptos con los intereses correspondientes. (...)*

Hechos

Mediante Resolución No. 381 del 20 de octubre de 2008, el Área Metropolitana de Bucaramanga asignó las contribuciones por el sistema de cobro de la contribución por valorización para la compra de los predios afectados por la construcción del tercer carril en el sitio conocido como "Papi Quiero Piña", en el municipio de Floridablanca y la Estación de Servicio "El Molino" en el municipio de Piedecuesta.

La Resolución No. 381 de 2008 gravó los predios denominados "Los Naranjitos" o "El Naranjito" y "EL Antojo", ubicados en el municipio de Piedecuesta, identificados con las cédulas catastrales No. 00-00+0008-0110-000 y No. 00-00-0008-0111-00, predios que pertenecieron en vida al señor GUILLERMO LONDOÑO MARTINEZ quien falleció el día 05 de febrero de 2.008.

Normas Violadas y Concepto de Violación

Cargos de nulidad:

Primer cargo: La entidad demandada pretende cobrar a los propietarios de los predios de la zona afectada, unas obras construidas para el Sistema Integrado de Transporte Masivo en desconocimiento del deber de irradiar a su pago a los beneficiarios indirectos de la obra. -Violación del art. 1º de la Ley 310 de 1996-.

Segundo cargo: De acuerdo con el artículo 4º de la Ley 310 de 1996, la valorización solo puede financiar parcialmente obras como el Sistema Integrado de Transporte Masivo.

Tercer cargo: Los actos demandados no precisan: i) Las fuentes de financiación, ii) No establecen en qué medida se va a financiar y iii) bajo qué modalidad la Concesión Los Comuneros apoyará el pago de las obras ejecutadas.

Contestación a la Demanda



El Área Metropolitana de Bucaramanga contestó en tiempo la demanda a través de apoderado judicial, oponiéndose a las pretensiones de la demanda y formulando como excepciones el “no agotamiento la vía gubernativa mediante acto expreso” e “indebida acumulación de pretensiones.

Defiende la legalidad de los actos demandados al considerar que no están viciados de nulidad por sustentar la distribución y asignación de la valorización cuyas cusas son reales y fueron consultadas con la junta de propietarios de los inmuebles de la zona de influencia de la obra. Se apoya en las normas legales relativas al Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM, agregando que la obra genera una plusvalía al valorizar los inmuebles.

Sentencia de Primera Instancia

Proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Bucaramanga, el 18 de noviembre de 2013, en la que resolvió: *“INHIBIRSE de pronunciar una decisión de fondo en el presente proceso...”*. Se indicó que con la demanda solo se cuestionaba la legalidad del Acuerdo Metropolitano No. 013 de 15 de octubre de 2007, expedido por la junta directiva de esa entidad, a través de los cuales, se distribuyó y asignó la contribución por valorización para el cobro de la obra denominada: "terceros carriles entre el sitio conocido como Pare Papi Quiero Piña en el municipio de Floridablanca y la Estación El Molino en el Municipio de Piedecuesta" y de la Resolución 381 de 20 de octubre de 2008, expedida por la directora ejecutiva del Área Metropolitana de Bucaramanga a través de la cual se distribuyó la contribución por valorización por la construcción de la mencionada obra. No obstante, consideró el Juez de instancia que igualmente debió demandarse la legalidad del Acuerdo Metropolitano 008 del 06 de junio de 2006 “Por medio del cual se decreta la ejecución de la compra de predios para la construcción de los terceros carriles entre el sitio conocido como “Pare Papi Quiero Piña” en el municipio de Floridablanca, y la Estación de Servicio “EL Molino” en el Municipio de Piedecuesta por el concepto de contribución por valorización y se reglamenta su cobro...”, por ser, a través de este acto administrativo que se distribuyó la contribución por valorización de los 2 inmuebles de propiedad del señor GUILLERMO LONDOÑO MARTÍNEZ y que hacen parte del trámite sucesoral adelantado con ocasión de su deceso.

Por cuanto se guardó silencio en la demanda y en su corrección, sobre la demandabilidad del Acuerdo 008 de 2006 y los acuerdos modificatorios y aclaratorios de éste, mediante los cuales, se impuso el gravamen de contribución por valorización, se omitió conformar adecuadamente en la demanda los actos a enjuiciar, pues existe una relación causa efecto, entre la autorización para la distribución y asignación del gravamen, la distribución



misma efectuada por la señora directora del AMB y los acuerdos creadores del tributo, se concluye que estos actos no fueron expresamente demandados.

Se destacó que tanto la Ley 9 de 1989, como la Ley 388 de 1997, disponen que las acciones contencioso administrativas contra los actos que ordenen una contribución por valorización deben contener los actos creadores del tributo, por lo que no existía aptitud de estudiar y decidir la anulación de los actos expedidos para la distribución de la valorización, sin analizar, la legalidad del acuerdo que ordenó la contribución misma, estos es, el acuerdo 008 de 2006 y sus acuerdos aclaratorios y modificatorios.

Recurso de Apelación

La **PARTE DEMANDANTE** a través de apoderado judicial y dentro del término legal interpuso recurso de apelación mostrando su inconformidad con la sentencia de primera instancia argumentando que el Acuerdo Metropolitano 008 de 2006, modificado por el Acuerdo Metropolitano 006 de 2007, el Acuerdo Metropolitano 003 de 2008 y el Acuerdo Metropolitano 013 de 2008, son todos de carácter genera ya que no establecen una relación personal y directa con determinado contribuyente ni crean situaciones individuales y concretas con respecto a éstos, y es por ello que incluso no son notificados de forma personal ni respecto de ellos es posible agotar vía gubernativa. Indica que, la Resolución No. 381 de 2008, proferida por la Directora del Área Metropolitana de Bucaramanga, por medio de la cual se asignó la contribución por el sistema de cobro por valorización, es un acto de carácter particular que determina situaciones individuales y concretas con respecto a cada contribuyente, razón por la cual, es el único acto respecto del cual es posible pedir su nulidad.

Trámite en Segunda Instancia

Una vez concedido el recurso de apelación, y repartido el expediente, se dispuso su admisión y posteriormente se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y rendir concepto de fondo.

En dicho trámite se contó con las siguientes intervenciones:

La **parte Demandante**, intervino en esta etapa procesal, reiterando los argumentos expuestos en la sustentación del recurso de apelación en referencia a la procedencia de emitir una decisión de fondo frente a la ilegalidad de la Resolución No. 381 de 2008.

La **Parte Demandada** guardó silencio.



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

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 181 del C.C.A. en concordancia con el Art. 133.1 ibídem, esta Corporación es competente para decidir del recurso.

Problema Jurídico

La Sala se ocupará de establecer si ¿En el presente caso se configura una proposición jurídica incompleta al no demandarse la legalidad del Acuerdo Metropolitano 008 de 2006, modificado por el Acuerdo Metropolitano 006 de 2007, el Acuerdo Metropolitano 003 de 2008 y el Acuerdo Metropolitano 013 de 2008?

Tesis: Sí.

De la proposición jurídica incompleta:

El Honorable Consejo de Estado¹, ha señalado como proposición jurídica incompleta aquella que “[...] como requisito de validez de la demanda impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto, pues el acto demandado no es autónomo, por encontrarse en una inseparable relación de dependencia con otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia [...]”. Bajo la anterior consideración, para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta necesario acreditar, entre otros, individualizar, con toda precisión, el acto administrativo a enjuiciar. La individualización con precisión del acto significa que el acto a demandar debe ser aquel que crea, modifica o extingue una situación jurídica particular del actor, de manera que si no se demanda dicho acto, el Juez administrativo no tiene más opción que proferir una sentencia inhibitoria, sin que ello implique, en manera alguna, la vulneración de los derechos fundamentales del demandante, pues, al haberse acreditado que hubo una incorrecta individualización del acto acusado, no otra podría ser la decisión, pues la ineptitud de la demanda constituye un impedimento para la decisión de fondo.

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 17 de abril de 2013, C. P. Gustavo Gómez Aranguren, número interno 1247-2012, demandante: Martha Soraya Barbosa



En varios pronunciamientos del Órgano de cierre de esta jurisdicción, se ha señalado que la proposición jurídica incompleta se configura en dos casos: i) cuando el acto demandado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi y ii) cuando el acto acusado no es autónomo porque se encuentra directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o eficacia, eventos en los que le resultaría imposible emitir una decisión de fondo al operador judicial². Al respecto, el H. Consejo de Estado³ refiriéndose a la ineptitud sustantiva de la demanda, por falta de proposición jurídica completa, señaló lo siguiente:

“33. Conforme a lo anterior, se tiene que la proposición jurídica incompleta ocurre en aquellos casos en los cuales no se individualiza con toda precisión los actos acusados, de acuerdo con los lineamientos que están señalados en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011. Significa, entonces, que es requisito indispensable demandar el acto que contiene la manifestación de la voluntad de la administración respecto de la situación jurídica particular y concreta; y, además, las decisiones que en el procedimiento administrativo constituyan la unidad jurídica, pues, en tal sentido gira la decisión que se deba adoptar en la sentencia, en lo relacionado con las pretensiones de la demanda. 34. En síntesis de lo anterior, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, se debe tener en cuenta que el acto o los actos administrativos que contienen íntegramente la manifestación de voluntad de la administración, frente a una situación jurídica particular, son los que deben ser objeto de impugnación, junto con aquellos que en la vía gubernativa o administrativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, esto es, aquellos que resuelven los recursos interpuestos, de conformidad con el artículo 163 de la ley 1437 de 2011, toda vez que ellos determinan la órbita que delimita la decisión del juzgador, en lo relacionado con la pretensión de anulación de los mismos. Por ende, si no se observan tales aspectos, esto es, la proposición jurídica o individualización de la actuación administrativa acusada, de forma completa, se vicia de manera sustancial el contenido de la pretensión del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y con ello se impide un pronunciamiento de fondo frente a lo pretendido por el actor”.

Acorde con lo mencionado en la jurisprudencia, se determina que en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debe enjuiciarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular, junto con los demás actos que en la actuación administrativa constituyan unidad jurídica con aquel, toda vez que ello compone el marco de decisión del juez frente a una pretensión de nulidad, atendiendo la identidad y unidad de su contenido y sus efectos jurídicos, con el fin de evitar decisiones inhibitorias.

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, expediente: 05001-23-33-000-2017-01570-01 (4866-18). Demandante: Colpensiones. M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (2 de mayo de 2019), entre otros.

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCION “B”, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (05 de diciembre de 2019). Radicación número: 11001-03- 25-000-2014-00044-00(0096-14).



Lo anterior, en desarrollo del principio de tutela judicial efectiva y para lograr una decisión de mérito, por lo que, si en curso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no se demandan la totalidad de los actos administrativos que tienen relación directa entre sí por su contenido y efectos, se configura la proposición jurídica incompleta, situación que impide al juez adelantar un análisis integral de la controversia.

Descendiendo al estudio del caso concreto se advierte que, la solicitud de nulidad elevada en la pretensión primera de la demanda se dirige de manera exclusiva contra la Resolución 381 de octubre 20 de 2008, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE DISTRIBUYEN Y ASIGNAN LAS CONTRIBUCIONES POR EL SISTEMA DE COBRO DE LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN, PARA LA COMPRA DE LOS PREDIOS AFECTADOS POR LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE ENTREGÓ EL INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES INCO, POR INTERMEDIO DE LA CONCESIÓN LOS COMUNEROS, AL ÁREA METROPOLITANA, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS TERCEROS CARRILES ENTRE EL SITIO CONOCIDO COMO "PAPI QUIERO PIÑA", EN EL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA Y LA ESTACIÓN DE SERVICIO "EL MOLINO" EN EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA..."*.

Adicionalmente, con la pretensión elevada en el numeral segundo, a título de restablecimiento del derecho, se solicita:

"SEGUNDA.- *Que como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que los demandantes no están obligados a pagar la contribución de valorización liquidada por la Resolución N° 381 de octubre 20 de 2008, proferida por la Directora del ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, con respecto al predio denominado "Los Naranjitos", con cédula catastral N° 00-00-0008-0110-000 y el predio denominado "El Antojo", con cédula catastral N° 00-00-0008-0111-000, ubicados en el municipio de Piedecuesta-Santander."*

Por manera que, para resolver el presente asunto, de conformidad con la documentación anexa al plenario, se hace necesario analizar, en primer lugar, la situación fáctica que rodea el presente caso destacando que:

Mediante convenio interadministrativo de fecha 20 de Septiembre de 2005, suscrito entre el instituto Nacional de Vías - INVÍAS, Instituto Nacional de Concesiones - INCO, Área Metropolitana de Bucaramanga y Metrolínea S.A. se determinó como obligación del Área Metropolitana de Bucaramanga, realizar la compra de predios necesarios para que el INCO, lleve a cabo la intervención para la construcción de los terceros carriles entre el Sitio conocido como Papi Quiero Piña en el Municipio de Floridablanca y la Estación de Servicio el Molino en el Municipio de Piedecuesta.



Mediante Acuerdo Metropolitano 008 de 31 de Octubre de 2005, los Alcaldes que hacen parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, autorizaron la decretación por el sistema de contribución por valorización la compra de predios para el proyecto de ampliación a tres carriles de la Autopista Floridablanca - Piedecuesta entre el Sitio conocido como Papi Quiero Piña en el Municipio de Floridablanca y la Estación de Servicio el Molino en el Municipio de Piedecuesta y de esta manera dar cumplimiento a lo establecido en el Convenio Interadministrativo Suscrito entre el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, Instituto Nacional de Concesiones - INCO, Área Metropolitana de Bucaramanga y Metrolínea S.A. el día 20 de Septiembre de 2005.

El día 06 de Junio de 2006, fue modificado el convenio Interadministrativo Suscrito entre el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, Instituto Nacional de Concesiones - INCO, Área Metropolitana de Bucaramanga y Metrolínea S.A. sin modificar lo concerniente a la entrega por parte del AMB de las franjas de terrenos de los predios afectados por los diseños elaborados por el Instituto Nacional de Concesiones entre Papi Quiero Piña (Floridablanca) - Estación de Servicio el Molino (Piedecuesta).

Para la decretación del Proyecto, se presentaron los estudios de prefactibilidad realizados por el Área Metropolitana de Bucaramanga, de acuerdo con lo señalado en el artículo 6º del Acuerdo Metropolitano No. 020 de Julio 7 de 2000, en Junta Metropolitana del Día jueves trece (13) de Julio de 2006.

Mediante Estudios de prefactibilidad se concluyó que la obra de ampliación de los Terceros Carriles entre Papi Quiero Piña (Floridablanca) - Estación de Servicio el Molino (Piedecuesta) generaba una plusvalía a los propietarios de los predios de la zona de citación, dando lugar a su recuperación por el SISTEMA DE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION.

Mediante **Acuerdo Metropolitano No. 008 de Julio 13 de 2006**, la Junta Metropolitana, acordó: "**Artículo 1º Aprobar los Estudios de Pre, factibilidad, presentados por el Consultor en desarrollo del contrato No. 020 (SIC) de 2005, en Junta Metropolitana del día jueves 13 de Julio de 2006.**

Artículo 2º. Decretar por el Sistema de Cobro de Contribución por Valorización, la compra de los predios afectados por los Estudios y Diseños Definitivos que entregó el Instituto Nacional de Concesiones INCO, por intermedio de la concesión Los Comuneros, al Área Metropolitana, para la construcción de los terceros carriles entre el sitio conocido como papi quiero piña, en el Municipio de Floridablanca y la Estación de Servicio El Molino en el Municipio de Piedecuesta.



Obras correspondientes al compromiso del Gobierno Nacional, con cargo a la Concesión Los Comuneros.

Artículo 3°. Ordenar la realización de los estudios de factibilidad para el cobro por contribución de valorización, para la compra de los predios afectados por los diseños definitivos para la ampliación de los terceros carriles, o quintos y sextos carriles de la Autopista, o camiles adicionales, que elaboró el Instituto Nacional de Concesiones INCO, a través de la concesión Los Comuneros, entre el sitio conocido como papi quiero piña, en el Municipio de Floridablanca y la Estación de Servicio El Molino en el Municipio de Piedecuesta.

Artículo 4°. Determinar que el PROYECTO DE LA AMPLIACION DE LOS TERCEROS CARRILES ENTRE EL SITIO CONOCIDO COMO PAPI QUIERO PIÑA EN EL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA Y LA ESTACION DE SERVICIO EL MOLINO EN EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, consiste en la ampliación de los quintos y sextos carriles de la autopista entre los sitios señalados con el fin de asegurar la Movilidad Metropolitana en el sector ...

ARTÍCULO 5°: Autorizar al Director del Área Metropolitana de Bucaramanga para que dentro del término señalado en el Art. 5 del Acuerdo Metropolitano 020 de 2000 efectúe la publicación de la zona de citación (zona beneficiada con el proyecto) y efectuar la correspondiente denuncia de predios, en virtud del principio de publicidad con el fin de adelantar los trámites requeridos para la efectiva distribución de la obra.

ARTÍCULO 6°: Determinar como método para el cálculo de la contribución individual el MÉTODO DE FACTOPRES MÚLTIPLES DE BENEFICIO.

Sujeto Activo de la Contribución: ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA.

Sujeto Pasivo de la Contribución: Son los propietarios poseedores de predios ubicados dentro de la Zona de Influencia del Proyecto determinada por los Estudios de factibilidad que para tal finalidad adelantará el Área Metropolitana de Bucaramanga (...)”

Mediante **Acuerdo Metropolitano No. 003 del 05 de febrero de 2.008** se aclaró el Acuerdo Metropolitano No. 008 de julio 13 de 2006, en su artículo Sexto, en el sentido de entender que el método para la determinación de la valorización sería el “MÉTODO DE FACTORES DE BENEFICIO”.

Mediante **Acuerdo 013 de 15 de octubre de 2008**, se dio concepto favorable para la distribución del Gravamen de la Contribución por Valorización sobre el proyecto señalado en el Acuerdo Decretador N. 008 de julio 13 de 2006, en atención al presupuesto final de



distribución; autorizando al Representante Legal del Área Metropolitana de Bucaramanga para expedir la Resolución Distribuidora, de conformidad con el estudio de factibilidad definitivo.

Ateniendo las facultades otorgadas en el Acuerdo 013 de 2008, el Director del Área Metropolitana de Bucaramanga profirió la **Resolución No. 381 de marzo 20 de 2008** a través de la cual, distribuyó y asignó las contribuciones por el sistema de cobro de la contribución por valorización para la compra de los predios afectados por los estudios y diseños definitivo, para la obra de construcción de los terceros carriles en el sector conocido como “Papi Quiero Piña” en el municipio de Floridablanca y la Estación de Servicio El Molino en el municipio de Piedecuesta; se determinó la zona de influencia definitiva del proyecto y se asignó la contribución provisional de conformidad con la zona. Concretamente se ordenó: **“Determinar como zona de influencia, definitiva del proyecto caracterizada por el Consultor SOLUCIONES GEOMATICAS LTD, en desarrollo del Contrato 014 de 2007 y aprobada por la Junta de Propietarios, es:**
(...)

ARTÍCULO CUARTO: Asignar la contribución provisional a los propietarios y poseedores relacionados en Cuadro Anexo No. 1 y de conformidad a la zona de influencia definitiva, que se encuentra descrita en la presente resolución y establecida en el MAPA DE ZONA DE INFLUENCIA, que conforma el Anexo No. 3. Relacionados en LIBRO GENERAL DE CONTRIBUCIONES, que conforma el Anexo No. 4 y que hace parte integral del presente actor

ARTÍCULO QUINTO: Establecer como plazo para el pago total de la contribución, por cada uno de los propietarios o poseedores de los inmuebles relacionado en Anexo No. 1, cinco (5) años, en cuotas mensuales, a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo.
(...)”

De lo expuesto, se establece que los accionantes acudieron ante esta jurisdicción con el fin de “que se declare que los demandantes no están obligados a pagar la contribución de valorización” con respecto de los predios denominados “Los Naranjitos” y “El Antojo”, ubicados dentro de la zona de influencia de los trabajos de construcción del tercer carril requeridos para el Sistema Integrado de Transporte Masivo, demandando al efecto únicamente la nulidad del acto que simplemente asignó la contribución provisional a los propietarios y poseedores de los predios, esto es, la **Resolución No. 381 de octubre 20 de 2008**, con lo que omitió demandar la decisión administrativa que en efecto contiene la voluntad de la administración sobre la creación del tributo por valorización.



En efecto, la parte demandante omitió cuestionar la legalidad del **Acuerdo Metropolitano No. 008 de Julio 13 de 2006 -aclarado por Acuerdo Metropolitano 003 de 2008- que aprobar los Estudios de Pre, factibilidad, presentados por el Consultor en desarrollo del contrato No. 020 (SIC) de 2005 y que sirvieron de sustento para determinar los predios que se encontrarían dentro de la zona de influencia de la obra; decretó el Sistema de Cobro de Contribución por Valorización, de los predios afectados por los Estudios y Diseños Definitivos que entregó el Instituto Nacional de Concesiones INCO, para la construcción de los terceros carriles entre el sitio conocido como papi quiero piña, en el Municipio de Floridablanca y la Estación de Servicio El Molino en el Municipio de Piedecuesta y, que, a su vez, estableció el sujeto pasivo de la contribución, otorgando facultades al Director del Área Metropolitana de Bucaramanga para publicación de la zona de citación (zona beneficiada con el proyecto) y efectuar la correspondiente denuncia de predios.** Tampoco se acusó la legalidad del **Acuerdo 013 de 15 de octubre de 2008**, que dio concepto favorable para la distribución del Gravamen de la Contribución por Valorización sobre el proyecto señalado en el Acuerdo Decretador N. 008 de julio 13 de 2006 y autorizando al Representante Legal del Área Metropolitana de Bucaramanga para expedir la Resolución Distribuidora, **de conformidad con el estudio de factibilidad definitivo.**

En ese orden, al analizar el caso en concreto, observa la Sala que los actos relacionados en el párrafo anterior constituyen en su totalidad la órbita frente a la cual el juez debe tomar la decisión, en la medida que resuelven de manera definitiva la creación de la obligación a cargo de los aquí demandantes frente al pago de la contribución por valorización de los predios de su propiedad, obligación con la cual, se muestran inconformes y que se discute por esta vía judicial. Lo anterior, en consideración igualmente a que, dentro del concepto de violación se enrostran cargos de nulidad que tocan de manera directa los **Acuerdos Metropolitanos No. 008 de Julio 13 de 2006 y 013 de 15 de octubre de 2008**, al considerar que el sujeto pasivo de la contribución no debía limitarse a los dueños de los predios ubicados en la zona de influencia sino a todos los beneficiados por la interconexión del sistema de transporte masivo. Se discute “la financiación de la obra mediante el cobro por valorización” pues considera la parte actora que el SITM “se puede financiar con los recursos a que se refiere el artículo 4º de la Ley 310 de 1996, es decir, con rentas propias de las entidades territoriales, con la sobretasa a los combustibles, con un aumento hasta de un 20% de las tarifas de operación...”.

De tal forma que resulta imposible pronunciarse solamente sobre la legalidad de la resolución que materializa el cobro de la contribución por valorización, en tanto, mediante decisiones administrativas definitivas previas ya se había creado el tributo por valorización y determinado los sujetos pasivos del mismo.



Así las cosas, considera el Juzgado que el demandante al solicitar solamente la nulidad de la **Resolución No. 381 de octubre 20 de 2008**, no integró en debida forma la proposición jurídica respecto de los actos que debía acusar, de manera que se configura la inepta demanda por falta de proposición jurídica completa, en tanto los **Acuerdos Metropolitanos No. 008 de Julio 13 de 2006 y 013 de 15 de octubre de 2008**, en conjunto con el acto acusado, constituyen una unidad jurídica frente a la cual debe orbitar la decisión a fin de desatar el fondo del asunto planteado, por lo que concluye la Corporación que la parte demandante erró en la individualización del acto acusado.

En suma, al encontrar la Sala que la **Resolución No. 381 de octubre 20 de 2008** no se erige como un acto autónomo, por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con los **Acuerdos Metropolitanos No. 008 de Julio 13 de 2006 y 013 de 15 de octubre de 2008**, se configura la ineptitud de la demanda por falta de proposición jurídica completa que imposibilita al fallador emitir una decisión de fondo, tal como lo propuso la entidad demandada en el escrito de contestación.

En este orden de ideas, deberá ser declarada la inepta demanda, con ocasión a la indebida integración de los actos a demandar, pues se evidencia que en efecto la parte actora no incluyó todos los actos que contienen la totalidad de la voluntad de la administración, en esa medida, se incumplió con el requisito de presentar la demanda señalando con exactitud y claridad lo que se pretende.

Así las cosas, se ordenará la terminación del proceso, declarando probada la excepción de "inepta demanda".

De la Condena en Costas

Toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el Artículo 55 de la Ley 446 de 1998, indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, debido a que no se procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. MODIFICAR el numeral PRIMERO de la sentencia de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Bucaramanga, el 18



de noviembre de 2013, por las razones expuestas en este proveído, el cual quedará así:

“PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de inepta demanda por falta de proposición jurídica completa y en consecuencia dese por terminado el proceso.”

Segundo. Confirmar en los demás apartes la sentencia de primera instancia.

Tercero. Sin costas en esta instancia.

Cuarto. En firme esta providencia, remítase el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 29 de 2023

**Aprobado y firmado digitalmente
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado Ponente**

**Aprobado y firmado digitalmente
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado**

**Aprobado y firmado digitalmente
MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO
Magistrado**

Firmado Por:

Ivan Mauricio Mendoza Saavedra
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 6 Administrativa
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Julio Edison Ramos Salazar
Magistrado
Mixto 005
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Milciades Rodríguez Quintero
Magistrado
Mixto 003
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **839595864db10fc793642f59ae4f8f170df77720c067c8e17cb0252e7765dcf0**

Documento generado en 22/11/2023 09:21:40 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>