



Bogotá, D.C.

PARA: RAY G. VANEGAS
Alcalde Local de Ciudad Bolívar (E)

DE: DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de adición 1 y prórroga 2 del contrato de obra 178 de 2015 y de la adición 1 y prórroga 2 al contrato de interventoría No. 206-2015, según radicado No. 20176920007253 del 7 de julio de 2017.

En atención al memorando radicado bajo el número del asunto, y en cumplimiento de la Directiva 012 de noviembre 11 de 2016, suscrita entre el Alcalde Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Gobierno, una vez efectuada la revisión de la solicitud y los documentos asociados a la misma, me permito hacer las siguientes recomendaciones desde el punto de vista jurídico así:

1. RESPECTO A LOS FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE ADICIÓN No. 1 Y PRÓRROGA No. 2 AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 178-2015

Mediante la suscripción del negocio jurídico estatal No. 178 de 2015 el Contratista CONSORCIO CIUDAD BOLIVAR 2015, se comprometió con la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar a realizar: *"CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FÓRMULA DE REAJUSTE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESPACIO PÚBLICO Y REALIZACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS, INVESTIGACIÓN DE REDES Y TITULARIDAD DE PREDIOS EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR EN BOGOTÁ DC."*

Dicho acuerdo de voluntades (contrato de obra pública) se pactó inicialmente para ser ejecutado en once (11) meses, el cual empezó según acta de inicio el día 22 de enero de 2016, y cuyo vencimiento una vez descontadas las suspensiones y prórrogas contractuales realizadas al mismo es el 3 de agosto de 2017.

Adicionalmente a lo anterior se estableció como valor del contrato de obra publica objeto de la solicitud, la suma de DOS MIL SEISCIENTOS OCHENTA MILLONES



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CIENTO NOVENTA PESOS CON CUARENTA Y SIETE CENTAVOS (\$2.680.466.190,47,00) M/cte.

Partiendo de los anteriores supuestos se tiene que la solicitud elevada por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar se encuentra relacionada con la necesidad de introducir en el negocio jurídico previamente pactado (contrato de obra No. 178 de 2015) modificaciones contractuales (adición y prórroga), a través del cual el contratista pueda dar cumplimiento cabal a sus compromisos contractuales. Así las cosas, la solicitud se encuentra específicamente relacionada con lo siguiente:

1. Efectuar la prórroga por el término de dos (2) meses adicionales al vencimiento del plazo actualmente pactado.
2. En lo referente a la adición contractual la misma se propone en la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA MILLONES CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE PESOS MCTE (\$450.144.817).

Las solicitudes anteriormente descritas, según lo señala el oficio que se remite, se encuentran sustentadas en la necesidad de introducir modificaciones a este acuerdo de voluntades, con base en los siguientes argumentos:

"(...)

*La prórroga solicitada estaría comprendida entre el **04 de agosto al 03 de octubre de 2017**, por cuanto el CONSORCIO CIUDAD BOLÍVAR 2015 en su informe de solicitud radicado en la interventoría mediante el oficio No. CCB-BTA-CE-225-17 expone la justificación pertinente a dicha solicitud basada en lo siguiente:*

- *Actualmente la temporada de lluvias ha generado retrasos importantes en la ejecución de la obra, toda vez que la topografía del frente se trabajó Bella Flor es bastante pronunciada y se generan fuertes corrientes de agua las cuales arrastran el material de relleno (B-200, B-400, B-600), se tapan las excavaciones adelantadas, los materiales provenientes de excavaciones se han esparcido en toda la obra creando la necesidad de nuevamente recogerlo para su disposición final, ha tocado retirar el material de relleno de varias terrazas el cual se deterioró por exceso de humedad y estaba en proceso de compactación, en otros casos se ha tenido que escarificar material de relleno de algunas terrazas. Así mismo, se presenta erosión e inestabilidad del terreno, producto de la socavación generada por las corrientes de agua. Lo anterior ha obligado a parar algunas actividades y dedicar todo el esfuerzo a realizar actividades de control y mitigación.*





- Por otro lado, las canteras que nos suministran material de relleno no han realizado despachos por el mismo motivo, ya que el material se lava y pierde los finos, los cuales hacen parte importante de la granulometría del material y no cumple con las especificaciones requeridas.
- Las actividades de muros de contención en concretos, escaleras en concretos, traslados de mangueras de gas natural, excavaciones y rellenos se encuentran afectadas en su desarrollo por las lluvias permanentes. Lo cual ha afectado el cronograma de obra.

La adición solicitada esta por Cuatrocientos Cincuenta Millones Ciento Cuarenta y Cuatro Mil Ochocientos Diecisiete Pesos M/L (\$ 450.144.817), por cuanto el CONSORCIO CIUDAD BOLÍVAR 2015 en su informe de solicitud radicado en la interventoría mediante el oficio No. CCB-BTA-CE-226-17 expone la justificación pertinente a dicha solicitud basada en lo siguiente:

- Con el fin de terminas las obras correspondientes a los frentes ubicados en Bella Flor:
 - Calle 73 D Bis Sur entre Transversal 27 H y Transversal 27 B.
 - Calle 73 B Sur entre Transversal 27 H y Transversal 27 B.
- El valor a adicionar es derivado de las mayores cantidades de obra e ítems no previstos que se han generado durante la ejecución del contrato tales como concreto de 3.500 PSI, relleno en recebo común, acero para refuerzo, cajilla para medidor en poli plástico homologada por la EAB, Implementación de PMT's, Implementación del Plan Social, Implementación de Plan de Gestión Ambiental, demolición manual de cuneta existente, placa en concreto estampado MR 43 e=0.20 m, concreto de 1.500 para solados, alineación de postes, demolición de roca, entibado discontinuo en madera, protección para sumideros, trasiego de materiales, suministro e instalación de cajas de gas y traslado de medidores de gas, protección de redes existentes, protección de árboles, acceso temporal a viviendas, demolición placas de concreto, plafonado de pozos, diseño de muros en concreto, construcción de filtro francés, reparación domiciliarias de alcantarillado, canastilla pasajuntas, excavación en roca, cárcamo, inspección con cámara de tuberías, traslado de cajilla de acueducto, pruebas de presión hidrostática, reparación domiciliarias acueducto, demolición muros en concreto ciclópeo, servicio de limpieza redes con Vactor, pasante muros en tubería de ventilación, pañete impermeabilizado, traslado medidores acueducto, sello de juntas y empalme de tuberías.

Ahora bien, frente al contrato de obra No. 178 de 2015, se tiene que su situación actual es la siguiente:

Fecha Acta de Inicio

22 enero de 2016



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



Situación Actual del Contrato	Fecha de terminación inicial: 21 de diciembre de 2016
	Fecha de terminación final: 3 de agosto de 2017
Prórrogas	Prorroga 1: Tres meses (21 de enero de 2017) al 20 de abril de 2017
Suspensiones	Suspensión 1: 19 de diciembre de 2016 - Treinta (30) días Suspensión 2: 18 de abril de 2017 treinta (30) días Suspensión 3: 18 de mayo de 2017 Dos meses (2) quince días (15).
Adiciones	No
Avance físico de ejecución de las obras	89,99%

Es de precisar que, de acuerdo con la justificación técnica y jurídica que sustenta la adición y prórroga del mencionado contrato, ello obedece a que durante el desarrollo del contrato se han presentado fuertes temporadas de lluvias, las cuales han generado retrasos importantes en la ejecución de la obra, principalmente frente a la topografía del frente de trabajo Bella Flor, el cual es bastante pronunciado y se generan fuertes corrientes de agua, las cuales arrastran el material de relleno (B-200, B-400, B-600), se tapan las excavaciones adelantadas, los materiales provenientes de excavaciones se han esparcido en toda la obra, creando la necesidad de nuevamente recogerlo para su disposición final, lo que ha ocasionado la realización mayores cantidades proyectadas de obra, e ítems no previstos a los inicialmente.

Bajo este contexto surge la necesidad de adicionar y prorrogar el contrato de obra pública No. 178 de 2015.

2. RESPECTO A LAS CONSIDERACIONES DE ESTA DIRECCIÓN EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE LA ADICIÓN Y PRÓRROGA AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 178-2015.

Una vez evidenciados los argumentos fácticos y jurídicos presentados por el Fondo de Desarrollo Local, esta Dirección procede a efectuar las siguientes consideraciones:

En lo que respecta al contrato de obra este se encuentra definido en el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos así:



(...)

1o. Contrato de Obra

Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales 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.

Frente al contrato de obra se puede precisar que, tiene como finalidad la ejecución de una obra pública, considerándose dentro del alcance de la misma, todo trabajo que tiene por objeto, crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles incorporándose a dicho concepto trabajos como la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles, así como también la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de aquellos bienes destinados a un servicio público o al uso común.

Realizada la definición respecto a la naturaleza jurídica del contrato de obra pública como negocio estatal, se considera procedente efectuar el análisis respecto a las modificaciones planteadas.

La solicitud elevada por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar se encuentra relacionada con la adición y prórroga al contrato de obra ya enunciado, esto partiendo de la necesidad de continuar con su ejecución y así cumplir con el objeto y finalidad para el cual fue celebrado.

Así las cosas, sea lo primero señalar que ambas modificaciones contractuales deben descansar en supuestos de orden fácticos y jurídicos que ameriten objetivamente materializarlas, siendo de suma relevancia las motivaciones que se enuncien por parte del solicitante.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente en relación con la adición contractual:

"(...) No puede olvidarse que las autoridades deben obrar en completo acatamiento de los principios de planeación y de economía, que tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficiencia y eficacia agotando los trámites estrictamente necesarios, teniendo en cuenta que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para la viabilidad económica y técnica de la obra, que



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



optimicen los recursos y eviten situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes. Se resalta que la falta de planeación por parte de las entidades públicas incide en la etapa precontractual, pero significativamente, en la etapa de ejecución, momento en el cual las omisiones de la Administración por falta de estudios y diseños definitivos generan serias consecuencias que llevan a modificar las cantidades de obra y las condiciones técnicas inicialmente pactadas, que a su turno generan incrementos en los costos del proyecto y en el más grave de los casos, paralización de obras por la falta de los recursos requeridos. Aunque de conformidad con lo prescrito por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, es posible efectuar la adición del contrato en no más del 50% de su valor inicial, lo cierto es, que dichas adiciones se posibilitan sobre la base del respeto a los principios de planeación y economía, es decir, que una adición se habilita en atención a circunstancias de carácter excepcional que no pudieron preverse en el proyecto y estudios técnicos iniciales, pero no puede ser causa eficiente que haga nugatorio el proceso licitatorio establecido legalmente en la normativa que regula la materia."¹
(Cursiva, negrilla y subrayado por fuera del texto original)

En similar posición ha precisado aquel órgano de cierre lo siguiente en relación con la prórroga contractual:

"(...) Por regla general, el vencimiento del plazo estipulado es una de las causas de terminación del contrato. Sin embargo, en cuanto no está prohibido, el plazo estipulado en el contrato se puede ampliar o prorrogar mediante acuerdo de las partes. No existe prohibición legal para la prórroga del plazo de los contratos estatales; por el contrario, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, se puede concluir que está permitida, pues esa norma establece la regla general de la libertad en las estipulaciones. De modo que de esas disposición (sic) se puede concluir que en los contratos estatales es posible la prórroga si la respectiva entidad considera que mediante esa figura se cumplen los fines estatales, conforme a lo indicado en los artículos 3° a 5° de la misma ley, y si las partes la consideran conveniente y necesaria y no resulta contraria a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la misma ley y a los de la buena administración. La prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes. En relación con los contratos estatales la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en la posibilidad de su prórroga, aunque también en la exigencia de que se pacte antes del vencimiento del plazo inicialmente

¹ Al respecto confróntese la sentencia del 26 de noviembre de 2009, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Radicado No. 52001-23-31-000-2002-01023-02(0506-08). C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



*establecido en el contrato...*² (Cursiva, negrilla y subrayado por fuera del texto original)

Nótese de los extractos de sentencia, que durante la ejecución de los contratos del Estado resulta posible estos dos tipos de modificaciones, siendo válido y legal aquellas en estos negocios jurídicos. No obstante, lo anterior resulta necesario resaltar que, ambas modificaciones deben estar sustentadas en hechos y situaciones ciertas que hayan afectado la ejecución del contrato, pero que además estas resulten necesarias para garantizar la finalidad del respectivo contrato.

Ahora bien, frente a las consideraciones expuestas por el Fondo de Desarrollo Local se observa que, si bien es cierto la solicitud se sustenta en eventos y consideraciones posteriores a la planeación y delimitación del objeto convenido, con lo cual en principio se cumplen las condiciones y exigencias legales y jurisprudenciales para que procedan, y dado que, de la información reportada por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, el avance físico de ejecución del Contrato de Obra número 178 de 2015, se encuentra en un 89,99%, por lo que se deduce que, la adición y prórroga de dos (2) meses obedece al tiempo razonable requerido para cumplir con el 100% de la ejecución del contrato, se hace necesario atender las siguientes recomendaciones.

Se debe revisar por parte del interventor del contrato y el Fondo de Desarrollo Local, el valor de la adición del contrato, como quiera que, el presupuesto a adicionar es superior, frente al porcentaje pendiente de ejecución de las obras.

Se debe verificar el presupuesto, y los costos unitarios de cada uno de los ítems a adicionar, con el fin de constatar que, estos correspondan a los señalados en el Anexo Técnico del Pliego de Condiciones y en la oferta presentada por el Contratista, y estén directamente relacionados con el objeto del contrato; sobre el particular, el Consejo de Estado en concepto 1439 de julio 18 de 2002, Consejera Ponente - Susana Montes Echeverri, en lo relacionado con la adición de los contratos obras cuando se contrata por sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste estableció entre otras lo siguiente:

(...)

Es preciso, entonces, entender que solamente habrá verdadera "adición" a un contrato(3) cuando se agrega al alcance físico inicial del contrato algo nuevo, es decir, cuando existe

² Al respecto confróntese la sentencia del 24 de agosto de 2005, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Radicado No. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171). C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



una verdadera ampliación del objeto contractual, y no cuando solamente se realiza un simple ajuste del valor estimado inicialmente del contrato, en razón a que el cálculo de cantidades de obra estimada en el momento de celebrar el contrato no fue adecuada; en otros términos, los mayores valores en el contrato no se presentan debido a mayores cantidades de obra por cambios introducidos al alcance físico de las metas determinadas en el objeto del contrato, sino que esas mayores cantidades de obra surgen de una deficiente estimación inicial de las cantidades de obra requeridas para la ejecución de todo el objeto descrito en el contrato.

(3) En igual sentido ésta Sala emitió su concepto en consulta 1121 de fecha 26 de agosto de 1998.

En casos como el que se analiza, como se ha manifestado, no resulta legalmente procedente la celebración de un "contrato adicional", pues en verdad no existe variación o modificación o "adición" al alcance físico de la obra contratada. En efecto, lo que ocurre en estos casos es que simplemente, por una deficiente estimación de las cantidades de obra requeridas para ejecutar el objeto contractual (alcance físico de la obra) descrito en el mismo contrato, el presupuesto calculado para su ejecución resulta insuficiente y, por lo mismo, se hace necesario disponer de un mayor presupuesto para pagar el valor total y real de su ejecución.

Así, como se ha expuesto, bien es sabido que en los contratos en donde se conviene la remuneración por el sistema de precios unitarios, lo que se acuerda por las partes es "el precio por unidades o cantidades de obra y su valor total es la suma de los productos que resulten de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas, dentro de los límites que el mismo convenio fije", de manera tal que el valor total del contrato no es determinado sino determinable tal como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, bajo el supuesto, igualmente, de que el contrato de obra pública es un contrato de resultados y no de medios. El valor del contrato que se señala en su texto, es apenas estimativo del costo total, pero deberá ser cambiado a medida que se establezcan las reales cantidades de obra ejecutadas en cumplimiento del objeto contractual.

Por lo mismo, en estos casos, el mayor costo de la ejecución del contrato no puede cobijarse con el concepto legal de "contrato adicional", pues éste está reservado a aquellos eventos en que se introducen modificaciones o adiciones al contrato mismo, a su objeto, y de allí resulta un mayor valor de ejecución. Por lo mismo, en estas hipótesis no es pertinente celebrar un "contrato adicional en valor", pues, en esencia, el contrato no ha cambiado su valor, solamente se comprueba que hubo una estimación inadecuada de las cantidades previstas para ejecutar ese contrato.



En estas circunstancias, lo procedente es, simplemente, efectuar por la administración misma, sin intervención del contratista, un movimiento presupuestal para cubrir ese mayor costo de ejecución del contrato.

Obsérvese, además, que tampoco se trata en el caso sometido a consideración de la Sala, de un cambio en el valor de un precio unitario, hipótesis que requiere la celebración de un contrato adicional para incluir ese nuevo ítem como parte de la obligación del contratista, sino de que, como ya se anotó, resultan mayores cantidades de obra para la ejecución del mismo objeto contratado.

(...)

Así mismo, resulta de suma importancia que, la adición de valor por mayores cantidades de obra y prórroga del mismo esté fundamentada y sustentada mediante un cronograma y plan de trabajo avalado por el interventor del contrato, y en donde se permita establecer con claridad la pertinencia o no de la solicitud frente al cumplimiento del objeto contractual.

Dicho cronograma deberá contener el estado actual de ejecución de las obligaciones contractuales contratadas, la justificación y sustento técnico de las obligaciones pendientes, y finalmente las actividades y obligaciones (faltantes), con las cuales se dé cumplimiento al objeto contractual; es de precisar que, debe existir coherencia entre la justificación y las obligaciones pendientes por ejecutar.

3. RESPECTO A LOS FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE ADICIÓN No. 1 Y PRÓRROGA No. 2 AL CONTRATO DE INTERVENTORIA No. 206-2015

Mediante la suscripción del negocio jurídico estatal No. 206 de 2015 el Contratista GNG INGENIERA S.A.S, se comprometió con la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar a realizar: "REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, SOCIAL, Y HSQE AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA EL CUAL TIENE COMO OBJETO CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FÓRMULA DE REAJUSTES LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESPACIO PÚBLICO EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR; Y LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS, INVESTIGACIÓN DE REDES Y TITULARIDAD DE PREDIOS, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ANDENES QUE DETERMINE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE CIUDAD BOLÍVAR EN, BOGOTÁ D.C



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



Dicho acuerdo de voluntades (contrato de interventoría) se pactó inicialmente para ser ejecutado en once (11) meses, el cual empezó según acta de inicio el día 17 de enero de 2017 y cuyo vencimiento una vez descontadas las suspensiones y prórrogas contractuales realizadas al mismo es el 3 de agosto de 2017

Adicionalmente a lo anterior se estableció como valor del contrato de interventoría objeto de la solicitud, la suma de DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$299,951,872.00) M/cte.

Partiendo de los anteriores supuestos se tiene que la solicitud elevada por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar se encuentra relacionada con la necesidad de introducir en el negocio jurídico previamente pactado (contrato de interventoría No. 206 de 2015) modificaciones contractuales (adición y prórroga), a través del cual el contratista pueda dar cumplimiento cabal a sus compromisos contractuales. Así las cosas, la solicitud se encuentra específicamente relacionada con lo siguiente:

3. Efectuar la prórroga por el término de dos (2) meses adicionales al vencimiento del plazo actualmente pactado.
4. En lo referente a la adición contractual la misma se propone en la suma de CINCUENTA MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CUATRO PESOS MCTE (\$50.276.404) M/cte.

Las solicitudes anteriormente descritas, según lo señala el oficio que se remite, se encuentran sustentadas en la necesidad de introducir modificaciones a este acuerdo de voluntades, con base en los siguientes argumentos:

“(…)

*La adición y prórroga solicitada estaría comprendida entre el **04 de agosto al 03 de octubre de 2017**, por cuanto el CONSORCIO CIUDAD BOLÍVAR 2015 en su informe de solicitud radicado en la interventoría mediante el oficio No. CCB-BTA-CE-225-17 expone la justificación pertinente a dicha solicitud basada en lo siguiente:*

- *Actualmente la temporada de lluvias ha generado retrasos importantes en la ejecución de la obra, toda vez que la topografía del frente se trabajó Bella Flor es bastante pronunciada y se generan fuertes corrientes de agua las cuales arrastran el material de relleno (B-200, B-400, B-600), se tapan las excavaciones adelantadas, los materiales provenientes de excavaciones se han esparcido en toda la obra creando la necesidad de*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



nuevamente recogerlo para su disposición final, ha tocado retirar el material de relleno de varias terrazas el cual se deterioró por exceso de humedad y estaba en proceso de compactación, en otros casos se ha tenido que escarificar material de relleno de algunas terrazas. Así mismo, se presenta erosión e inestabilidad del terreno, producto de la socavación generada por las corrientes de agua. Lo anterior ha obligado a parar algunas actividades y dedicar todo el esfuerzo a realizar actividades de control y mitigación.

- Por otro lado, las canteras que nos suministran material de relleno no han realizado despachos por el mismo motivo, ya que el material se lava y pierde los finos, los cuales hacen parte importante de la granulometría del material y no cumple con las especificaciones requeridas.
- Las actividades de muros de contención en concretos, escaleras en concretos, traslados de mangueras de gas natural, excavaciones y rellenos se encuentran afectadas en su desarrollo por las lluvias permanentes. Lo cual ha afectado el cronograma de obra.

La adición solicitada esta por Cuatrocientos Cincuenta Millones Ciento Cuarenta y Cuatro Mil Ochocientos Diecisiete Pesos M/L (\$ 450.144.817), por cuanto el CONSORCIO CIUDAD BOLÍVAR 2015 en su informe de solicitud radicado en la interventoría mediante el oficio No. CCB-BTA-CE-226-17 expone la justificación pertinente a dicha solicitud basada en lo siguiente:

- Con el fin de terminas las obras correspondientes a los frentes ubicados en Bella Flor:
 - Calle 73 D Bis Sur entre Transversal 27 H y Transversal 27 B.
 - Calle 73 B Sur entre Transversal 27 H y Transversal 27 B.
- El valor a adicionar es derivado de las mayores cantidades de obra e ítems no previstos que se han generado durante la ejecución del contrato tales como concreto de 3.500 PSI, relleno en recebo común, acero para refuerzo, cajilla para medidor en poli plástico homologada por la EAB, Implementación de PMT's, Implementación del Plan Social, Implementación de Plan de Gestión Ambiental, demolición manual de cuneta existente, placa en concreto estampado MR 43 e=0.20 m, concreto de 1.500 para solados, alineación de postes, demolición de roca, entibado discontinuo en madera, protección para sumideros, trasiego de materiales, suministro e instalación de cajas de gas y traslado de medidores de gas, protección de redes existentes, protección de árboles, acceso temporal a viviendas, demolición placas de concreto, plafonado de pozos, diseño de muros en concreto, construcción de filtro francés, reparación domiciliarias de alcantarillado, canastilla pasajuntas, excavación en roca, cárcamo, inspección con cámara de tuberías, traslado de cajilla de acueducto, pruebas de presión hidrostática, reparación domiciliarias acueducto, demolición muros en concreto ciclópeo, servicio de limpieza redes con Vactor,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



pasante muros en tubería de ventilación, pañete impermeabilizado, traslado medidores acueducto, sello de juntas y empalme de tuberías.

Finalmente, el supervisor del Contrato de Interventoría, en este caso el Alcalde Local autoriza la adición y prórroga del mismo, atendiendo además de la justificación técnica expuesta por el contratista de Obra y el interventor para la adición y prórroga del contrato 178 de 2015 y en atención a que dicho contrato debe contar con la vigilancia y control hasta su finalización.

Ahora bien, frente al contrato de Interventoría No. 206 de 2015, se tiene que, su situación actual es la siguiente:

Fecha Acta de Inicio	22 enero de 2016
Situación Actual del Contrato	Fecha de terminación inicial: 21 de diciembre de 2016
	Fecha de terminación final: 3 de agosto de 2017
Prórrogas	Prórroga 1: Tres meses (21 de enero de 2017) al 20 de abril de 2017
Suspensiones	Suspensión 1: 19 de diciembre de 2016 - Treinta (30) días Suspensión 2: 18 de abril de 2017 treinta (30) días Suspensión 3: 18 de mayo de 2017 Dos meses (2) quince días (15).
Adiciones	No
Avance físico de ejecución de las obras	90,00%

Es de precisar que, de acuerdo con la justificación técnica y jurídica que sustenta la adición y prórroga del mencionado contrato obedece principalmente a que el contrato de obra pública No. 178 de 2015, se debe adicionar y prorrogar, como quiera que durante el desarrollo del contrato se han presentado fuertes temporadas de lluvias, las cuales han generado retrasos importantes en la ejecución de la obra, principalmente frente a la topografía del frente de trabajo Bella Flor, el cual es bastante pronunciado y se generan fuertes corrientes de agua, las cuales arrastran el material de relleno (B-200, B-400, B-600), se tapan las excavaciones adelantadas, los materiales provenientes de excavaciones se han esparcido en toda la obra, creando la necesidad de nuevamente recogerlo para su disposición final, lo que ha



ocasionado la realización mayores cantidades proyectadas de obra, e ítems no previstos a los inicialmente.

Bajo este contexto y ante la adición y prórroga del contrato de obra pública 178 de 2015, surge la necesidad de adicionar y prorrogar el contrato de interventoría 206 de 2015.

4. RESPECTO A LAS CONSIDERACIONES DE ESTA DIRECCIÓN EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE LA ADICIÓN Y PRÓRROGA AL CONTRATO DE INTERVENTORÍA No. 206-2015

En lo que respecta a la naturaleza jurídica del contrato de interventoría se tiene que aquel negocio jurídico tiene su asidero legal en el numeral 2° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993³, el cual lo define a través del cual se realiza el seguimiento técnico, administrativo y en ocasiones jurídico de otro tipo de contratos, dada la especialidad y técnica especialísima que se exige en estos contratos.

Sobre el contrato de interventoría, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado lo ha definido como aquel negocio jurídico que posee un elemento de su esencia y existencia que lo caracteriza de cualquier otro tipo de negocio jurídico estatal y que se concretiza por su contenido eminentemente técnico, pero más allá de ello y no menos importante es que a través de él se busca vigilar, supervisar y controlar contratos de diversas clases o tipologías⁴.

Así, se podrá señalar que, el contrato de interventoría es principal y autónomo, del contrato objeto de su vigilancia y supervisión pues, a pesar de que su objeto contractual supone y exige, según ya se indicó, la coordinación, la supervisión, el control y en ocasiones hasta la dirección misma de otro contrato diferente, lo cierto es que la interventoría subsiste a pesar de la extinción de la obligación principal o

³ Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato. (Al respecto puede confrontarse la sentencia del 30 de noviembre de 2006, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Radicado No. 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832)).

⁴ Al respecto puede confrontarse la sentencia del 13 de febrero de 2013, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Radicado No. 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



de la finalización del contrato que aparece como principal, al cual debe su existencia⁵.

Por lo dicho se tiene que el contrato de interventoría -como el que se estudia en este caso-, constituye un auténtico contrato estatal autónomo, pues a través de él se busca garantizar el debido cumplimiento de otro negocio estatal, dada la especialidad que supone el mismo y la finalidad que se persigue a través de aquél.

Realizada la definición respecto a la naturaleza jurídica del contrato de interventoría como negocio estatal, se considera procedente efectuar el análisis respecto a la modificación planteada.

La solicitud elevada por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar se encuentra relacionada con la adición y prórroga al contrato de interventoría ya enunciado, esto partiendo de la necesidad de continuar con su ejecución y así cumplir con el objeto y finalidad para el cual fue celebrado.

Así las cosas, sea lo primero señalar que ambas modificaciones contractuales deben descansar en supuestos de orden fácticos y jurídicos que ameriten objetivamente materializarlas, siendo de suma relevancia las motivaciones que se enuncien por parte del solicitante.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente en relación con la adición contractual:

"(...) No puede olvidarse que las autoridades deben obrar en completo acatamiento de los principios de planeación y de economía, que tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficiencia y eficacia agotando los trámites estrictamente necesarios, teniendo en cuenta que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para la viabilidad económica y técnica de la obra, que optimicen los recursos y eviten situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes. Se resalta que la falta de planeación por parte de las entidades públicas incide en la etapa precontractual, pero significativamente, en la etapa de ejecución, momento en el cual las omisiones de la Administración por falta de estudios y diseños definitivos generan serias consecuencias que llevan a modificar las cantidades de obra y las condiciones técnicas inicialmente pactadas, que a su turno generan incrementos en los costos del proyecto y en el más grave de los casos, paralización de

⁵ Ibidem.





obras por la falta de los recursos requeridos. Aunque de conformidad con lo prescrito por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, es posible efectuar la adición del contrato en no más del 50% de su valor inicial, lo cierto es, que dichas adiciones se posibilitan sobre la base del respeto a los principios de planeación y economía, es decir, que una adición se habilita en atención a circunstancias de carácter excepcional que no pudieron preverse en el proyecto y estudios técnicos iniciales, pero no puede ser causa eficiente que haga nugatorio el proceso licitatorio establecido legalmente en la normativa que regula la materia.”⁶
(Cursiva, negrilla y subrayado por fuera del texto original)

En similar posición ha precisado aquel órgano de cierre lo siguiente en relación con la prórroga contractual:

“(…) Por regla general, el vencimiento del plazo estipulado es una de las causas de terminación del contrato. Sin embargo, en cuanto no está prohibido, el plazo estipulado en el contrato se puede ampliar o prorrogar mediante acuerdo de las partes. No existe prohibición legal para la prórroga del plazo de los contratos estatales; por el contrario, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, se puede concluir que está permitida, pues esa norma establece la regla general de la libertad en las estipulaciones. De modo que de esas disposición (sic) se puede concluir que en los contratos estatales es posible la prórroga si la respectiva entidad considera que mediante esa figura se cumplen los fines estatales, conforme a lo indicado en los artículos 3º a 5º de la misma ley, y si las partes la consideran conveniente y necesaria y no resulta contraria a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la misma ley y a los de la buena administración. La prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes. En relación con los contratos estatales la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en la posibilidad de su prórroga, aunque también en la exigencia de que se pacte antes del vencimiento del plazo inicialmente establecido en el contrato...”⁷ (Cursiva, negrilla y subrayado por fuera del texto original)

Nótese de los extractos de sentencia, que durante la ejecución de los contratos del Estado resulta posible estos dos tipos de modificaciones, siendo válido y legal aquellas en estos negocios jurídicos. No obstante, lo anterior resulta necesario

⁶ Al respecto confróntese la sentencia del 26 de noviembre de 2009, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Radicado No. 52001-23-31-000-2002-01023-02(0506-08). C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁷ Al respecto confróntese la sentencia del 24 de agosto de 2005, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Radicado No. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171). C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



resaltar que, ambas modificaciones deben estar sustentadas en hechos y situaciones ciertas que hayan afectado la ejecución del contrato, pero que además estas resulten necesarias para garantizar la finalidad del respectivo contrato.

Ahora bien, frente a las consideraciones expuestas por el Fondo de Desarrollo Local se observa que, si bien es cierto la solicitud se sustenta en eventos y consideraciones posteriores a la planeación y delimitación del objeto convenido, con lo cual en principio se cumplen las condiciones y exigencias legales y jurisprudenciales para que procedan, se hace necesario atender las siguientes recomendaciones.

Se debe revisar por parte del supervisor del contrato de interventoría el valor de la adición como quiera que, el presupuesto a adicionar es superior, frente al porcentaje pendiente de realización de la interventoría.

De igual forma, se debe revisar el presupuesto de la adición frente al valor inicial cotizado por cada profesional o personal empleado por el contratista interventor y su porcentaje de dedicación frente a las etapas faltantes en la ejecución de la obra.

Así mismo, resulta de suma importancia que, la adición y prórroga esté fundamentada y sustentada mediante un cronograma y plan de trabajo avalado por el Supervisor del contrato, y en donde se permita establecer con claridad la pertinencia o no de la solicitud frente al cumplimiento del objeto contractual.

Dicho cronograma deberá contener el estado actual de ejecución de las obligaciones contractuales contratadas, la justificación y sustento técnico de las obligaciones pendientes, y finalmente las actividades y obligaciones (faltantes), con las cuales se dé cumplimiento al objeto contractual; es de precisar que, debe existir coherencia entre la justificación y las obligaciones pendientes por ejecutar.

En este marco, considera esta Dirección viable la adición y prórrogas solicitadas, como quiera que el contrato de obra pública objeto de vigilancia No. 178 de 2015 debe ser adicionado y prorrogado por dos (2) meses más para el cumplimiento de su finalidad, y este debe ser objeto de vigilancia y control hasta su finalización de conformidad con el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Todo lo anterior, sin perjuicio de que, el Fondo de Desarrollo Local dé el aviso correspondiente de las modificaciones realizadas tanto a la aseguradora del contratista de obra, como del interventor de la misma, a efectos de minimizar cualquier eventual siniestro que se pudiere presentar durante la finalización de los contratos adicionados y prorrogados.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500322433

Fecha: 26-07-2017



Por lo anteriormente expuesto, corresponde al Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, evaluar y decidir acerca de tener en cuenta o no, las sugerencias plasmadas en el presente documento, antes de celebrar las modificaciones de prórroga y adición de los contratos de obra pública 178 de 2015 y de interventoría No. 206-2015, esto de conformidad con las normas que ilustran el sistema de contratación pública, esto en observancia de la Directiva Distrital No. 012 de 2016.

Finalmente, esta Dirección hace la salvedad de que es responsabilidad del Alcalde Local de Ciudad Bolívar, como representante legal del Fondo de Desarrollo Local, acorde a la facultad delegada por el artículo 8° del Decreto Distrital 101 de 2010, adelantar el trámite objeto de estas recomendaciones, acogiendo las mismas de forma total, parcial o negativamente.

Cordialmente,

CÁRMEN YOLANDA VILLABONA
Directora

Proyectó: Carlos Alberto Osorio Cifuentes

Con copia. Dra. Sandra Castiblanco.
Directora para la Gestión del Desarrollo Local.