



Medellín, 08/08/2024

INFORME PLAN DE ACCIÓN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 1128 - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO.

Departamento de Antioquia – Gerencia de Servicios Públicos, en el marco del Plan de Acción presentado en julio, sobre el análisis de un presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales contenidas en el Contrato de Obra No. 210O113B0004 de 2021.

Actualmente, nos encontramos solicitando explicaciones y recolectando las pruebas necesarias sobre los hechos que se empiezan a averiguar,

En tal sentido, acompañamos al presente informe el correspondiente INFORME DE INTERVENTORÍA (anexo), presentado por parte de la Interventoría del contrato a fin de que el MVCT, conozca de manera detallada las condiciones de tiempo, modo y lugar de los hechos que rodean el proyecto. Así mismo, como consecuencia del análisis del informe que haga el MVCT, les solicitamos asesoría o acompañamiento, en caso de considerar viable un posible procedimiento administrativo sancionatorio o bien una liquidación del contrato con salvedades a fin de iniciar acciones jurisdiccionales si fuera el caso.

Así las cosas, se procede a rendir informe de las condiciones actuales del proceso, de acuerdo al informe presentado por la interventoría.

1. ANTECEDENTES CONTRACTUALES 1.1. TRÁMITE CONTRACTUAL

Fecha de suscripción	11/08/2021
Objeto	“CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE RECOLECCIÓN DE AGUAS RESIDUALES COLECTOR ETAPA III DEL MUNICIPIO DE CAREPA ANTIOQUIA”
Fecha de inicio del Contrato	13/09/2021





Valor del Contrato	CUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS M/L (\$4.831.782.780) INCLUIDO A.U.
Plazo del Contrato	SEIS (6) MESES, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y aprobación de los documentos previstos en el Pliego de Condiciones.

1.2. MODIFICACIONES CONTRACTUALES (Que atañen al presunto incumplimiento)

CONTRATISTA:

CONSORCIO ATC CAREPA

1. CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS ATC SAS 70% -
2. GUEVARA BAQUERO CIA LTDA 25% -
3. CONSTRUCCIONES E INVERSIONES LJ S.A.S. 5%

CONTRATO No. 2100113B0002

PRORROGAS :

No. 1: 177 Dias

Fecha nueva fecha de Terminación: 03/06/2023

SUSPENSIONES:

No.	FECHA INICIO SUSPENSIÓN	FECHA REANUDACIÓN
1	28/10/2021	27/11/2021
2	30/12/2021	14/01/2022
3	22/04/2022	17/05/2022
4	20/05/2022	22/07/2022
5	27/12/2022	10/02/2023
6	31/03/2023	02/06/2023

Nueva fecha de Terminación: 03/06/2023





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Como consideración atinente a las modificaciones contractuales es necesario advertir que el Contratista manifestó en reunión virtual del día 02 de junio de 2023, su voluntad de no continuar con el contrato y por ende que este finalice el día 3 de junio de 2023, como efectivamente se dio con la terminación del plazo del contrato.

Atendiendo al informe presentado por parte de la interventoría de la obra y el cual hace parte del presente, se relacionan los hechos por ellos determinados y que se relacionan a continuación:

1. El Departamento de Antioquia, a través de proceso LIC-37-03-2021, convocó a los interesados en ejecutar la obra correspondiente a la *“CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE RECOLECCIÓN DE AGUAS RESIDUALES COLECTOR ETAPA III, MUNICIPIO CAREPA - ANTIOQUIA.”*; luego de la evaluación del proceso licitatorio, el día 17 de junio de 2021, a través de resolución 2021060075228 se adjudicó la ejecución del proyecto al CONSORCIO ATC CAREPA, integrado por CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS ATC SAS 70% - GUEVARA BAQUERO CIA LTDA 25% - CONSTRUCCIONES E INVERSIONES LJ S.A.S. 5%, con NIT 901.496.868-2, por un valor de CUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS M/L (\$4.831.782.780) incluido un porcentaje de A.U. del 31,76%, equivalentes a CINCO MIL TRESCIENTOS DIEZ Y OCHO (5.318) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), para el año de suscripción del contrato (2021)
2. El 11 de agosto de 2021 se suscribió el contrato 21OO113B0002, con acta de inicio el 13 de septiembre de 2021 y un plazo de ejecución de seis (6) meses, quedando como fecha inicial de terminación del contrato el 13 de marzo de 2022
3. Con la firma del acta de inicio del contrato de obra y con los estudios y diseños al igual que las servidumbres para la ejecución del contrato, suministrados por la Gobernación de Antioquia como entidad contratante, pero aportados por el Municipio de Carepa de acuerdo con su obligación dentro del convenio que dio lugar a la ejecución del proyecto, se da inicio al contrato para ejecutar las labores preliminares de localización y replanteo, de conformidad con los alineamientos del colector y las servidumbres de paso para el acceso a la obra y de las activas obtenidas para la construcción del colector
4. Realizadas las actividades preliminares aquí relacionadas, los representantes de los propietarios de la finca Carepa, donde se ejecuta el proyecto, manifiestan que, sobre los trazos de la servidumbre de paso para acceder a la obra, hay canales,



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1



cables vías y edificaciones existentes; un pozo profundo, un tanque elevado y una parte de la estructura del casino de la finca

5. Frente a esta situación, la Gerencia de Servicios Públicos, en comité de obra del 23 de septiembre de 2021 manifestó que no se entiende la razón de que los representantes de los dueños, aducen de que hay errores en las escrituras que fueron recibidas por el Municipio de Carepa con sus respectivos certificados de tradición y libertad, en donde se establecieron las servidumbres para las ejecución del proyecto, así como las obligaciones tanto del vendedor como del comprador relacionadas con el manejo de las mismas, luego de realizada la localización y replanteo del proyecto y dichas servidumbres.
6. De las posiciones de los representantes de la sociedad Agrícolas El Desafío, en relación con la aplicabilidad de las servidumbres replanteadas en campo, Aguas Regionales S.A.S, quien gestionó y suscribió las servidumbres para el Municipio de Carepa, informó a la Gerencia de Servicios Públicos del Departamento de Antioquia, el 13 de octubre de 2021, que “se encuentra adelantando las gestiones a su cargo, con el fin de llegar a un acuerdo con Agrícola El Desafío S.A.S. que permitiera dar inicio a las obras lo más pronto posible y sin generar traumatismos al contrato. De no ser posible, se iniciarán las acciones legales pertinentes, con el fin de ejercer los derechos previamente adquiridos por la empresa.”
7. En correspondencia con lo anterior, se dieron lugar las suspensiones del contrato de obra 1 y 2 de octubre 28 de 2021 y diciembre 30 de 2021 respectivamente, debido a la necesidad de realizar los ajustes del alineamiento del colector así como las modificaciones de los documentos en virtud de la reubicación de las servidumbres de paso para el acceso, como las activas para la construcción del colector por parte de Aguas Regionales quien se encargó para el Municipio de Carepa, de la consecución de las servidumbres del proyecto.
8. Realizada la nueva localización sobre el alineamiento del colector de acuerdo con los ajustes de las servidumbres suscritas por Aguas Regionales S.A.S con la sociedad Agrícolas El Desafío S. A. y luego de la validación que realizara la Administración de la Finca Carepa, de las instalaciones propuestas para la desinfección del personal como de los vehículos y equipos que accederán a la obra, en prevención del hongo Fusarium tal y como fue puesto como condición por los representantes de los propietarios, para poder acceder a la zona de trabajo dentro de la plantación, en cumplimiento con los protocolos fitosanitarios de la actividad agroindustrial que desarrolla la finca, se procedió con la construcción del pediluvio





y ro diluvio, así como del acceso al sitio de los trabajos dentro de la finca.

9. El día 22 de julio de 2022, luego de que se dieran lugar las suspensiones 2 y 3, entre los meses de abril y mayo del mismo año, por circunstancias de orden público, habiéndose superado los motivos que las originaron se reinicia la obra, se dio lugar una prórroga de 177 días, sobre la cual, el Contratista de obra mediante la comunicación CATCC-248-2021, presentó a consideración de la Interventoría, la reprogramación de obra para su ejecución, la misma que le fue aprobada por ésta, en su comunicación CI-183-127-2022, y sobre la cual, se realizó el seguimiento a la ejecución de la obra, la misma que se muestra a continuación:

Descripción	Programación	Seguimiento	
		Programado	Ejecutado
Julio - agosto 2022	CI-183-127-2022	28,23%	25,76%
Septiembre de 2022		44,95%	30,99%
Octubre de 2022		59,02%	33,60%
Noviembre de 2022		73,90%	34,49%
Diciembre de 2022		88,95%	35,15%
Suspensión No. 5	Diciembre 27 de 2022	Sin ejecución de obra	
Reanudación No. 5	Marzo 11 de 2023		
Suspensión No. 6	Marzo 31 de 2023		
Reanudación No. 6	Junio 2 de 2023		
Terminación contrato		Junio 3 de 2023	

10. En el comité de obra del día 28 de septiembre de 2022, se ponía de presente la situación de ejecución del colector, en donde en los últimos 16 días no se había registrado la instalación de tubería, lo cual, impactaba de manera significativa en el programa de obra que se tiene para el pazo contractual, que vencía el 13 de enero de 2023.

11. El porcentaje de ejecución de la obra al momento de terminación del plazo del contrato, fue del 35,15% frente a un programado del 88,95% de acuerdo con la reprogramación presentadas por el Consorcio contratista ATC Carepa, en el oficio CATCC-248-2021 y la misma que fue aprobada por la Interventoría en su oficio CI-





183-127-2022.

12. De acuerdo con lo anterior, la Interventoría relaciona la ejecución presupuestal del proyecto, así como el saldo del contrato no ejecutado por el Contratista de obra, a saber:

BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL	
Valor Contractual	\$ 4.831.782.780
Valor Ejecutado	\$ 1.014.674.693
Valor No Ejecutado	\$ 3.817.108.087

13. Frente a la condición de la servidumbre o faja de obra definida para la ejecución del colector en el tramo C1-C17, y del cual, la interventoría en su oficio CI-183-135-2022, en respuesta a la comunicación 2022030327389 enviada por la Gerencia de Servicios Públicos, referente a los atrasos en la construcción del colector, manifiesta" que la alerta a la Gerencia de Servicios Públicos del Departamento de Antioquia, y del resultado de las visitas efectuadas el 15 de septiembre de 2022 en la finca Carepa, y del comité de obra del día 28 de septiembre de 2022, en los cuales se evidenciaron estos temas que alteran las condiciones iniciales que se tenían en obra y sé que se está a la espera de las posibles soluciones que permitan ejecutar las actividades en el menor tiempo posible."

14. De lo manifestado por la Interventoría, en relación con la alteración de las condiciones iniciales que se tenían en obra, para la construcción del colector objeto del contrato de obra, se debe tener de presente que, desde los documentos del proyecto, se tienen entre otros, las escrituras y similares que definieron las servidumbres con las fajas de trabajo para la construcción del colector, por lo tanto, su definición no se constituye en un hecho sobreviniente al proceso contractual y a la suscripción misma del contrato, por lo tanto, las condiciones de ejecución siempre estuvieron definidas tanto para la presentación de la oferta que dio lugar al contrato así como a la presentación del programa de obra, que contemplaba los tiempos de ejecución del tramo en comento, sin que esta fuera condicionada por el consorcio ATC Carepa, a una condición distinta del ancho de faja definida en el proyecto.

15. En igual sentido, dentro de los documentos que hacen parte integral de la





propuesta presentada por el Consorcio ATC Carepa, se incluye el Formato 1. Carta de Presentación de la oferta LIC-37-03-2021 Carepa, suscrita por el Representante Legal del consorcio, en el cuál, se declara entre otros, sobre los siguientes aspectos, a saber:

- *Conozco los documentos del proceso, incluyendo adendas, y acepto los requisitos en ellos contenidos. Dentro de los documentos presentados a la entidad conozco los ítems, la descripción, las unidades y cantidades establecidas en el Formulario 1.*
- *Tengo conocimiento acerca de las características y condiciones del sitio de ejecución del proyecto, por lo que asumo la responsabilidad de su revisión con la presentación de esta oferta*
- *Conozco el sitio donde se ejecutará el contrato y asumo los riesgos previsibles inherentes al mismo, así como aquellos asignados en el pliego de condiciones*
- *Conozco el Anexo denominado “pacto de transparencia” relacionado en el pliego de condiciones y me comprometo a darle estricto cumplimiento.*
- *La propuesta fue elaborada teniendo en cuenta todos los gastos, costos, derechos, impuestos, tasas y demás contribuciones que se causen con ocasión de la presentación de la oferta y suscripción del contrato, en tanto además conozco el lugar donde se ejecutará el contrato, y, en consecuencia, no presentaré reclamos con ocasión de pago de tales gastos.*

16. No obstante, no haberse generado ningún tipo de modificación con el ancho de la faja de trabajo para la construcción del colector definido en los diseños, esto es 6 m, la Gerencia de Servicios Públicos, en atención con la inquietud expuesta por el Contratista de obra al igual que de la Interventoría frente al tema de las condiciones de ejecución en la faja en comento, solicitó mediante el oficio 2023030153289 a AGUAS REGIONALES EPM S.A. E.S.P, como quiera que fue el diseñador y formulador del proyecto para el Municipio de Carepa, aclaraciones respecto de las consideraciones tenidas en cuenta para la definición del ancho de faja para la construcción del colector de 6 m en el tramo C1-C17

17. De lo anterior, y luego de la visita conjunta realizada al sitio mismo de la obra el día 8 de marzo de 2023, con los funcionarios de la Gerencia de Servicios Públicos, la Interventoría y Aguas Regionales, así como el diseñador encargado para la formulación de proyecto, ésta última, remitió el informe técnico de la visita en donde concluye que “Como formuladores y conforme a nuestra experiencia ratificamos que el ancho de 6.00 m es suficiente” y en donde allí mismo, el diseñador encargado por





Aguas Regionales para el proyecto, manifiesta “Teniendo en cuenta lo anterior por parte del diseño, se ratifica que los 6m de franja son adecuados para realizar los trabajos, pero se debe tener los equipos adecuados”

18. Frente a las obligaciones contractuales, referente a las condiciones de diseño conocidas, en el Anexo 5. Minuta del contrato, Obligaciones generales del contratista, en su numeral 7 se indica “El contratista declara y acepta que el diseño entregado por la entidad ha sido analizado exhaustivamente y que conoce de primera mano la totalidad de las condiciones de la obra contratada. En consecuencia, el contratista considera que el diseño entregado es idóneo y adecuado para que sea la base para la ejecución de la obra contratada por la entidad”

19. De los temas que la Interventoría en sus informe final presenta como temas sin resolver en el contrato de obra y que el contratista de obra Consorcio ATC Carepa, esgrimió a través de las diferentes comunicaciones que se dieron lugar en el desarrollo del proyecto, como causales de no ejecución de las obras en el plazo del contrato, adicionales ancho de la faja de 6 m aquí ya expuesta, se tienen las siguientes y que sobre las mismas se dieron respuestas por parte de la Gerencia de Servicios Públicos, se tienen:

i) Plazo de ejecución del tramo C5 – C6 (Tuneliner)

Acerca del plazo de ejecución de las actividades del cruce del terraplén de la vía concesionada, a impactarse por los trabajos del colector en el tramo indicado, la resolución expedida por la ANI que fijaba un término de ejecución de 4 días para su intervención, hizo parte de los documentos requeridos para la ejecución de la obra, por lo cual, fue de pleno conocimiento por parte del contratista de obra, las condiciones de modo, (diseños), tiempo y lugar para sus programaciones, las mismas que fueron aprobadas por la Interventoría para su seguimiento

ii) Acceso ejecución tramo C1 – C5

Respecto a la definición de las condiciones de acceso al tramo aquí señalado, se ratifica lo que siempre se le manifestó a la interventoría y el contratista referente a que la manera de como acceder al proyecto para su ejecución, hace parte del conocimiento, experticia y organización misma de quien ejecuta las obras, sobre lo cual, al tener la experiencia específica verificada en la construcción de este tipo de obras, es quien define como acometer el proceso constructivo de la obra que se le





fue adjudicado, que para el caso particular del tramo aquí descrito, si esta intervenía la infraestructura de la vía concesionada aledaña al proyecto, se debía presentar las condiciones constructivas que garantizaran un acceso, que resguardar a la estabilidad de los terraplenes allí existente, los drenajes y las condiciones seguras de operación de la vía, lo cual, no fue presentado por el consorcio contratista

iv) Obras extras OE10 – 1 y OE10 - 2

Dentro del análisis que se debe de realizar por la Interventoría y posteriormente para el aval de la entidad, es necesario considerar la pertinencia de la actividad de obra que no estando prevista en los ítems del presupuesto o haciendo parte integral de ellos, se debe incorporar al contrato, para garantizar la terminación y buen funcionamiento de la obra contratada, y frente a esta consideración fue requerida la Interventoría, sin que se recibiera las claridades que permitieran definir para la entidad las condiciones de su incorporación

Es claro que se abrió el procedimiento de selección con fundamento en unas especificaciones técnicas entregadas por el municipio y viabilizadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que en la práctica no consultaban las verdaderas necesidades que pretendía satisfacer con la celebración de contrato y, una vez suscrito el acuerdo, en pleno plazo de ejecución, se percató de la necesidad de modificar el alcance de los estudios y diseños iniciales y requirió al contratista para que se atendieran las particularidades que demandaba la obra, sin desconocer que el Departamento de Antioquia – Gerencia de Servicios Públicos se encontraba de buena fe.

También es cierto que el contratista, por fuerza de la definición, se constituye en un colaborador del Estado y que también incurrió en conductas que sumaron a los retrasos y no se puede desconocer que su calidad de experto en el desarrollo de la tarea que se le asigna, colabora con la Administración en el cumplimiento de sus fines estatales y no un simple ejecutor material. Lo dicho, se traduce en que, una vez celebrado el contrato, el contratista se convierte en una pieza clave y aliado fundamental de la entidad para llevar a buen término el proyecto y, en razón de ello, se espera del particular una actitud proactiva, diligente y eficiente que contribuya al logro del cometido estatal y no que despliegue conductas que puedan poner en riesgo su satisfacción, como por ejemplo no concurrir a la suspensión del contrato, para luego indicar que se hizo de manera ilegal.





Así mismo, la Gerencia de Servicios Públicos, echó mano de todos los instrumentos técnicos y jurídicos a su alcance para garantizar la correcta y eficiente prestación del servicio, prueba de ello, es las múltiples solicitudes y requerimientos realizados al formulador y diseñador del proyecto para el Municipio de Carepa, toda vez que ellos como diseñadores definieron y suscribieron con la Sociedad Agrícolas el Desafío, propietaria de la Finca Carepa, que constituyen el sitio definido para el pasado del colector, las fajas y servidumbres para el proyecto, y de lo cual, reiteran en sus informes técnicos la viabilidad de la ejecución del proyecto dentro del ancho de los 6 m, la misma que fue objeto de negativa por parte del contratista de obra y quien en la práctica suspendió la totalidad de las actividades a su cargo, luego de la cual, se dio la suspensión del proyecto.

Es necesario referirse a que la decisión de la suspensión del contrato, no resultaba ni sorpresiva ni intempestiva, pues el contratista fue conocedor de todas y cada una de las circunstancias que la motivaron, pues basta con observar el contenido de los diferentes comités de obra y las variadas comunicaciones y requerimientos de la entidad y la interventoría, que en perspectiva de la continua y eficiente prestación del servicio público, hacia más que necesaria la suspensión del contrato, aunado a que el contratista como experto que se reputa, estaba llamado a superar las circunstancias que fueron esgrimidas por éste para la no ejecución del contrato

Así las cosas, de conformidad con los pliegos de condiciones, numeral 5.1., se estableció:

Los proponentes deberán realizar todas las evaluaciones y estimaciones que sean necesarias para presentar su propuesta sobre la base de un examen cuidadoso de sus características, incluyendo los estudios, diseños, evaluaciones y verificaciones que consideren necesarios para formular la propuesta con base en su propia información, de manera tal que el proponente deberá tener en cuenta el cálculo de los aspectos económicos del proyecto, los cuales deben incluir todas las obligaciones y asunción de Riesgos que emanan del contrato.

Igualmente, en el anexo 1 – ANEXO TÉCNICO, literal b. se determinaron los documentos que entregaría la entidad para la ejecución del contrato, a saber:





El contratista deberá realizar lo necesario y suficiente en orden a conocer, revisar y estudiar completamente los estudios y diseños que la entidad entregue para la ejecución de las obras objeto de este contrato. En consecuencia, si el contratista no se pronuncia en sentido contrario, se entiende que ha aceptado los estudios y diseños presentados por la entidad y asume toda la responsabilidad de los resultados para la implementación de estos y la ejecución de la obra contratada, con la debida calidad, garantizando la durabilidad, resistencia, estabilidad y funcionalidad de tales obras.

En este orden, resultó adjudicatario.

Al respecto, el Consejo de Estado, ha entendido lo siguiente:

De lo expuesto, reitera la Sala que el proponente, quien se convirtió luego en contratista adjudicatario, aceptó la entrega de los planos y diseños definitivos una vez adjudicado el contrato, sin manifestar oposición en el momento en que se le exigía advertir a la entidad la presunta deficiencia en la información suministrada en el pliego de condiciones para elaborar su propuesta.

La Sala debe considerar que la aceptación a las condiciones impuestas por la entidad en el pliego, incluida la entrega de los estudios y diseños definitivos una vez concluido el proceso de selección del contratista, no indica otra cosa que el beneplácito del oferente a la información suministrada por Empresas Públicas de Medellín al momento de la licitación, de lo cual se infiere que fue insumo suficiente para su propuesta económica y técnica, que contempló a su vez, el valor del contrato, el porcentaje de administración contenido en los costos indirectos, la programación de la obra y la fórmula de reajuste.

Los argumentos expuestos por el demandante desconocen la aceptación ofrecida durante la etapa precontractual y a su vez pretenden introducir modificaciones en el contrato que no fueron sugeridas cuando le correspondía exigir claridad de la Administración mientras participaba en un escenario de igualdad con los demás oferentes.

Las precedentes consideraciones permiten concluir que no se acredita el incumplimiento atribuido a la entidad contratante. (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, radicado 050012331000200100685 01(39498), Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

Se insiste, en que, si el contratista desde la etapa precontractual se reputaba experto, que aceptó las condiciones del pliego con su propuesta, resultó adjudicatario y suscriptor del contrato y que durante su ejecución en diferentes





comités presencié las circunstancias exógenas y propias del contratista que impidían, de momento, la ejecución del contrato, guardara silencio respecto a la posibilidad de solicitar una suspensión o a lo sumo una prórroga, teniendo en consideración el contenido de la cláusula décima, obligaciones del contratista.

14. Informar oportunamente al interventor del contrato para que por su intermedio solicite prórroga o suspensión del contrato, si a ello hay lugar.

Por tanto, “Una vez celebrado el contrato, el contratista se convierte en una pieza clave y aliado fundamental de la entidad para llevar a buen término el proyecto y, en razón de ello, se espera del particular una actitud proactiva, diligente y eficiente que contribuya al logro del cometido estatal y no que despliegue conductas que puedan poner en riesgo su satisfacción. Bajo esa comprensión su labor no puede restringirse o limitarse al acatamiento de instrucciones y requerimientos elevados por la entidad durante la ejecución del contrato de forma pasiva e inmutable, sin observar en medio de su desarrollo la experiencia y el conocimiento técnico que se le exigen para anticipar las consecuencias nocivas que esas demandas de la entidad podrían desencadenar”.

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, radicado 25000-23-36-000-2017-02136-01(64033), Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Así las cosas, es evidente que si bien, la entidad contratante tuvo incidencia en la suspensión del plazo, el contratista al no ejecutar obra alguna, incluso aquellas que una vez liberadas podía hacer, aceptó sin manifestación expresa los efectos de la suspensión del plazo de ejecución del contrato.

Ha coincidido la jurisprudencia en que: “el fin de la contratación estatal en el Estado Social de Derecho se asocia directamente al interés general, puesto que el contrato estatal es uno de los “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. Es por eso que, a más del principio de la autonomía de la voluntad, la aplicación de la figura de la suspensión temporal encuentra sus límites y fundamento en la primacía del interés general como causa de la contratación estatal, y en la consecución de los fines del Estado tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley 80 de 1993. (...) Recuerda la Sala que la justificación del principio general de conservación de los contratos reside en que no obstante que se pueden observar imperfecciones en el curso de la ejecución del contrato, las partes normalmente tienen interés en mantener vigente el negocio originario, ya que lo contrario supondría comenzar de nuevo con la consecuente pérdida de tiempo y de recursos, razón por la cual





se les impone el deber de hacer “lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla” y acordar “los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente” las situaciones que lleguen a presentarse. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 25000-23-36-000-2017-02136-01(64033), Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

El alcance de lo que se ejecutará ya se encuentra definido y se refiere a los tramos liberados que se pueden intervenir, aquellos que no fueron objeto de modificación en los estudios y diseños iniciales y en concreto el sector No. 1 (Barrios el Hoyo, El Hospital y El Parque), por lo tanto, NO se hace necesaria la inclusión de actividades no previstas, ítems no previstos; que como en las obras en ejecución sean necesarias a futuro, estas decisiones se tomaran en el marco normativo de la ejecución del contrato que hoy es plenamente posible ser ejecutado.

Por lo anterior no existe razón jurídica para no haber iniciado las obras y cuya ejecución está completamente retrasada.

- c. Así mismo, tanto la orden de suspender unilateralmente el contrato, como los incumplimientos de la entidad en la entrega de estudios y diseños completos, oportunos y con la calidad adecuada para la ejecución de la obra y las órdenes impartidas durante la ejecución del contrato por la entidad contratante, han impactado negativamente la estructura de costos del proyecto y el equilibrio de la relación contractual de acuerdo con las condiciones técnicas, económicas y financieras definidas al inicio del mismo, razón por la cual este Consorcio se reserva el derecho de presentar reclamaciones para la indemnización de los perjuicios sufridos.

La negativa del contratista a consentir en la suspensión del contrato, aunado a que conocía las circunstancias de la ejecución, el hecho de no sugerir una suspensión o prórroga, aun cuando era evidente la necesidad de suspender el plazo de ejecución del contrato, sumado a que el contratista en la práctica suspendió sus actividades, para luego decir que no ejecutaba lo que técnicamente era posible ejecutar y no lo hizo, es contrario a los postulados de la buena fe y lealtad esperados por este como colaborador del Estado. De suyo, la modificación y/o suspensión solicitadas por la entidad y no aceptadas formalmente pero si en la práctica por el contratista estaban precedidas por situaciones probadas que imposibilitan la continuidad en la ejecución del contrato y en observancia del logro de la finalidad del interés general, entendiéndose que la suspensión es excepcional, pues en la práctica se presentaron variados inconvenientes que ni en este ni en la cotidianidad de las obras se desarrollan de forma impecable durante la ejecución del contrato. Igualmente, frente a la solicitud de suspensión, el contratista, conocedor de las circunstancias que la motivaron, bien pudo suscribirla y reservarse eventuales





salvedades si a bien lo tenía.

En razón de lo anterior, se propone justificar jurídicamente las normas y cláusulas presuntamente violadas, así como las posibles consecuencias.

Constitución Política.

- **ARTÍCULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- **ARTÍCULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **ARTÍCULO 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.
- **ARTÍCULO 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

2. Ley 142 de 1994.

- **ARTÍCULO 2. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365, a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:





2.3. *Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.*

2.4. *Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*

2.5. *Prestación eficiente.*

- **ARTÍCULO 4. SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES.** *Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales.*

3. Ley 1176 de 2007.

- **ARTÍCULO 3. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS.** *Sin perjuicio de lo establecido en otras normas legales, corresponde a los departamentos ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico:*

1. *Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración implementación de esquemas regionales.*

2. *Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.*

- **ARTÍCULO 10. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS PARA LOS DEPARTAMENTOS.**

Con los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los departamentos, se conformará una bolsa para cofinanciar las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento del respectivo departamento. Estos recursos serán complementarios a los demás recursos que aporte el departamento para este fin.





Dichos recursos serán focalizados en la atención de las necesidades más urgentes de la población vulnerable en materia de prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico de acuerdo con los resultados de los diagnósticos adelantados, en las siguientes actividades en el marco del plan departamental de agua y saneamiento:

a) Promoción, estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los servicios, de acuerdo con los planes regionales y/o departamentales de agua y saneamiento.

4. Ley 80 de 1993.

- **ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.** Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

- **ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

- **ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS.**

Para la realización de los fines de que trata el artículo [3o.](#) de esta ley, los contratistas:

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las





órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.

- **ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.** En virtud de este principio:

3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

- **ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.** En virtud de este principio:

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

- **ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

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.

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo [53](#) del presente estatuto.





- **ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL.** *Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

5. Pliego de Condiciones.

- Pliego de condiciones LIC 37-02-2021.
- Anexo 1- Anexo Técnico LIC-37-02-2021.

6. Cláusulas presuntamente violadas del Contrato de Obra No. 2100113B0004.

CLÁUSULA 2. OBJETO

El objeto del Contrato es la OPTIMIZACIÓN REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO RESIDUAL Y PLUVIAL DEL MUNICIPIO DE TÁMESIS - ANTIOQUIA.

CLÁUSULA 3. ALCANCE DEL OBJETO

El Contratista deberá desarrollar el objeto del Contrato de conformidad con las especificaciones y características técnicas señaladas en los Documentos del Proceso de Contratación No. LIC-37-02-2021, los cuales hacen parte integral del presente contrato.

El Contratista se obliga para con la Entidad a ejecutar, a los precios cotizados en la propuesta y con sus propios medios: materiales, maquinaria, laboratorios, equipos y personal, en forma independiente y con plena autonomía técnica y administrativa, hasta su total terminación y aceptación final, las cantidades de obra que se detallan en su propuesta económica, conforme lo señaló en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial.





La información técnica para la ejecución del objeto del presente proyecto, se encuentra contenida en los anexos y documentos complementarios del pliego de condiciones.

El Contratista y la Entidad contratante asumen de forma obligatoria los riesgos previsibles identificados y plasmados en el Pliego de Condiciones en la Matriz 3 - Riesgos, aceptados por el Contratista con la presentación de su propuesta.

CLÁUSULA 4. PLAZO DEL CONTRATO

El plazo estimado para la ejecución del presente contrato será de DOCE (12) MESES, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y aprobación de los documentos previstos en el Pliego de Condiciones.

CLÁUSULA 9. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA

1. Además de las derivadas de la esencia y naturaleza del presente Contrato, la ley, las obligaciones y condiciones señaladas en el pliego de condiciones y demás Documentos del Proceso y de las establecidas en los documentos señalados en la cláusula veintiséis de la presente minuta, vigente durante la ejecución del contrato, el Contratista se obliga a:
2. Cumplir con las condiciones establecidas en los Documentos del Proceso de Contratación.
3. Dar cumplimiento al objeto y alcance del contrato de acuerdo con lo establecido en el presente documento y en sus anexos.
4. Desarrollar el objeto del Contrato en las condiciones de calidad, oportunidad, y obligaciones definidas en los Documentos del Proceso de Contratación.
7. Facilitar la labor de seguimiento y control que realiza el interventor, atendiendo y dando respuesta oportuna a las observaciones o requerimientos que se realicen.
8. Garantizar la calidad de los bienes y servicios prestados, de acuerdo con el Anexo Técnico, el Pliego de Condiciones y demás Documentos del Proceso.





13. Disponer del personal idóneo, así como de los recursos logísticos, materiales, y/o equipos, necesarios para desarrollar el contrato dentro de la oportunidad y con la calidad establecidos.

18. Durante la ejecución del contrato deberá observar las leyes y los reglamentos relativos a Salud Ocupacional y Seguridad Industrial y tomar todas aquellas precauciones necesarias para evitar que se produzcan en las zonas de sus campamentos de trabajo, accidentes o condiciones insalubres; así como dotar a su personal y asegurar el uso adecuado de los elementos de protección personal (EPP).

21. Cumplir con las normas de gestión ambiental, así como con las normas de seguridad y salud en el trabajo que rijan durante la vigencia del presente contrato y atender las acciones y evidencias que deben presentarse de conformidad con los anexos del contrato.

23. El contratista declara y acepta que el diseño entregado por la entidad ha sido analizado exhaustivamente y que conoce de primera mano la totalidad de las condiciones de la obra contratada. En consecuencia, el contratista considera que el diseño entregado es idóneo y adecuado para que sea la base para la ejecución de la obra contratada por la entidad.

CLAUSULA 10. OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA

1. Hacer los cambios pertinentes de las obras ejecutadas y bienes entregados según las observaciones formuladas por el interventor del contrato, cuando no cumplan con las características, condiciones y especificaciones indicadas en el pliego de condiciones, anexos, sus aclaraciones y Adendas y la oferta presentada por proponente.

2. Aportar para la ejecución de la obra todas las herramientas que sean necesarias para la correcta ejecución de la misma, reservándose el interventor el derecho de fijar las cantidades y calidades mínimas de las mismas.





3. Cumplir con todas las normas de seguridad industrial y manejo ambiental vigentes y tramitar los permisos requeridos por las autoridades locales para el inicio y ejecución de los trabajos, si hay lugar a ello.

5. Garantizar la calidad de los bienes y servicios adquiridos, que deben cumplir con todas las especificaciones exigidas por la entidad en el pliego de condiciones de la licitación pública.

8. Mantener durante la ejecución del contrato y con la dedicación exigida por la Entidad, el personal de obra ofrecido y aprobado por EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - GERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. El personal de obra sólo podrá ser reemplazado, previa autorización de EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - GERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, por uno de iguales o superiores calidades.

13. EL CONTRATISTA deberá revisar la información suministrada por la Entidad para la localización del trabajo y los cotejará con la interventoría para la autorización de la realización los trabajos.

21. Ejecutar dentro del tiempo pactado y acorde con la programación entregada y aprobada por la Interventoría y la Gerencia de Servicios Públicos, las obras que son objeto de la presente contratación.

23. Acatar las órdenes que la Interventoría imparta durante el desarrollo del contrato y que tengan motivación en el cumplimiento del objeto del mismo. El Contratista deberá observar lealtad y buena fe en sus actuaciones durante las diferentes etapas del contrato y evitará dilaciones y obstrucciones al logro de los objetivos de la contratación

26. En ningún caso, el contratista dejará material al borde de la vía, dicho material deberá ser dispuesto en los botaderos que el contratista haya determinado para tal fin.

28. Dar cumplimiento a lo estipulado en el Manual para la Gestión Social en Obra del Plan Departamental de Agua.





31. Implementar la logística para la gestión social, se requiere desarrollar las siguientes acciones Adecuación o arriendo de una oficina para reuniones con la comunidad, con equipo apropiado, Contar con ayudas audiovisuales (equipos de sonido, video-beam, cámara fotográfica y cámara de video); Implementar la Estrategia de Comunicaciones; Facilitar oportunamente la logística para la realización de encuestas (papelería, tablas, lapiceros, etc.). Mantener los recursos logísticos suficientes para garantizar que las reuniones con la comunidad sean cómodas y agradables (refrigerios, hidratación, buena ventilación, sillas confortables, etc.).

38. Demostrar la causación de los imprevistos durante la ejecución de la obra, debidamente acreditados, para que la entidad contratante pueda aprobarlos y reconocerlos en la liquidación del contrato. La entidad hará los descuentos por los Imprevistos que no se causen.

39. Las demás que estén contenidas en el pliego de condiciones de la licitación pública, sus anexos, aclaraciones y Adendas, en la oferta presentada por EL CONTRATISTA o las que se deriven de la naturaleza del presente contrato.

40. Las demás obligaciones que el contratista deba observar en cumplimiento de los códigos de buen servicio y de ética que rigen los servicios públicos y la contratación estatal. Además de las obligaciones y compromisos que le apliquen, derivados del convenio interadministrativo No. 1137 de 2020, suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, El Departamento de Antioquia - Gerencia de Servicios Públicos y el Municipio de Támesis.

CONSECUENCIAS QUE PODRÍAN DERIVARSE EN DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN

De las anteriores consideraciones, atendiendo a lo preceptuado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y una vez se surta el debido proceso administrativo, las consecuencias contractuales en caso de ser confirmados los presuntos incumplimientos son:

4.1. Declaratoria de incumplimiento

En atención al no cumplimiento total del objeto, las consecuencias de los presuntos incumplimientos obligacionales en cabeza del contratista, se procederá según sea





el caso, la correspondiente declaratoria de incumplimiento

4.2. Aplicación de la Cláusula Penal contractual.

En caso de probarse lo relacionado en el presente y una vez surtido el proceso, se deberá aplicar lo dispuesto en la cláusula No. 16 del contrato No. 21OO113B0004 a saber:

CLÁUSULA 16. CLÁUSULA PENAL

En caso de declaratoria de caducidad, de presentarse por parte del Contratista incumplimiento parcial o total del Contrato, o por incurrir en mora o retardo en el cumplimiento de sus obligaciones, este pagará a título de cláusula penal pecuniaria a la Entidad, una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato. La imposición de esta pena pecuniaria se considerará como una estimación anticipada de perjuicios que el Contratista cause a la Entidad. El valor pagado como cláusula penal no es óbice para reclamar la indemnización integral de perjuicios causados si estos superan el valor de la pena.

El pago o deducción de la cláusula penal no exonerará al Contratista del cumplimiento de sus obligaciones contractuales, incluyendo las que dieron lugar a la imposición de la pena. En caso de aplicar la cláusula penal, el Contratista autoriza expresamente a la Entidad con la firma del presente Contrato, para hacer el descuento correspondiente de los saldos a él adeudados, previo a practicar las retenciones por tributos a que haya lugar, sobre los saldos a favor del Contratista; sin perjuicio de lo anterior la Entidad podrá hacer efectiva la garantía única de cumplimiento.

Parágrafo 1. *El pago de la presente cláusula penal no extinguirá las obligaciones contraídas por el Contratista en virtud del presente contrato. En consecuencia, la estipulación y el pago de la pena dejan a salvo el derecho de la Entidad de exigir acumulativamente con ella el cumplimiento o la resolución del contrato, en ambos casos, con la correspondiente indemnización de perjuicios ocasionados en virtud del incumplimiento total o parcial o del cumplimiento tardío o imperfecto de las obligaciones a cargo del Contratista.*

Parágrafo 2. *El Contratista manifiesta y acepta que la Entidad compense el valor correspondiente que eventualmente resulte de la pena estipulada con las deudas que existan a su favor y que estén a cargo de la Entidad, ya sea en virtud de este contrato o de cualquier otro contrato o convenio que se haya suscrito entre las mismas partes, o por cualquier otro concepto.*

Parágrafo 3. *Esta misma sanción se aplicará en caso de declararse la caducidad del contrato.*

4.3. Afectación de la Garantía

Se hará efectiva las garantías que amparan las obligaciones contractuales.

JHON FABER RESTREPO GARCIA

