



Bogotá D.C., 25 de julio de 2024

Señores

GOBERNACIÓN DE BOYACÁ

Atención: Sofia Esperanza Burgos Guio

Directora de procesos de selección

procesosdeseleccion@boyaca.gov.co

Secretaría de contratación

Señores

GOBERNACIÓN DE BOYACÁ

Atención: José Leonardo Álvarez

Supervisor

despacho.infraestructura@boyaca.gov.co

Referencia: CONTRATO No. 3268 DE 2023 CUYO OBJETO ES “MEJORAMIENTO DE LA VÍA QUE CONDUCE DE VILLA DE LEYVA A ARCABUCO, MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, BOYACÁ.”

ASUNTO: Respuesta a comunicado CSV-2023-104, solicitud de suspensión del contrato de obra 3268 de 2023.

Cordial saludo,

El consorcio SIVA VIAS a través del comunicado CSV-2023-104 radicado a la interventoría el día 24 de julio de 2024 solicita la suspensión del contrato en referencia manifestando: *“La ola invernal que azota el país está interfiriendo con el normal suministro de los insumos indispensables para la producción de la mezcla asfáltica. El transporte del asfalto desde la planta de Barrancabermeja, Santander, hasta la planta de asfalto ubicada en Tunja, Boyacá, se ha visto afectada por constantes derrumbes y así no los ha hecho saber ORBEING SAS, encargada de la planta que nos suministra este importante insumo.*

De igual forma la empresa ORBEING SAS, que también instala la carpeta asfáltica en el proyecto, nos ha hecho saber que es difícil trabajar en esas condiciones climáticas, porque extender el asfalto de la capa de rodadura, con las precipitaciones que caen de forma intempestiva, no solo saturan el material de base y pueden ocasionar oxidación de la mezcla, sino que puede dañar el trabajo que se esté realizando, como ya ha ocurrido, por causa de las lluvias que llegan de improviso cuando se está realizando la extendida del asfalto. Se encuentra en gestión, la consecución de otra planta proveedora con todos los equipos certificados, con la calidad necesaria y sobre todo la disponibilidad, pero hasta el momento no ha sido posible concretarlos, por la misma dificultad de los insumos. Y Por último, el contrato de la referencia se encuentra en trámites administrativos, que permitan evaluar el proyecto, teniendo en cuenta las mayores cantidades de obra y obras no previstas, que hay plasmar en un acta de modificación, con su respectiva apropiación presupuestal.



.” En ese sentido, con el objeto de emitir pronunciamiento de fondo, dentro del ámbito de las competencias contractuales derivadas del Contrato de Interventoría y lo establecido en los artículos 83 y ss de la Ley 1474 de 2011, la interventoría se manifiesta en los siguientes términos:

I. Antecedentes

La gobernación de Boyacá adelanto el proceso contractual LP-GB-001-2023 con el objeto de ejecutar el “Mejoramiento de la vía que conduce de Villa de Leyva a Arcabuco, municipio de Villa de Leyva, Boyacá”, el cual fue adjudicado el 10 de julio de 2023 mediante la resolución No.975 al consorcio SIVA VIAS.

Como consecuencia de lo anterior el día 28 de agosto de 2023 la gobernación de Boyacá suscribió con el consorcio SIVA VIAS el contrato de obra No.3268 cuyo objeto es: ES “MEJORAMIENTO DE LA VÍA QUE CONDUCE DE VILLA DE LEYVA A ARCABUCO, MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, BOYACÁ.” El cual tiene fecha de inicio el día 9 de octubre de 2023 y finalización actual el día 28 de julio de 2024.

Así las cosas y acorde con lo estipulado en el manual de interventoría, se realiza el análisis de la petición del Contratista en los siguientes términos:

II. Condiciones de suspensión del contrato

Con el objeto de verificar la viabilidad de recomendar a la Entidad la suspensión del Contrato con base en los argumentos expuestos en el oficio CSV-2023-104 radicado en la interventoría el 24 de julio de 2024, se tiene que efectivamente el Consejo de Estado ha establecido el alcance de la suspensión de los Contratos Estatales entre otras sentencias, afirmando: “(...) *la finalidad de la suspensión del contrato estatal, como medida excepcional, está encaminada a reconocer la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impiden la ejecución temporal del negocio jurídico, y es precisamente por ese motivo que la misma no puede ser indefinida, sino que debe estar sujeta al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición. Por lo tanto, la suspensión no adiciona el contrato en su vigencia o plazo, sino que se delimita como una medida de tipo provisional y excepcional que debe ajustarse a los criterios de necesidad y proporcionalidad, sujeta a un término o condición, período este durante el que las obligaciones contenidas en el contrato no se ejecutan, pero sin que se impute ese tiempo al plazo pactado inicialmente por las partes*”.

En ese sentido, con el objeto de que dicha medida provisional y excepcional proceda, es necesario que se verifique la existencia de una condición de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que afecte la ejecución de las obligaciones contractuales por una de las partes.

En primera instancia, en lo que se refiere a condiciones de fuerza mayor o caso fortuito, el Consejo de Estado dentro del expediente con Radicación No. 68001-23-15-000-1995-00464-01(14.781), determinó como fuerza mayor aquel hecho que es extraño a las partes contratantes, *imprevisible e irresistible que determina la inejecución de las obligaciones derivadas del contrato. Constituye causa eximente de responsabilidad porque rompe el nexo*



causal entre la no ejecución del contrato y el daño derivado del mismo. Desarrollándose por el alto tribunal, respecto de los elementos constitutivos del mismo que la imprevisibilidad, por una parte, se encuentra determinada cuando no es posible contemplar el hecho con anterioridad a su ocurrencia, por lo cual es necesario verificar las circunstancias particulares del caso concreto, análisis que debe permitir determinar que la causa de la suspensión no es imputable a las partes.

Suspensión del Contrato en procura del interés público

De conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado – Sala de Consulta de Servicio Civil – Radicado 2278 Consejero Ponente German Bula Escobar, al absolver una consulta del Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio relacionada *con los efectos jurídicos que durante la ejecución del contrato estatal produce la suspensión temporal del contrato, particularmente en relación con el plazo de ejecución*, se tiene que:

“b. Suspensiones motivadas en procura del interés público

Aun cuando la suspensión de los contratos estatales fue concebida inicialmente para superar situaciones de fuerza mayor o caso fortuito⁶¹, la jurisprudencia administrativa evidencia, cada vez con mayor frecuencia, la suspensión de la ejecución de los negocios jurídicos por causas atribuibles a la administración en condiciones en las que se considera necesaria a fin de evitar un mayor perjuicio contra el interés público.

Al efecto manifestó la Sección Tercera del Consejo de Estado:

“Desde otra perspectiva, como ya se ha indicado, es claro y así se encuentra probado, que la administración desatendió el deber legal de adquirir los predios que necesitaba para la construcción de la carretera, previamente a la apertura de la licitación, mediante el procedimiento previsto por el Título III de la Ley 9 de 1989. Igualmente pretermitió el deber que le imponía el artículo 26 del Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente), de realizar los estudios ambientales necesarios antes de acometer el proyecto de infraestructura, omisiones que imperativamente, determinaron el incumplimiento de sus obligaciones contractuales frente a su co-contratante particular, independientemente de la conveniente suspensión del contrato, porque la ausencia total de esos elementos y requisitos a cargo de la entidad contratante hicieron imposible la ejecución de las obligaciones asumidas por el contratista particular.

La omisión de estos deberes no tienen cabida en el concepto de fuerza mayor o caso fortuito definido por el artículo 1° de la Ley 95 de 1980, puesto que era clara y perfectamente previsible (la ley así lo determinaba), que para construir la obra se



requería tanto de los predios como de los estudios ambientales y por lo tanto, la ausencia de los elementos era evitable puesto que de haberse realizado los trámites correspondientes la obra no se hubiera paralizado; por ello es cierto que **los hechos invocados, aunque reales, no eran constitutivos de fuerza mayor o de caso fortuito**. No obstante lo anterior, en el Pliego de Condiciones, numeral 3.03, que hace parte integral del contrato de obra pública CVT-0001-91, se reguló la suspensión del contrato por causas imputables a la Administración(...)

Significa entonces que en el contrato sí se previó la posibilidad de que las partes pudieran suspenderlo no solo por circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito, sino también cuando se dieran hechos o causas imputables a la entidad contratante, que impidieran la continuidad de la obra.

A lo anterior se agrega que las partes, de mutuo consenso, admitieron este hecho como fundamento suficiente para convenir la suspensión del contrato y así lo plasmaron en un documento que se convirtió en ley para ellas, según los mandatos del artículo 1602 del C.C., en cuya virtud todo contrato legalmente celebrado debe tenerse como una ley para los contratantes.

Las razones anteriores llevan a concluir que el Acta No. 3 de suspensión temporal del contrato está ajustada a la legalidad, por cuanto **las motivaciones que llevaron a suscribirla se encuentran enmarcadas por el interés público y el cumplimiento de los cometidos estatales**, sin que por ello desaparezca la responsabilidad que le corresponde a la Administración por no contar con los estudios, planos, predios y licencias, requeridos de manera indispensable para la ejecución de la obra”⁶². (Resalta la Sala).

En este punto, hace notar la Sala que los pronunciamientos judiciales que dan cuenta de las suspensiones originadas en circunstancias distintas a eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, pueden evidenciar desatención de la Administración a los estrictos deberes de conducta que exige el desarrollo de la fase preparatoria y de planeación del contrato, descuido que desencadena dificultades en la ejecución, ya sea por ausencia de requisitos indispensables, como serían licencias y permisos ambientales o de construcción, o por la falta de los terrenos indispensables para las obras por demoras en su adquisición⁶³

Así las cosas, la suspensión acordada de la ejecución de los contratos no puede convertirse en un mecanismo para amparar incumplimientos de cualquiera de las partes, o corregir los efectos del incumplimiento, pues no está concebida como una figura que exonere a la entidad estatal de su deber de planeación, ni el deber del contratista de cumplir cabalmente sus obligaciones. Su finalidad es preservar el vínculo contractual cuando surgen eventos de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impidan temporalmente la ejecución del negocio jurídico.



Recuerda la Sala que, si bien la tarea de la Administración en la contratación estatal es velar por la protección del interés público ínsito en los contratos estatales, que compromete el cumplimiento de necesidades impostergables de la comunidad, dicha finalidad no habilita a las entidades para utilizar cualquier medio en el logro del interés público propuesto. Por el contrario, las herramientas jurídicas que decida utilizar el Estado para cumplir este fin deberán ser legítimas y estar plenamente justificadas.”

En ese sentido, y en atención a la jurisprudencia citada del Consejo de Estado, la Interventoría considera viable realizar el análisis de la existencia de condiciones que sustenten la suspensión de la ejecución de las obligaciones contractuales, en procura del interés público, con la precisión que es evidente la necesidad de dar cumplimiento a los fines de la contratación establecidos en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública (Artículo 3) y de manera particular, que al momento de adoptar una decisión como la que se propone frente a la suspensión del Contrato, se debe atender lo establecido en los artículos 14 y 26 ibidem.

Como tal, el interés público asociado a la Infraestructura Vial se encuentra plenamente acreditado por parte de la gobernación de Boyacá, en los documentos contractuales que dieron origen al contrato de obra pública 3268 de 2023.

Ante tal situación, corresponde determinar si los argumentos planteados por el Contratista de Obra por sí constituyen elementos suficientes para recomendar a la Entidad la suspensión del Contrato por motivos de fuerza mayor o caso fortuito o interés público, teniéndose que:

Indica el contratista de obra que, la planta de asfalto que provee el material de mezcla asfáltica presenta problemas para el suministro de la misma, y que adicionalmente se tiene un trámite administrativo en curso, y teniendo en cuenta que la fecha de finalización se encuentra estipulada para el próximo 28 de julio de 2024

Desde el punto de vista técnico, es evidente el impacto que genera tal situación en desarrollo del Contrato de Obra, teniendo en cuenta que los ítems contractuales asociados y/o derivados de materiales asfálticos y granulares representan alrededor del (50%) de la meta física del Contrato de Obra No. 3268 de 2023, lo cual por corresponder a una actividad de terceros constituye un elemento eximente de responsabilidad y que en adición a lo manifestado se tiene en curso un trámite administrativo necesario para continuar con la ejecución del proyecto.

Conclusiones y recomendaciones

- De acuerdo con la jurisprudencia, la suspensión del contrato es una medida excepcional, que solamente procede en caso de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público.
- Según lo solicitado por el contratista, al realizar el análisis de las condiciones de interés público derivadas de la de la Licitación Pública, los fines de la contratación, los mecanismos contractuales a cargo de la Entidad y los principios de la Contratación



Estatul; es evidente que estos se ven afectados por la existencia de condiciones exógenas a las partes contractuales, que impiden la realización de las actividades programadas en lo que refiere al oficio CSV-2023-104 dado el impacto técnico que tiene la falta de suministro de mezcla asfáltica así como el hecho de que no se ha realizado el trámite administrativo pendiente relacionado con la solicitud de prórroga así como un acta de mayores y menores cantidades necesarios para el correcto desarrollo y continuidad del contrato.

- La interventoría considera procedente la solicitud de suspensión del contrato de la referencia.

Quedamos atentos a cualquier comentario o aclaración,

Cordialmente,

INGEOCIM S.A.S.

CARLOS E. MOJICA C.

Director de interventoría

Proyectó:

Ing. Roymar Gelves. – Residente de interventoría.

Anexos:

Comunicado CSV-2023-104