Bogotá D.C., 10 de enero de 2025 **INTSIS-SDP-034-2024**

Señores
CONSORCIO SISBÉN SV 2024
Atención:
Sr. Fanor Manuel Córdoba Sánchez
Representante Legal
La ciudad

Referencia: Contrato de servicios 891 de 2024; Contrato de Interventoría 925 de 2024

Asunto: Respuesta al oficio por el cual solicita descuentos de tiempo en ejecución en las bases 1 y 2 afectados por Fuerza Mayor y otros factores.

Respetados Señores:

En cumplimiento de nuestras obligaciones como Interventoría al contrato N° 925 de 2024, y teniendo en cuenta que mediante oficio de asunto "*Solicitud de descuentos de tiempo en ejecución en las bases 1 y 2 afectados por Fuerza Mayor y otros factores.*", el día 09 de diciembre de 2024, el contratista CONSORCIO SISBEN SV 2024, solicitó el descuento de los tiempos de ejecución en las bases 1 y 2 del contrato en referencia esto por presentarse la figura de fuerza mayor, en razón a que se han presentado ciertas circunstancias que han impedido la ejecución normal del contrato, de acuerdo con lo anterior, a continuación se presenta el análisis y verificación de los hechos expuestos y los impactos de tiempo así:

1. Antecedentes del contrato:

1.1 El 28 de agosto de 2024, se suscribió contrato N° 891-2024, entre CONSORCIO SISBEN SV 2024 y la SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION, que tenía por objeto *"APLICAR LA FICHA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA CON BASE EN LA METODOLOGÍA SISBEN IV EN LA MODALIDAD A LA DEMANDA, INCLUIDOS LOS CASOS QUE RESULTEN POR ACCIONES DE TUTELA"* y un plazo contractual de ejecución de SIETE (7) meses o hasta agotar recursos, lo que ocurra primero.

1.2 El 16 de septiembre de 2024, una vez cumplidos los requisitos contractuales, se dio acta de inicio al contrato N° 891-2024.

1.3 El 03 de septiembre de 2024 se suscribió contrato de interventoría N° 925-2024 entre el CONSORCIO CONSULTORES 9010 y la SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION que tenía por objeto *"REALIZAR LA INTERVENTORÍA INTEGRAL: TÉCNICA, OPERATIVA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y JURÍDICA, AL CONTRATO SUSCRITO POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN -SDP- PARA "APLICAR LA FICHA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA CON BASE EN LA METODOLOGÍA SISBÉN IV EN LA MODALIDAD A LA DEMANDA, INCLUIDOS LOS CASOS QUE RESULTEN POR ACCIONES DE TUTELA"* y un plazo contractual de ejecución de ocho (08) meses

1.4 El 16 de septiembre de 2024, una vez cumplidos los requisitos contractuales, se dio acta de inicio al contrato de interventoría N° 925-2024.

2. Solicitud del contratista

A continuación, se presenta el resumen de los tiempos afectados en las bases 1 y 2, por lo que se solicita respetuosamente, evaluar y tomar en consideración que los tiempos correspondientes sean descontados de los plazos de ejecución de las respectivas bases, teniendo en cuenta las situaciones imprevistas presentadas que no serían imputables al contratista y por lo tanto, no sean cuantificados para la aplicación de los ANS:

DETALLE	DIAS DE DESCUENTO BASE 1	DIAS DE DESCUENTO BASE 2
Ola invernal	10 días	10 días
Antigüedad de la base	2 días	0
Incidentes operacionales	5 días	5
TOTAL	**17 DIAS**	**15 días**

3. Concepto de interventoría

El contratista, aduce una serie de causales que dan soporte para solicitar el descuento de los tiempos de ejecución en las bases 1 y 2 del contrato en referencia, exponiendo las circunstancias excepcionales que han afectado el desarrollo operativo de campo por concepto de fuerza mayor, por un lado expone los hechos que acaecieron la ola invernal en los meses de octubre y noviembre de 2024 en la ciudad de Bogotá D.C, por otro lado manifiesta la afectación del operativo de campo por ocasión a los bloqueos generados por las manifestaciones en Bogotá durante los meses de octubre y noviembre de 2024 y así mismo indica el impacto negativo que generaba tener la antigüedad de la base uno (1), las cuales se analizarán de manera separada, así;

3.1 OLA INVERNAL

El contratista señalo "*Desde el mes de octubre, Bogotá ha experimentado una ola invernal particularmente severa, caracterizada por precipitaciones constantes, tal como lo registra el Sistema de Alertas Tempranas del IDIGER (https://app.sab.gov.co/lluvias/faces/lluviasDiarias.xhtml). Estas lluvias han oscilado entre 10 mm y 40 mm, ocasionando inundaciones, deslizamientos de tierra y el colapso de los sistemas de transporte en diversas localidades. Dichas condiciones han generado un alto riesgo para la población y serias limitaciones para el desplazamiento del personal de campo.*

De acuerdo con lo anterior, se presenta un análisis de lugar, modo y tiempo de ocurrencia de los hechos narrados así:

Lugar: Bogotá D.C

Modo: El 09 de diciembre de 2024 mediante comunicado el contratista puso en conocimiento a la entidad sobre las afectaciones dadas por la condición climática que se presentaba en la ciudad de Bogotá D.C.

De acuerdo con lo anterior, se pudo evidenciar que las afectaciones sufridas a causa de la ola invernal se pueden discriminar de la siguiente manera:

1. **Localidad de Usaquén:** Personas atrapadas debido a inundaciones, ampliamente reportadas en medios de comunicación, donde se registraron solicitantes a los que no se pudo acceder por las condiciones adversas.

2. **Localidad de Ciudad Bolívar:** Deslizamientos de tierra en sectores como Villa Esperanza, que han desplazado a residentes y afectado múltiples viviendas.

3. **Localidad de Bosa:** Inundaciones en San Bernardino debido a alcantarillas obstruidas y al desbordamiento del río Tunjuelito, afectando tanto a los residentes como a la movilidad general.

4. **Localidad de Sumapaz.** Sin accesibilidad.

5. **Chapinero, Santafé, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito,** Deslizamiento en barrios periféricos montañosos, vías inundadas.

6. **Suba, Antonio Nariño, barrios Unidos y Fontibón:** Inundaciones y deslizamientos.

7. **Resto localidades:** Vías inundadas por el colapso de los sistemas de alcantarillado.

Tiempo: Mes octubre y noviembre de 2024.

Con lo relacionado anteriormente y realizando el debido proceso de verificación, esta interventoría evidencia la ocurrencia de eventos de fuerza mayor, causando atraso en la ejecución del operativo de campo (contrato), en consideración a las pruebas aportadas por el contratista, ya que según el informe climático del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático (SIRE), se comprueba la llegada de la ola invernal en los meses octubre y noviembre de 2024 en la ciudad de Bogotá D.C. la cual pudo afectar la operación de campo por algunos días.

De esta forma se reconocen siete (7) de los diez (10) días solicitados de afectaciones causados en algunas localidades donde se realizaban encuestas dentro del operativo de campo, por causa de la ola invernal.

3.2 INCIDENTES OPERACIONALES

El contratista señalo: "*Para la base uno (1) se presentaron el 2.7% y para la base dos (2), se registra el 2.4% de incidentes operacionales del total de las solicitudes de cada base y que tienen que ver con hogares conformados que no se pueden modificar en la DMC, inconsistencia en los datos del solicitante o de alguno de los miembros del hogar, error en el género del solicitante o de alguno de los integrantes del hogar, entre otros y que se identifican como resultado 417; situaciones que no se pueden identificar previamente, sino al momento de realizar la encuesta y que definitivamente implica abortar la encuesta, con consecuencias en el desgaste operacional del encuestador y el descontento del solicitante por la no aplicación de la encuesta.*

Adicionalmente, el operativo de campo ha sido afectado por diversos factores, entre ellos, los bloqueos generados por las manifestaciones ocurridas en Bogotá durante los meses de octubre y noviembre de 2024, que afectaron significativamente la movilidad en al menos cinco días específicos (ver Situaciones Orden Público oct-nov Bogotá)".

De acuerdo con lo anterior, se presenta un análisis de lugar, modo y tiempo de ocurrencia de los hechos narrados así:

Lugar: Bogotá D.C

Modo: El 09 de diciembre de 2024 mediante comunicado el contratista puso en conocimiento a la interventoría sobre los bloqueos a causa de las manifestaciones ocasionadas en el mes de octubre y noviembre de 2024, en la ciudad de Bogotá D.C.

De acuerdo con lo anterior, se pudo evidenciar que las afectaciones sufridas a causa de los bloqueos se pueden discriminar de la siguiente manera:

- **Bloqueo paro de transporte:** Según las pruebas aportadas por el contratista, este hecho ocurre a partir del 08 de octubre, posteriormente el 29 de octubre de 2024, 30 de octubre de 2024, 25 y 26 de noviembre de 2024.

Tiempo: Meses octubre y noviembre del año 2024.

Con lo relacionado anteriormente y realizando el debido proceso de verificación, esta interventoría evidencia la ocurrencia del evento de fuerza mayor, causando atraso en la ejecución del operativo de campo en algunas zonas de la ciudad.

De esta forma se reconocen tres (3) de los cinco (5) días de afectaciones causados en algunas localidades donde se realizaban encuestas dentro del operativo de campo, por causa de bloqueos en vías de acceso a algunas zonas de la Ciudad.

3.3 ANTIGUEDAD BASE UNO (1)

El contratista señalo: *"La antigüedad de la base uno (1), que incluye solicitudes de los meses de **marzo, abril y mayo**, ha requerido un esfuerzo significativo por parte de los encuestadores. Este fenómeno, inherente a procesos con bases de datos antiguas y conocido por el consorcio, genera un impacto negativo en la disposición del equipo, ya que las visitas realizadas en muchos casos no se traducen en encuestas efectivas. Esto afecta directamente la productividad individual de los encuestadores, quienes ven disminuido el reconocimiento de su esfuerzo debido a la baja efectividad atribuida a la antigüedad de las solicitudes.*

El análisis de la productividad diaria muestra que, en promedio, se requieren 1.8 visitas por encuesta efectiva. Sin embargo, en casos de solicitudes más antiguas, este promedio puede aumentar hasta superar las 2 visitas por encuesta, lo que representa un mayor desgaste del equipo de trabajo. Esto se evidencia en las cifras, donde los encuestadores deben realizar un esfuerzo adicional para contactar a los encuestados y obtener una respuesta efectiva.

De acuerdo con lo anterior, se presenta un análisis de lugar, modo y tiempo de ocurrencia de los hechos narrados así:

Lugar: Bogotá D.C

Modo: La antigüedad de la base de solicitudes es un factor conocido por las partes, y si bien efectivamente afecta la efectividad en la realización de encuestas exitosas, no es un aspecto nuevo de la ejecución de campo y dado que es obligación atender todas

las solicitudes recibidas por la SDP, y entregadas al operador, no se acepta como aspecto de fuerza mayor en el atraso de realización del total de solicitudes contenidas en la entrega #1 y #2.

Tiempo: Meses marzo, abril y mayo del año 2024.

Por lo expuesto anteriormente, esta interventoría no evidencia la ocurrencia de un evento de fuerza mayor, puesto que no se configura la figura de un hecho imprevisible e irresistible, ya que el contratista tiene la obligación general de *"Cumplir con el objeto del contrato, aplicando todos sus conocimientos y experiencia"* y especifica en "*Desarrollar todas las actividades que se requieran para la realización de las encuestas a la demanda conforme a la metodología Sisbén IV, incluidos los casos que resulten por acciones de tutela o derivados de los controles y/o verificaciones que realiza el DNP sobre la información registrada en la base de datos, estipuladas en los instrumentos técnicos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las directrices de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP)".*

En ese orden de ideas, la no ejecución de esta incurriría a un presunto incumplimiento contractual, por estar establecida en la matriz de riesgos categorizada como hecho previsible, generando la responsabilidad del 100% al contratista. Tal como se puede observar en la siguiente imagen:

6	Especifico	Externo	Ejecución	OPERACIONALES	PORCENTAJE DE EFECTIVIDAD	No cumplimiento en la cantidad de encuestas efectivas	POSIBLE	MENOR	5	RIESGOMEDIO	Aceptar el riesgo	0%	100%	6.69%	$279,347,640	4-Verificar el cumplimiento de plazos pactados y control de calidad de los bienes y servicios entregados por el contratista durante la ejecución del contrato	POSIBLE	MENOR	5	RIESGO MEDIO

De esta forma no se reconocen días de afectaciones causados por la antigüedad de las bases de solicitudes de las entregas #1 y #2.

4. FUNDAMENTOS JURIDICOS

En el ciclo de vida de los contratos estatales, surgen hechos imprevisibles que pueden generar interrupciones o alteraciones de la relación contractual que se ven reflejadas en el cumplimiento de las obligaciones del contrato y puntualmente en la ejecución de este, ya sea de manera parcial o total, el Consejo de Estado, ha señalado que:

> "*En la vida de los contratos administrativos surgen comúnmente imprevistos, en ocasiones ínsitos en el diseño del contrato, que generan interrupciones o alteraciones de la relación contractual en su concepción originaria y desvían el negocio jurídico de la trayectoria inicialmente prevista. Una de las contingencias más frecuentes del contrato estatal es la suspensión de los efectos en su ejecución. (…) Advierte la Sala previamente, que la figura de la suspensión en la contratación estatal no es estática ni uniforme en su definición y eficacia. Antes bien, tiene alcance y produce efectos distintos: (i) en función del momento en el que se produce (durante el proceso de selección del contratista, o bien durante la ejecución del contrato); o (ii) por las causas que la originen (fuerza mayor, caso fortuito o en procura del interés público), o (iii) en función de ser imputable a los incumplimientos de las partes, o necesaria ante una modificación del contrato, o (iv) por la forma en que ocurre, se acuerde o consigne su ocurrencia (mediante cláusula contractual, por acta acordada entre las partes por razones de interés público, o de facto, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito), o (v) por sus efectos en el tiempo (transitoria o "indefinida") y, (vi) por la magnitud de la afectación en el cumplimiento de las obligaciones del contrato (parcial o total). (…) Sea pues lo primero advertir que, en estricto sentido, el contrato no cesa con la suspensión, sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta como es obvio su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir. Una vez se ha aclarado que la suspensión no perturba el vínculo contractual sino solamente las obligaciones que de él emanan, también debe señalarse que dependiendo de la magnitud de la causa que la origine puede ser total o parcial. Es decir, puede imposibilitar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones de las partes o, puede impedir a los contratantes honrar solo algunas de estas pudiendo continuar con la ejecución de las demás. (…) Así las cosas, la suspensión materialmente constituye un intervalo pasivo en la dinámica del contrato cuando el cumplimiento de una, de varias o de todas las obligaciones a que están obligadas las partes resultan imposibles de ejecutar. **Por otra parte, la jurisprudencia ha reconocido la eficacia, existencia y validez de la suspensión en el negocio jurídico cuando las partes la utilizan como una medida excepcional y temporal encaminada a reconocer las situaciones de fuerza mayor, de caso fortuito o de procura del interés público -que de forma suficiente y justificada le dan fundamento-, y hacen constar esas circunstancias y sus efectos por escrito con la finalidad de salvaguardar la continuidad de la relación contractual.***
>
> *(…)*

De acuerdo con el artículo 64 del Código Civil se denomina fuerza mayor o caso fortuito el "*imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc*". Es decir que, se constituye como tal en un evento imprevisible e irresistible que deriva de las situaciones señaladas en la norma de manera enunciativa, sin perjuicio que tenga otras fuentes.

Para entender de mejor manera estos dos conceptos, debemos traer a colación la disertación que ha hecho la doctrina, al mencionar que el caso fortuito deviene de un hecho del hombre, mientras que la fuerza mayor deviene de un hecho de la naturaleza[1].

La Corte Constitucional explicando los conceptos del caso fortuito y de la fuerza mayor ha indicado:

> *"38. Sobre este tópico, el artículo 64 del Código Civil define la figura jurídica de la fuerza mayor y el caso fortuito como: "el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público. etc." 39. La sentencia C-1186 de 2008 dijo que la definición de fuerza mayor y caso fortuito establecida en el Código Civil, reúne los **criterios de imprevisibilidad e irresistibilidad**, que en principio resultan admisibles para establecer cuando una persona se enfrenta a estas circunstancias.*
>
> *40. Con una orientación similar, la sentencia SU-449 de 2016 precisó que "la fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño. El caso fortuito, por el contrario, proviene de la estructura de la actividad de aquél, y puede ser desconocido permanecer oculto, y en la forma que ha sido definido, no constituye una verdadera causa extraña, con virtualidad para suprimir la imputabilidad del daño."*
>
> ***41. Por su parte, en la sentencia T-271 de 2016 este Tribunal Constitucional se pronunció respecto del concepto de fuerza mayor y caso fortuito indicando que esos eventos se encuentran acreditados si se configuran tres requisitos: i) que se trate de un hecho irresistible, es decir, que no se puedan superar sus consecuencias; ii) que se trate de un hecho imprevisible, esto es, que no pueda ser contemplado de manera previa y iii) que se trate de un hecho externo**. En esa oportunidad sostuvo esta Corporación, apoyada en la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia[63] que ese concepto no alude de manera exclusiva a hechos de la naturaleza frente a los cuales el ser humano no puede actuar sino que comprende otro tipo de casos en los que también concurren los elementos propios de la fuerza mayor o el caso fortuito.*
>
> *Seguidamente, la providencia en cita, señaló que era necesario que las características de estos fenómenos se analicen según el caso concreto para determinar si se presenta o no tal circunstancia exonerativa de responsabilidad. **Así, concluyó que se debe valorar cada caso concreto de forma independiente para verificar si de ellas se desprende la existencia de una situación imprevisible, irresistible y externa**, pues como ha señalado la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil: "conviene proceder con relativo y cierto empirismo, de modo que la imprevisibilidad e irresistibilidad, in casu, ulteriormente se juzguen con miramiento en las*

[1] RODRÍGUEZ, Gonzalo. Asociado G Herrera Abogados y Asociados – GHA. Suspensión de los contratos estatales como una alternativa para enfrentar los efectos del covid-19. Consultado en: https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/suspension-de-los-contratos-estatales-como-una-alternativa-para-enfrentar-los

> *circunstancias específicas en que se presentó el hecho a calificar, no así necesariamente a partir de un frío catálogo de eventos que, ex ante, pudiera ser elaborado en abstracto por el legislador o por los jueces, en orden a precisar qué hechos, irrefragablemente, pueden ser considerados como constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y cuáles no. (…)"*[2] (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Así mismo, el Consejo de Estado, en sentencia del 22 de julio de 2009 expediente 14389, expresa que "*los eventos de fuerza mayor necesariamente* implican la ocurrencia de *un hecho extraño a las partes contratantes, imprevisible e irresistible que determina la inejecución de las obligaciones derivadas del contrato. Constituye un evento que impide un vínculo causal entre la no ejecución del contrato y el daño derivado del mismo.*

5. CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis efectuado por la interventoría se concluye que en las diferentes circunstancias que fueron narradas por el contratista y verificadas por la interventoría varias de ellas impactaron la ejecución del operativo de campo y generaron escenarios que deben ser rectificados de acuerdo con lo señalado en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, que reza: "*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*."

Por ello, esta interventoría comprueba la ocurrencia de los eventos de fuerza mayor en consideración a la ola invernal y a las manifestaciones en la afectación del transporte público, ambas ocurridas en los meses octubre y noviembre de 2024, en la ciudad de Bogotá D.C, generando de esta manera, un atraso en la ejecución del operativo de campo, por tal razón considera pertinente autorizar la solicitud presentada por el contratista.

En ese orden de ideas, esta interventoría reconoce que los efectos del evento impactaron la ejecución norma por un plazo de diez 10 de los quince (15) días solicitados por el Operador, tanto para la Entrega #1 como para Entrega #2 por causa de eventos de fuerza mayor que pudieron haber generado dificultades en la ejecución del operativo de campo del Contratista.

No obstante, lo anterior, es responsabilidad de la entidad reconocer el evento eximente de responsabilidad teniendo en cuenta que, la Interventoría emite su concepto, pero no

[2] Corte Constitucional. Sentencia T- 195 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas

se encuentra facultada para aceptar o rechazar la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito.

Sin otro particular,

Atentamente,

SANDRA CAROLINA CARDOZO PEREZ

Firmado digitalmente por SANDRA CAROLINA CARDOZO PEREZ

SANDRA CAROLINA CARDOZO
Representante Legal
CONSORCIO CONSULTORES 9010