

Bogotá D.C., 04 de noviembre de 2025

Ingeniero:

**WILLIAM EDUARDO ROZO VARGAS**

Director Técnico

Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres

Ciudad

**Ref.:** Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento del Contrato de Obra No. UAEGRD-LP-050-2021

**ASUNTO:** Respuesta a solicitud- Requerimiento en desarrollo de la etapa probatoria notificada el 10 de octubre de 2025.

Respetado Ingeniero,

En mi calidad de Subdirector de Reducción de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca – UAEGRD, y en atención al requerimiento efectuado en la audiencia realizada el pasado 10 de octubre de 2025 en el marco del Proceso Administrativo Sancionatorio Contractual de la referencia, me permito rendir pronunciamiento frente a los descargos presentados por el Consorcio Útica 2021 y su garante, en los siguientes términos:

#### **I. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS ANTECEDENTES RELEVANTES IDENTIFICADOS EN LOS DESCARGOS**

**Descargos del Contratista- Antecedente No. IV** “Que como fuere establecido desde el objeto contractual, la obra a ejecutar pretendía la ejecución de obras de mitigación del riesgo, para lo cual se encuentra conducente y necesario establecer que en atención al numeral 16 del artículo 2º de la Ley 1523 de 2012, dicho concepto corresponde a: “**Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.**” (negrilla y subrayado fuera del texto)

**Descargos del Contratista- Antecedente No. V.** “Que, concordante con lo anterior, resulta pertinente traer a colación el principio de precaución, contenido en el numeral 8º del artículo 3º ídem, el cual expresa: “8. Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta **no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.**” (Negrilla y subrayado fuera del texto).”

### **Pronunciamiento de la supervisión:**

En atención a los argumentos expuestos por el Consorcio Utica 2021 en sus descargos, particularmente en los antecedentes IV y V, relacionados con la interpretación del concepto obras de mitigación y su expresión “cuando sea posible” previsto en el numeral 16 del artículo 2° de la Ley 1523 de 2012, es pertinente precisar que dicha expresión no puede ser entendida, como lo pretende el contratista, en el sentido de que, la imposibilidad de ejecutar una obra pueda determinarse durante o posterior a la ejecución contractual.

Por el contrario, desde la perspectiva técnica y jurídica de la gestión del riesgo de desastres y de la planificación contractual en obras públicas, el concepto de “cuando sea posible” tiene una connotación ex ante, esto es, anterior a la ejecución, y corresponde a la fase de estudios y diseños, en la cual se evalúa la viabilidad técnica de la intervención.

En este contexto, el principio de prevención que inspira la Ley 1523 de 2012 impone que la administración, antes de definir una obra de mitigación, realice los estudios necesarios para determinar si la intervención es posible, pertinente y segura, a fin de garantizar que las obras proyectadas reduzcan efectivamente las condiciones de amenaza y vulnerabilidad, y no generen efectos adversos o incrementos del riesgo.

Por lo tanto, la expresión “cuando sea posible” no constituye una habilitación para omitir o suspender la ejecución contractual, sino una condición previa de factibilidad que debe quedar determinada en los estudios que soportan el diseño y alcance del proyecto. Pretender interpretar esta disposición como un margen discrecional para justificar una no ejecución a posteriori desnaturaliza el concepto técnico de obra de mitigación, así como los principios de planeación y responsabilidad que rigen la contratación estatal.

Adicionalmente, el principio de precaución invocado por el contratista, no resulta aplicable de la manera sugerida en sus descargos. Este principio se orienta a la adopción de medidas preventivas frente a riesgos potenciales, no a la omisión de acciones previamente determinadas como técnicamente viables. En el marco de las obras de mitigación, el principio de precaución refuerza precisamente la necesidad de contar con estudios técnicos previos que definen con certeza las condiciones bajo las cuales la intervención es posible, y no la facultad de abstenerse de ejecutarla sin sustento técnico suficiente.

En consecuencia, se concluye que la interpretación correcta del concepto “cuando sea posible” debe entenderse ex ante, vinculada al proceso de diagnóstico, diseño y planeación del proyecto, y no ex post, como causal de justificación de la inejecución de obras contractualmente pactadas y técnicamente aprobadas.

## **II. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS HECHOS SEÑALADOS COMO CONFIGURACIÓN DE POSIBLE INCUMPLIMIENTO IDENTIFICADOS EN LOS DESCARGOS**

**“Descargos del Contratista-Hecho 6:** *Considerando el contenido de la obligación específica N° 4 del contrato de obra y considerando la antigüedad en la fecha de la elaboración de los diseños, se procedió a realizar la respectiva revisión de los diseños, para lo cual se remitieron las observaciones evidenciadas de conformidad con las condiciones del terreno (sujeto a la materialización de diversos riesgos)”.*

**Pronunciamiento de la Supervisión:** Lo manifestado por el contratista debe analizarse conforme con la obligación específica número 4 de la cláusula 3.2 del contrato de obra, que señalaba que los estudios y diseños de la obra debían ser revisados conjuntamente con la interventoría en un plazo de diez (10) días calendario siguientes a la suscripción del acta de inicio.

Sin embargo, se evidencia que la presentación de las observaciones a los diseños, solo se realizó 10 meses después del inicio del contrato de obra (téngase en cuenta que el acta de ampliación no. 3 de la suspensión no. 1 del contrato de obra celebrado el 12 de julio de 2022, aún tenía por fundamento la falta de complementación de soporte técnico por parte del contratista de obra de la revisión de estudios y diseños de la consultoría), lo que constituye el incumplimiento de una obligación esencial para el desarrollo eficiente del proyecto. Para lo pertinente, es oportuno revisar la justificación de la suspensión realizada al contrato desde el mes de marzo de 2022, en donde es claro que la misma era necesaria para que la UAEGRD procediera a exigirle a las firmas contratistas de obra e interventoría, la entrega del diseño definitivo y su concepto respectivo.

**Descargos del Contratista- 4.** *Si bien los hechos descritos en los numerales 8, 9 y 10 resultan ciertos, no es correcto afirmar que la información únicamente fue entregada el 14 de febrero de 2022 por falta de disposición del contratista de la obra, como pretende hacerlo ver la entidad. En realidad, la entrega en dicha fecha obedeció a los ajustes y observaciones formulados por la interventoría, con el fin de garantizar la presentación de un documento completo, coherente y debidamente soportado, lo cual refleja la voluntad permanente del contratista de obra de atender los requerimientos técnicos y administrativos en tiempo y forma.*

*Adicionalmente, la entidad omite señalar las múltiples comunicaciones sostenidas entre la obra y la interventoría durante el periodo comprendido entre el 11 de noviembre de 2021 y el 14 de febrero de 2022, en las que se evidencian los intercambios, observaciones y ajustes realizados. Dichas actuaciones quedaron registradas en los oficios de la obra con radicados CU20211111-2 del 11 de noviembre de 2021, CU20211125-1 del 25 de noviembre de 2021, CU20211227-1 del 27 de diciembre de 2021 y CU20220214-1 del 14 de febrero de 2022, así como en los oficios de la interventoría CM-055-2021-12112102 del 12 de noviembre de 2021, CM-055-2021-27112101 del 27 de noviembre de 2021, CM-055-2021-0112211 del 1 de diciembre de 2021, CM-055-2021-17122105 del 17 de diciembre de 2021 y CM-055-2021-11022202 del 11 de febrero de 2022. (Ver anexo prueba 2).*

*En consecuencia, no puede la entidad pretender imputar al contratista de obra una falta de la entrega de la información para el modificadorio, pues claramente se evidencia que existió un proceso dinámico de interacción con la interventoría, el cual estuvo orientado a garantizar la solidez técnica y financiera del Modificadorio No. 1.*

**Pronunciamiento de la Supervisión:** Durante el periodo comprendido entre el 11 de noviembre de 2021 y el 14 de febrero de 2022 se sostuvieron múltiples comunicaciones entre el contratista de obra y la interventoría, mediante las cuales se realizaron intercambios y observaciones técnicas sobre el desarrollo del proyecto. No obstante, es necesario precisar que dichos oficios no cumplieron con los parámetros técnicos, metodológicos ni documentales exigidos por la entidad para soportar la procedencia de una modificación contractual, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 40 de la Ley

1150 de 2007, en concordancia con los principios de planeación, responsabilidad y transparencia que rigen la contratación estatal.

En ese sentido, las comunicaciones aportadas reflejan intercambios informativos, más no constituyen soportes técnicos suficientes que permitan a la entidad validar una modificación del objeto, alcance o valor del contrato. Por el contrario, la interventoría, como responsable de la revisión técnica y administrativa, manifestó de manera reiterada que las propuestas de ajuste no contaban con los estudios complementarios, memorias de cálculo, análisis financieros y conceptos técnicos especializados que generen un sustento técnico necesarios para realizar estas correcciones.

Por lo anterior, la UAEGRD actuó en estricto cumplimiento del marco normativo, absteniéndose de aprobar un modificatorio que no contaba con la justificación técnica requerida y que, de haberse avalado en esas condiciones, habría vulnerado los principios de planeación, legalidad y responsabilidad fiscal consagrados en la Ley 1474 de 2011.

**Descargos del Contratista-** 6. Hecho 12 a 15: *Es cierto, no obstante es necesario dejar constancia que de manera previa a la suscripción de actas de suspensión frente a la ejecución del contrato de obra, la entidad contratante prorrogó la suspensión del convenio interadministrativo, así mismo, es necesario reiterar que las causales de ampliación de la suspensión obedecieron a la necesidad de dar aplicabilidad a las funciones del comité técnico del convenio, así como también, que durante el periodo de suspensión y pese a no resultar obligatoria la ejecución de actividades, el contratista actuando en pro del cumplimiento del contrato estatal, continuó con la realización no solo de mesas de trabajo con la entidad contratante y su interventoría, sino que también realizó actividades de revisión con el diseñador contratado por la CAR para el año 2017, así mismo, obró de manera diligente en torno a la presentación de múltiples opciones de sitios de disposición para que fueran aprobados por la CAR, pese a que en los estudios previos ya se había señalado que la disposición se realizaría en el Municipio de Útica.*

*Adicional a lo anterior, es importante precisar que en cuanto a la actividad contractual denominada TRANSPORTE DE MATERIALES PROVENIENTES DE EXCAVACIÓN. DESDE EL SITIO DE OBRA EN QUEBRADANEGRA, CUNDINAMARCA HASTA EL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL, dentro de las especificaciones técnicas del contrato estatal se establece que "...La actividad de la presente especificación implica solamente el transporte de los materiales a los sitios de utilización o desecho, según corresponda, de acuerdo con el proyecto y las indicaciones del Interventor y del supervisor de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres –UAEGRD, quien determinará cuál es el recorrido más corto y seguro para efectos de medida del trabajo realizado para atender el reforzamiento de jarillones en atención a solicitud con radicación CAR 06201101132 de 29/12/2020 donde informa por parte de la secretaria técnica del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Útica Cundinamarca las problemáticas asociadas a las afectaciones sufridas por el deterioro de los jarillones realizados en el margen izquierdo aguas abajo del río Negro y la necesidad de reforzamiento del mismo atendiendo lo determinado en el Informe Técnico DRGU No. 1962 de 8 NOV. 2019...". Siendo así las cosas, una vez suscrita el acta de inicio del contrato estatal con fecha 11 de Octubre de 2021, el CONSORCIO ÚTICA 2021 realizó acercamientos con la Alcaldía del municipio de Útica con la finalidad de establecer el manejo para la disposición de los materiales provenientes de*

las excavaciones, a lo cual se obtuvo como respuesta, que la Alcaldía del municipio de Útica estaba en la disposición de recibir el material, pero que no estaban en la capacidad de extender y compactar el material que se dispusiera, situación que el CONSORCIO ÚTICA 2021 informó a la interventoría mediante oficio CU20211130 -1 de fecha 30 de Noviembre de 2021.

*Es importante resaltar que la extensión y compactación del material son actividades técnicas indispensables, ya que garantizan tanto la eficiencia operativa como la estabilidad del terreno en las zonas de disposición. De igual forma, contribuyen a la mitigación de impactos ambientales, al controlar la dispersión de partículas, reducir la infiltración de aguas superficiales y asegurar un manejo más ordenado y seguro del sitio. En consecuencia, estas actividades no solo constituyen una necesidad técnica, sino también un compromiso ineludible con la seguridad, la sostenibilidad ambiental y el cumplimiento de la normativa vigente aplicable al manejo y disposición final de materiales de excavación.*

*Es entonces, cuando el CONSORCIO ÚTICA 2021 mediante múltiples comunicaciones ( Oficio CU20211207 - 1 de fecha 07 de Diciembre de 2021, Oficio CU20220114 - 1 de fecha 14 de Enero de 2022, Oficio CU20210126 - 01 de fecha 26 de Enero de 2022, Oficio CU20220303 - 1 del 03 de Marzo 2022) solicita a la interventoría aclaración del manejo que se tiene establecido para la disposición final del material proveniente de excavación.*

*Ante la falta de respuesta a la solicitud previamente presentada, el CONSORCIO ÚTICA 2021, con el propósito de dar continuidad a las actividades derivadas del contrato, adoptó la iniciativa de gestionar un sitio para la disposición final de los materiales. En tal sentido, como una primera alternativa el 07 de Diciembre de 2021 mediante oficio CU20211207 - 2 se eleva solicitud a la CAR SECCIONAL GUALIVÁ, referente a la autorización para disposición de materiales de excavación en el predio denominado EL RETIRO, ubicado en el municipio de Útica y mediante INFORME TÉCNICO DESCA No. 1307 fechado el 23 de Diciembre de 2021 pero radicado el 17 de Enero de 2022 al CONSORCIO ÚTICA 2021, se da viabilidad para realizar la disposición de materiales en el predio en mención. Sin embargo, posterior a esta comunicación, el CONSORCIO ÚTICA 2021 no logró formalizar un acuerdo con el propietario del predio que permitiera la disposición de los materiales.*

*En tal sentido, mediante oficio CU20220221 - 1 de fecha 21 de Febrero de 2022, el CONSORCIO ÚTICA 2021 eleva nuevamente solicitud a la CAR SECCIONAL GUALIVÁ referente a la autorización para disposición de materiales de excavación en el predio denominado LOTE A SAN ROQUE ubicado en el municipio de Útica y mediante INFORME TÉCNICO DESCA No. 0141 fechado el 04 de Marzo de 2022 pero radicado el 16 de Marzo de 2022 al CONSORCIO ÚTICA 2021, se otorga viabilidad para realizar la disposición del material proveniente de excavación. Es así, que mediante oficio CU20220811 - 1 de fecha 11 de Agosto de 2022 se remite a la interventoría la solicitud de disposición de materiales por parte del propietario así como el permiso para disposición final de materiales. (Ver prueba 1 - Consolidado de actas de suspensión, Prueba 3 - Actas de suspensión convenio CAR y prueba 4 - Sitio de disposición final).*

**Pronunciamiento de la Supervisión:** Lo manifestado por el contratista desconoce sus propios contenidos obligacionales. Ello en la medida en que: por una parte, no tiene en cuenta que la suspensión número 1 y sus respectivas ampliaciones fueron motivadas en dos circunstancias

que eran de su exclusivo resorte. En efecto, la revisión de diseños iniciales se encontraba a cargo del contratista de obra (obligación específica número 4 de la cláusula 3.2 del contrato), sin embargo, dicha revisión y sus respectivos soportes solo fueron terminadas hasta varios meses después del inicio de ejecución de la obra, y no dentro de los diez días calendario dispuestos en el contrato. En segundo lugar, que la consecución de un lugar para la disposición de materiales producto de excavaciones hasta un sitio de disposición final no se encontraba a cargo de la interventoría, ni de las entidades UAEGRD o CAR, sino a cargo del contratista de obra, conforme la obligación específica número 12 de la cláusula 3.2 del contrato. En tal sentido, se advierte que las suspensiones tuvieron por motivo circunstancias que dependían de actividades por ejecutar a cargo del contratista, y no se atribuye al ejercicio de las funciones del comité técnico del convenio interadministrativo del cual derivó el contrato de obra.

- **Descargos del Contratista-8.** *Hechos 17: No es cierto. Mediante oficio CU20220929-1, elaborado el 29 de septiembre de 2022 y radicado el 05 de octubre del mismo año, el CONSORCIO ÚTICA 2021 **INFORMÓ** a la interventoría que, de acuerdo con los levantamientos topográficos detallados en los sectores críticos, el terreno inicialmente contemplado en los diseños no corresponde al evidenciado en campo. En consecuencia, se advirtió la existencia de mayores cantidades en la zona I y la zona III, específicamente en las actividades contractuales relacionadas con excavaciones mecánicas y el transporte de materiales. (Ver prueba 7).*

*Es importante precisar que dicho oficio tuvo carácter meramente informativo y en ningún momento constituyó una solicitud de elaboración de un acta de mayores y menores cantidades. Asimismo, debe señalarse que la elaboración de este tipo de actas en el marco de un contrato estatal corresponde de manera exclusiva al contratista, y no a la interventoría. En tal sentido, el CONSORCIO ÚTICA 2021, plenamente consciente de esta determinación, en ningún momento requirió a la interventoría la preparación de dicho documento.*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

En atención a los descargos presentados por el Consorcio Útica 2021 frente al Hecho No. 17, la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres – UAEGRD considera necesario precisar que el oficio CU20220929-1, elaborado el 29 de septiembre de 2022 y radicado el 5 de octubre del mismo año, en efecto tuvo un carácter estrictamente informativo. En dicho documento, el contratista manifestó la existencia de diferencias entre las condiciones topográficas reales del terreno y las representadas en los diseños iniciales, advirtiendo posibles incrementos en las cantidades de excavación y transporte de material en las zonas I y III del proyecto.

Durante la ejecución del contrato, no se encontró evidencia de que el Consorcio Útica 2021 hubiese presentado una solicitud formal con los soportes técnicos requeridos para tramitar un acta de mayores o menores cantidades de obra. Así mismo, según los informes de seguimiento elaborados por los profesionales de la UAEGRD, se verificó que varios de los

ítems del contrato principal particularmente los relacionados con rellenos y excavaciones y transporte registraban un avance aproximado del 90% al momento de la radicación del mencionado oficio. Esta circunstancia generó un desbalance entre las cantidades inicialmente diseñadas y las realmente ejecutadas, sin que mediara el procedimiento formal de revisión y aprobación exigido por la normativa contractual.

En consecuencia, si bien el contratista informó sobre posibles diferencias en campo, no allegó estudios técnicos completos, planos actualizados, memorias de cálculo ni soportes verificables que permitieran evaluar o reconocer oficialmente dichas variaciones. Por tanto, la UAEGRD reitera que no existe evidencia documental ni técnica que respalde la elaboración o aprobación de un acta de mayores y menores cantidades de obra dentro del marco del contrato ejecutado por el Consorcio Útica 2021.

- **Descargos del Contratista- 11. Hecho 20: (....)** *Adicionalmente, en desarrollo de las recomendaciones adoptadas en dichas reuniones, el Consorcio presentó solicitudes de intervención específicas para la zona crítica 3 (oficio CU20231301-1 del 13 de enero de 2023), en las que se incluyó la necesidad de ejecutar excavaciones y transporte de materiales con un volumen aproximado de 60.000 m<sup>3</sup>, sustentado en levantamientos topográficos. Todo ello evidencia que las condiciones climáticas adversas y los fenómenos de remoción en masa continuaron afectando de manera permanente la ejecución del contrato, situación que fue puesta en debido conocimiento de la firma interventora mediante reportes sucesivos de incidentes por lluvias y afectaciones a la obra (oficios CU20221118-1, CU20232301-1, CU20230324-3, CU20230425-1 y CU20230428-1), con sus respectivos registros fotográficos, constituyendo prueba de que los retrasos obedecieron a causas de fuerza mayor ajenas al contratista. (Ver pruebas 10 y 11)*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

Si bien el contratista manifiesta que los retrasos y afectaciones en la zona crítica 3 obedecieron a eventos climáticos y fenómenos de remoción en masa que obligaron a ejecutar excavaciones y transporte de material adicionales, es importante precisar que la reconstrucción, modificación o intervención de las obras inicialmente contratadas no podía efectuarse sin la autorización previa, expresa y por escrito, de la interventoría o de la entidad contratante, conforme a las obligaciones contractuales establecidas. No existe constancia documental que acredite la emisión de dichas autorizaciones para las actividades adicionales mencionadas, ni actas de aprobación o modificación de los diseños o cantidades de obra que respalden los volúmenes señalados en el oficio CU20231301-1 del 13 de enero de 2023. En consecuencia, cualquier ejecución por fuera del alcance contractual y sin la debida validación técnica constituye una actuación unilateral del contratista, que no puede ser reconocida ni asumida por la entidad. Por tanto, los argumentos presentados no son suficientes para justificar las demoras ni los volúmenes adicionales reclamados, dado que no se ajustaron al procedimiento establecido ni contaron con la autorización formal requerida.

Adicional a lo indicado, es de precisar que la prórroga no. 1 en efecto y tal como reconoce el contratista, fue celebrada con el fin de posibilitar la superación de todos los eventos naturales, climáticos y dificultades operativas que se presentaron en la obra. Es de tener en cuenta que, para el momento de presentación de los eventos naturales de noviembre de 2022, -y teniendo en cuenta la suspensión no. 1 celebrada entre las partes de manera previa a dicha fecha-, ya el contratista había contado con aproximadamente 7 meses para la ejecución de la obra,

sumados a los meses que el contrato siguió en ejecución posterior a noviembre de 2022. Meses después, el 30 de enero de 2023, con la suscripción de la prórroga no. 1, se otorgó al contratista un plazo adicional de 7 meses para superar todos los eventos ya relatados en el escrito de descargos y, sin embargo, para el momento de finalización del plazo contractual, la obra no pudo ser terminada. Dicha inejecución es atribuible exclusivamente a la infracción de los deberes contractuales del contratista de obra.

- **Descargos del Contratista- Hecho 21:** *No es cierto, se reitera al Ordenador del gasto que no puede confundirse la ejecución de mayores cantidades de obra con la ejecución de obras adicionales. Para la obra objeto de la presente citación, se informa que las actividades ejecutadas correspondieron a ítems ya previstos en el contrato de obra, los cuales mantuvieron, en todo momento, los precios unitarios pactados en el contrato, sin que se incluyeran actividades nuevas.*

*Así mismo, se hace necesario recordar que la ejecución del contrato previsto se encuentra enmarcado en la realización de obras de mitigación del riesgo, por lo que la reconstrucción de las obras colapsadas tras lo eventos naturales, obedeció al cumplimiento del objeto contractual y a la necesidad de garantizar la seguridad de la comunidad, no a una actuación irregular o unilateral por parte del contratista de obra. (Ver desarrollo Capítulo CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES SEÑALADAS COMO INCUMPLIDAS de este escrito).*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

En atención a lo manifestado por el contratista frente al Hecho No. 21, la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres, precisa que, si bien las actividades ejecutadas pudieran corresponder a ítems incluidos dentro del contrato de obras inicial, también es cierto que la reconstrucción de las obras colapsadas o afectadas por los eventos naturales requerían autorización previa y expresa por parte de la interventoría y la entidad contratante, conforme a lo dispuesto en el contrato y en la normativa vigente sobre contratación estatal. No existe evidencia documental que acredite que el contratista hubiera solicitado o recibido dicha autorización antes de proceder con las intervenciones reportadas, ni actas o informes técnicos que respalden el reconocimiento de mayores volúmenes ejecutados. En consecuencia, las obras reconstruidas sin la debida aprobación no pueden considerarse parte de la ejecución contractual ni derivadas de una obligación formalmente adquirida con la entidad, por lo que tales actuaciones no generan derecho a reconocimiento económico ni constituyen cumplimiento del objeto contractual bajo los principios de planeación, transparencia y responsabilidad que rigen la contratación pública.

- **Descargos del Contratista- Hecho 22:** *No es cierto. Es necesario aclarar que el porcentaje real de ejecución no correspondió al 66,13%, sino al 82,50%, teniendo en cuenta dentro de este cálculo las actividades contractuales ejecutadas nuevamente por el CONSORCIO ÚTICA 2021. Esto debido a que, como consecuencia del fenómeno de remoción en masa ocurrido en noviembre de 2022, se produjeron afectaciones sobre obras previamente ejecutadas entre octubre de 2021 y noviembre de 2022.*

*La reparación de dichas afectaciones se efectuó conforme a los lineamientos definidos en el comité de obra del 27 de diciembre de 2022, desarrollado en las*



*instalaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca (UAEGRD), con la participación del Consorcio Interventoría GRD 2021, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la propia UAEGRD. La convocatoria se formalizó mediante oficio remitido por la UAEGRD el 21 de diciembre de 2022 y reconfirmada por la interventoría mediante el oficio CM-055-2021-21122201 de la misma fecha. (...)*

**Pronunciamento de la Supervisión:**

El porcentaje de avance real de la obra no puede modificarse ni sustentarse en actividades ejecutadas de manera unilateral por el contratista sin la debida autorización previa y escrita de la interventoría o del supervisor del contrato, conforme lo establecen los artículos 16 y 50 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 40 de la Ley 1150 de 2007, que obligan a que toda modificación así sea en acta de mayores y menores cantidades, ajuste o reconocimiento económico se formalice mediante los instrumentos contractuales correspondientes. La reconstrucción de obras afectadas por el fenómeno de remoción en masa de noviembre de 2022, no fueron aprobadas mediante actas, ni sustentadas en un análisis técnico-económico debidamente avalado. En tal sentido, los trabajos ejecutados en dichas condiciones no pueden incorporarse al avance físico contractual, toda vez que su ejecución sin autorización constituye una actuación extracontractual, contraria al principio de planeación y a los procedimientos establecidos en el Decreto 1082 de 2015 para la administración de contratos de obra pública. Además, las reuniones técnicas o comités de obra, como el del 27 de diciembre de 2022, no sustituyen un acta de mayores o menores o un modificadorio formales ni las aprobaciones contractuales requeridas, por lo que no pueden ser interpretadas como aval para reconocer porcentajes de ejecución distintos a los validados oficialmente por la entidad contratante por lo tanto el porcentaje se debe mantener en un 66,13% lo cual fue reportado en el informe final de la interventoría.

- ***Descargos del Contratista- Hecho 22. (...)*** Debe reiterarse que el fenómeno natural citado está asociado a procesos de dinámica terrestre imprevisibles y ajenos al control humano, por lo cual se configura como una circunstancia de fuerza mayor. En respaldo técnico adicional, la firma consultora GEOCING S.A.S. emitió concepto en el que advirtió que “...Durante la etapa de construcción se presentaron eventos de lluvias que detonaron movimientos del terreno, en las tres zonas, sufriendo cambios morfométricos importantes y que deben tenerse en cuenta para la culminación de las obras. Estos movimientos se dieron porque al momento de presentarse (hacia Noviembre de 2022) no se habían culminado la totalidad de las obras, condición necesaria para garantizar la estabilidad del sector dada su integridad..”

*En cuanto al señalamiento de la entidad de que “esta situación llevó al contratista solicitar formalmente la suspensión del contrato”, se precisa que, según consta en el oficio de solicitud de suspensión No. 2, las razones obedecieron a que, a corte de septiembre de 2023, las cantidades de obra vinculadas a la reconstrucción de las actividades afectadas no habían sido aún reconocidas, pese a los soportes técnicos remitidos desde noviembre de 2022 mediante comunicaciones formales. La falta de reconocimiento contractual hacía inviable la continuidad bajo las condiciones originales, razón por la cual la suspensión se convirtió en una medida*

*técnica, razonable y jurídicamente proporcional para garantizar tanto la correcta ejecución contractual como la seguridad de las obras.*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

En atención a los argumentos expuestos por el contratista, esta entidad considera necesario precisar que, si bien se reconoce la ocurrencia de eventos naturales en el mes de noviembre de 2022 que afectaron parcialmente las obras, dichos hechos no pueden entenderse como una justificación suficiente para la ejecución de nuevas actividades sin la debida autorización previa. En efecto, el concepto técnico emitido por la firma GEOCING S.A.S. determinó que, además de los movimientos del terreno ocasionados por las lluvias, la no culminación oportuna del proceso constructivo incidió directamente en la estabilidad de las obras previamente ejecutadas, circunstancia que demuestra que no todo el daño puede atribuirse exclusivamente al fenómeno natural.

En ese sentido, esta entidad aclara que en ningún momento se señaló que el contratista fuera responsable del evento natural o de sus efectos, sino que lo que se controvierte es la ejecución de actividades adicionales y reconstrucciones sin el soporte jurídico ni administrativo requerido. Las normas contractuales vigentes establecen que todo incremento en las cantidades de obra o modificación en el alcance contractual debe estar previamente autorizado por la entidad mediante el trámite correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993, el Decreto 1082 de 2015 y los principios de planeación y responsabilidad fiscal. Por tanto, la ejecución de dichas actividades sin aprobación formal configura un procedimiento irregular que afecta la trazabilidad técnica y presupuestal del contrato.

De igual manera, debe resaltarse que durante más de diez (10) meses el contratista no presentó formalmente el acta de mayores y menores cantidades ni el balance general de obra que permitiera definir el alcance final del contrato, a pesar de que la interventoría y la entidad solicitaron en reiteradas ocasiones los soportes respectivos. Pese a esta omisión, el contratista continuó ejecutando actividades sin autorización expresa, generando un riesgo presupuestal y administrativo que impidió a la entidad tramitar un acta modificatoria sustentada técnicamente. Esta actuación vulnera los principios de planeación, coordinación y responsabilidad, previstos en los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, y conlleva que dichas actividades puedan ser consideradas hechos cumplidos, de conformidad con el artículo 41 de la misma ley, al no haber sido contratadas ni aprobadas previamente.

Finalmente, de acuerdo con el Informe Final de Interventoría emitido en mayo de 2025, el porcentaje real de ejecución del contrato fue del **66,13%**, valor que refleja las actividades debidamente aprobadas, verificadas y recibidas por la interventoría. Por consiguiente, este es el porcentaje oficial de avance al momento de la terminación del contrato el 23 de enero de 2025, y constituye el único valor con soporte técnico, físico y financiero reconocido por la entidad.

En conclusión, la posición de la supervisión se mantiene en el sentido de que los hechos ocurridos en noviembre de 2022, aunque en gracia de discusión obedecieron a un evento natural de fuerza mayor (que esto no se encuentra demostrado), ello no habilitaría la ejecución de obras adicionales ni el exceso de cantidades sin la autorización correspondiente, máxime cuando no se presentaron en tiempo los documentos técnicos y administrativos

requeridos para formalizar las modificaciones. En consecuencia, las actuaciones ejecutadas sin aprobación previa no pueden ser objeto de reconocimiento presupuestal y deberán ser evaluadas bajo la figura de hechos cumplidos, en aplicación de la normativa contractual vigente y los principios de legalidad y responsabilidad administrativa.

- ***Descargos del Contratista- Hechos 26 y 27:*** *Es parcialmente cierto. El avance de ejecución en efecto se materializó mediante cinco (05) actas parciales que reflejan un 66,13%. Pero en la documentación obrante en el expediente contractual, como lo menciona la entidad, no se puede desconocer la existencia del acta parcial 3 y el acta parcial 4 donde se relacionaron mayores y menores cantidades de obra, las cuales se derivaron de la reconfiguración de las obras as afectaciones a las obras generadas por la ocurrencia del fenómeno de remoción en masa en Noviembre de 2022 y que dicha reconfiguración fue avalada en comité de obra del 27 de Diciembre de 2022 desarrollado en las instalaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo UAEGRD con acompañamiento de la firma interventora, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y la misma UAEGRD. Así mismo, las actividades de mayores y menores cantidades fueron aprobadas mediante el acta parcial No.3, de la cual se efectuó su pago el 3 de abril de 2023 bajo la factura FECU8 Siendo así las cosas, el avance de obra real teniendo en cuenta las cantidades mayores y menores a la que se hace alusión anteriormente, asciende al 82,50%, dejando pendiente la ejecución un 17,50%.*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

En atención a lo manifestado por el contratista en los hechos 26 y 27, esta entidad considera necesario precisar que lo expuesto no se ajusta plenamente a la realidad contractual. Si bien es cierto que durante la ejecución del contrato se suscribieron cinco (5) actas parciales que reflejan un avance del 66,13%, y que dentro de las actas parciales No. 3 y No. 4 se relacionaron mayores y menores cantidades de obra, ello no implica la aceptación o aprobación formal de dichas modificaciones por parte de la entidad ni de la interventoría.

Es importante aclarar que las actas parciales tienen por objeto registrar los avances físicos y financieros derivados de las actividades ejecutadas conforme a las cantidades inicialmente contratadas, pero no sustituyen ni suplen el trámite formal de un Acta de Mayores y Menores Cantidades, la cual debe elaborarse, revisarse y aprobarse con el aval de la interventoría y la entidad, de acuerdo con los principios de planeación y legalidad consagrados en los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, así como en el Decreto 1082 de 2015.

En este sentido, aunque en comité de obra del 27 de diciembre de 2022 se analizó la situación generada por los movimientos en masa ocurridos en noviembre de ese año, no existe constancia de una autorización escrita ni de una modificación contractual aprobada que permitiera ejecutar nuevas actividades o ajustar las cantidades inicialmente pactadas. Por tanto, las labores ejecutadas posteriormente bajo esta justificación carecen de soporte jurídico y presupuestal, y no pueden ser reconocidas como válidas dentro del alcance contractual.

Debe recordarse además que la formalización de un acta de mayores y menores cantidades no se realizó durante la vigencia contractual, ni se tramitó adición o modificación alguna que ajustara los valores derivados de tales reconfiguraciones de obra. En consecuencia, los

trabajos que el contratista manifiesta haber ejecutado en virtud de las afectaciones generadas por el fenómeno natural no pueden considerarse aprobados ni hacen parte del avance oficial de ejecución, pues no cumplieron con los procedimientos de validación técnica y administrativa exigidos.

De acuerdo con el Informe Final de Interventoría, emitido en mayo de 2025, el porcentaje de avance físico-financiero debidamente comprobado asciende al **66,13%**, cifra que refleja únicamente las actividades aceptadas, verificadas y liquidadas dentro del marco contractual. Por lo tanto, el porcentaje del 82,50% que plantea el contratista no tiene respaldo documental, y no puede reconocerse como avance real de obra.

Debe reiterarse en este punto que, la prórroga No.1 suscrita por las partes, estableció que el plazo de ejecución se ampliaba para la ejecución de todas las actividades contractuales, circunstancia que claramente se desvirtúa con el porcentaje de avance previamente señalado, lo que evidencia el incumplimiento del contratista en la ejecución total del objeto contratado.

- ***Descargos del Contratista- Hecho 29:*** *No nos consta, no hay soporte de la visita técnica adelantada, el referido informe técnico no fue suscrito por un equipo interdisciplinar (Ver capítulo Vulneración al debido proceso).*

*No obstante, es pertinente precisar que las visitas de verificación in situ efectuadas por la UAEGRD se llevaron a cabo aproximadamente dieciocho meses después de la expedición de la suspensión contractual No. 2, lo que demuestra una dilación considerable en la evaluación del estado real de las obras.*

*Este hecho adquiere mayor relevancia al considerar que el CONSORCIO ÚTICA 2021, mediante las comunicaciones radicadas CU20240405-1 del 4 de mayo de 2024, CU20240530-1 del 30 de mayo de 2024 y CU20240619-1 del 19 de junio de 2024, había expresado de manera reiterada su preocupación por el deterioro de algunos sectores en los que ya se habían ejecutado actividades contractuales.*

*De igual modo, mediante oficio CU20240612-1 de fecha 12 de Junio de 2024, el CONSORCIO ÚTICA 2021 informó sobre afectaciones directas a la obra, indicando que: "...De acuerdo al proceso constructivo de cunetas ejecutado en la zonas críticas del proyecto de la referencia, el cual está integrado por la instalación de sacos suelo – cemento y geomembrana HDPE 30 mils, mediante la presente me permito informar que a la fecha, la actividad contractual en mención se ha visto afectada debido a que la comunidad aledaña al sector de la vereda La Esperanza ha estado removiendo los sacos de suelo cemento ya instalados y posteriormente retira la geomembrana ya instalada sin ninguna autorización, lo cual perjudica la funcionalidad de esta actividad y por lo tanto la estabilidad del proyecto. Se anexa a la presente registro fotográfico de los eventos presentados.*

*Por lo anterior, mediante la presente reiteramos la preocupación al no dar celeridad al acta de modificación para así, poder suscribir el reinicio del contrato de la referencia, implementar las acciones correspondientes ante la situación mencionada*

*anteriormente, realizar los mantenimientos pertinentes a sectores que lo necesiten y culminar las actividades contractuales que se encuentran pendientes de ejecución y así dar soporte mayor a las ya ejecutadas.*

*Adicionalmente, consideramos que es fundamental adelantar un recibo parcial de las obras ya culminadas, con la finalidad de que la entidad contratante verifique que el Consorcio Útica 2021 ha actuado conforme a los estándares de calidad y especificaciones técnicas contractuales y obtener un respaldo frente a la póliza de cumplimiento en el amparo de estabilidad de la obra...”.*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

Frente a lo manifestado por el contratista en el Hecho 29, esta entidad precisa que sí existe un informe técnico debidamente elaborado y remitido tanto al contratista como a la firma interventora, documento que reposa en el expediente contractual y que fue realizado por el equipo técnico de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres UAEGRD, en ejercicio de sus competencias y conforme a los principios de objetividad y legalidad que rigen la función pública (artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993).

En ese sentido, no es cierto que no haya soporte de la visita técnica, ni que el informe carezca de validez por no estar suscrito por un equipo interdisciplinar. El documento técnico fue elaborado por personal idóneo y con formación en el área de ingeniería civil y geotecnia, con fundamento en la verificación directa de campo y en los antecedentes contractuales disponibles. En consecuencia, el informe cuenta con plena validez técnica y administrativa, y constituye una fuente legítima de análisis y seguimiento del estado de las obras.

Ahora bien, respecto a la afirmación del contratista sobre una supuesta dilación de dieciocho (18) meses entre la suspensión contractual No. 2 y las visitas de verificación efectuadas, se aclara que tal lapso no obedece a negligencia o inactividad por parte de la entidad, sino a la naturaleza misma del estado de suspensión, durante el cual no era procedente adelantar visitas técnicas de seguimiento o control de avance físico. La UAEGRD actuó dentro del marco jurídico y procedimental, atendiendo los principios de planeación y legalidad administrativa, sin que ello implique vulneración del debido proceso o falta de celeridad institucional.

En cuanto a las comunicaciones CU20240405-1, CU20240530-1, CU20240612-1 y CU20240619-1, radicadas por el CONSORCIO ÚTICA 2021, se precisa que, aunque efectivamente fueron recibidas y analizadas por la entidad, no contienen elementos técnicos verificables que acrediten deterioros atribuibles a la entidad o a deficiencias en la ejecución contractual. En particular, frente al oficio CU20240612-1, en el cual se menciona que la comunidad habría retirado sacos suelo cemento y geomembranas, se aclara que tales actos corresponden a intervenciones de terceros no autorizadas, ajenas a la responsabilidad contractual del Estado, conforme al artículo 26 numeral 2 de la Ley 80 de 1993, que establece la obligación del contratista de prever, custodiar y proteger los bienes y obras a su cargo mientras estén bajo su responsabilidad mientras fueran entregadas las obras a la entidad.

- ***Descargos del Contratista- Hecho 33:*** *No es cierto, la entidad desconoce el seguimiento realizado por el interventor contratado para tal fin, así como la disposición y continua remisión de documentación por parte del contratista en torno a la ejecución del contrato. Así mismo, si bien, como aduce la entidad, el*

*contrato feneció por el vencimiento del plazo, la entidad desconoce que en atención al numeral 16 del artículo 2º de la Ley 1523 de 2012, las obras de mitigación contratadas tiene como objetivo reducir las condiciones de amenaza cuando sea posible, de manera que con extrañeza se observa el desconocimiento de la aplicación de la normativa que rige materia de gestión del riesgo por una unidad administrativa creada con esta vocación, pues se desconoce que los eventos de emergencia que impactaron en la modificación de las condiciones morfológicas del suelo dieron lugar a la imposibilidad material de continuar con la ejecución contractual, ello sumado a la omisión administrativa de la entidad frente al manejo de la solicitud de modificación de prórroga N° 2 que no fue objeto de respuesta, dada la carencia de respuesta por parte del comité técnico conformado entre la UAEGRD y la CAR.*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

La afirmación del contratista carece de sustento técnico y jurídico, toda vez que la Entidad, no desconoce el seguimiento realizado por la interventoría a la ejecución de las obras. Dicho seguimiento quedó consignado en los informes mensuales, parciales y finales de interventoría, los cuales evidencian los retrasos reiterados en el avance de la obra. Para evidenciar esta circunstancia, se aportarán anexos a este escrito los informes periódicos de interventoría que fueron revisados por el equipo de supervisión al momento de adelantar la trazabilidad del contrato.

En relación con la manifestación de que la Entidad desconoció la remisión de documentos o la gestión del contratista, es importante precisar que toda la documentación presentada fue analizada por la interventoría y se emitieron las observaciones pertinentes. No obstante, gran parte de la información remitida carecía de soportes técnicos concluyentes que permitieran avalar la continuidad de las actividades o justificar modificaciones en el cronograma contractual, lo que impidió la aprobación de las solicitudes presentadas por el contratista.

Respecto al vencimiento del plazo contractual, este fue consecuencia directa del agotamiento del término establecido y de la ausencia de justificaciones técnicas y administrativas válidas que sustentaran una prórroga adicional. La solicitud de prórroga No. 2 no fue atendida favorablemente, no por omisión administrativa, sino por la falta de cumplimiento de los requisitos de procedencia definidos en la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 1082 de 2015, que exigen la demostración clara de causas imprevistas, irresistibles y ajenas a las partes que impidan el normal desarrollo del objeto contractual.

Por otro lado, no se puede invocar el numeral 16 del artículo 2º de la Ley 1523 de 2012 como fundamento para justificar la no ejecución de actividades dentro de un contrato de obra pública. Dicho numeral establece la obligación de reducir condiciones de amenaza mediante acciones de mitigación, pero no exonera al contratista de su deber de planeación, ejecución oportuna y cumplimiento integral de las obligaciones adquiridas. En este sentido, el marco jurídico de la gestión del riesgo no sustituye las responsabilidades contractuales ni puede ser utilizado para justificar retrasos o incumplimientos derivados de una inadecuada gestión técnica o administrativa por parte del contratista.

### III. PRONUNCIAMIENTO DEL CAPÍTULO “ACTIVIDADES EJECUTADAS Y SIN EJECUTAR” DE LOS DESCARGOS DEL CONTRATISTA

- **Descargos del Contratista-** *“Dentro de las cantidades finales que se tienen en obras ejecutadas totales y obras sin ejecutar a corte del 25 de Septiembre de 2025, fecha en la cual se suscribió la suspensión No.2, se tiene un porcentaje total ejecución del 82.50% y un porcentaje de obras por ejecutar del 17,50%. Estos porcentajes contemplan las cantidades mayores reportadas en el acta parcial No.3 y que se derivaron de la reconfiguración de las obras que se vieron afectadas durante la ocurrencia del fenómeno de remoción en masa en noviembre de 2022. Se reitera que estas cantidades reportadas en el acta parcial No.3 fueron devueltas a la entidad contratante en el acta parcial No. 4 en un acto de buena fé por parte de contratista, teniendo en cuenta que, tal como se establece en la observación registrada en el acta parcial No.4, dichas cantidades retornarían al contratista, una vez se suscribiera el acta de modificación de cantidades No.1. Es importante señalar que estas cantidades mayores fueron aprobadas tanto por la firma interventora como por la entidad contratante y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y ello se realizó mediante comité de obra de 27 de Diciembre de 2022 y también se refleja en el pago realizado del acta parcial No.3 el 13 de Abril de 2023. Para lo anterior, se aporta como soporte la sabana de cantidades totales, donde se evidencia el porcentaje de ejecución en mención. Así mismo, a continuación se presenta una tabla en donde se establecen los porcentajes de las actividades contractuales tanto ejecutadas como las que se encuentran pendientes de ejecución.*

*En la tabla expuesta previamente se identifican actividades contractuales con un avance del 0% y otras cuyo grado de ejecución resulta inferior al 100%. Esta situación obedece, en primer lugar, a que la reconfiguración de las obras impactadas por el fenómeno natural de movimiento en masa ocurrido en noviembre de 2022 demandó una porción significativa del tiempo contemplado en la prórroga No. 1, formalizada el 30 de enero de 2023. Y en segunda medida, las condiciones climáticas propias de la zona de intervención ocasionaron retrasos y reprocesos en el desarrollo de varias actividades contractuales. Lo anterior, generó impactos negativos en el cronograma y, en consecuencia, impidió alcanzar la finalización total de las obras.”*

#### **Pronunciamento de la Supervisión:**

El argumento expuesto por el contratista carece de sustento técnico y documental verificable dentro del marco contractual. Si bien el contratista menciona un supuesto porcentaje total de ejecución del 82,50% a corte del 25 de septiembre de 2023 (fecha de suscripción de la suspensión No. 2), lo cierto es que dicho porcentaje no corresponde a la información consolidada, evaluada y aprobada oficialmente por la interventoría contratada para tal fin. El informe técnico final de interventoría, debidamente radicado ante la Entidad, establece con precisión que el avance físico real del contrato corresponde al **66,13%**, porcentaje soportado en la verificación de cantidades de obra ejecutadas, actas parciales aprobadas, mediciones de campo y registros fotográficos que evidencian el estado final de los frentes de trabajo.

La referencia realizada por el contratista a un supuesto 82,50% como se indicó anteriormente no tiene validez técnica ni jurídica, toda vez que las “cantidades mayores” reportadas en el

acta parcial No. 3 no fueron oficialmente reconocidas dentro del marco contractual, por no haber contado con el soporte técnico aprobado y refrendado en un acta de modificación de cantidades debidamente suscrita entre las partes.

Adicionalmente, el contratista omite precisar que las cantidades “devueltas” en el acta parcial No. 4, alegadas como un acto de buena fe, no constituyen un reconocimiento de ejecución, sino la corrección de un error financiero y técnico detectado por la interventoría en la conciliación de mediciones, lo que demuestra precisamente la existencia de inconsistencias en los reportes del contratista y la necesidad de ajustar las cantidades conforme a la realidad física de la obra.

- ***Descargos del Contratista-*** *A la fecha, el CONSORCIO ÚTICA 2021 no tiene conocimiento de informes de interventoría o supervisión en los que se haya señalado incumplimiento respecto al cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en el contrato. Asimismo, el contratista informó de manera oportuna las condiciones encontradas en campo, así como las afectaciones que sufrieron las obras previamente ejecutadas durante el evento de remoción en masa ocurrido en noviembre de 2022.*

*Las actividades de obra ejecutadas por el CONSORCIO ÚTICA 2021 contaron en todo momento con la aprobación expresa de la entidad y de la interventoría, siguiendo de manera estricta los lineamientos establecidos en los planos de diseño. Cabe precisar que, aunque las condiciones del terreno presentaron variaciones debido a que los estudios y diseños datan del año 2016 y a que el área de estudio se encuentra dentro de una zona de falla geológica con cambios constantes, la directriz contractual siempre fue ejecutar conforme a los parámetros de diseño aprobados.*

*Ahora bien, en los registros fotográficos y las evidencias contenidas en los informes de obra presentados por el contratista, se documentaron las actividades contractuales ejecutadas antes del movimiento en masa en Noviembre de 2022 y después de este, realizando un comparativo que evidenciara que las actividades se estaban ejecutando conforme a los lineamientos contractuales. Es pertinente destacar que, tras dicho evento, las actividades colapsadas fueron nuevamente reconstruidas con la autorización de la entidad, bajo la premisa de mantener los parámetros de diseño.*

*Posteriormente, el consultor diseñador ratificó esta directriz, indicando la necesidad de adaptar las obras a las nuevas condiciones morfológicas del terreno, sin apartarse de las especificaciones contractuales.*

*Por lo tanto, es incorrecto afirmar que las intervenciones posteriores se realizaron sin autorización formal. Dichas actividades fueron aprobadas en el comité del 27 de diciembre de 2022, con la participación de la interventoría, la UAEGRD y funcionarios de la CAR, quienes otorgaron el aval para la reconstrucción. Estas obras fueron debidamente reconocidas y pagadas en el Acta No. 3, acompañada de la respectiva sábana de cantidades, donde se relacionaron las mayores y menores cantidades de obra ejecutadas.*



*En cuanto a las observaciones realizadas a las obras ejecutadas, el CONSORCIO ÚTICA 2021 relaciona lo mencionado a continuación.(...)*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

En este punto, se realizará una serie de consideraciones que versarán sobre los siguientes ejes,

1. La **ejecución de obras sin apego a los diseños aprobados**, presentando serias deficiencias técnicas y constructivas que comprometen la estabilidad y funcionalidad del proyecto.
2. La **realización de trabajos y mayores cantidades de obra por fuera del alcance contractual**, sin contar con la debida autorización del ordenador del gasto, configurando hechos cumplidos sin respaldo jurídico.
3. La **ejecución de actividades constructivas durante los períodos de suspensión del contrato**, en contravención directa de las actas de suspensión que así lo dispusieron.

El contexto de los anteriores ejes parte de reconocer que en el pliego de condiciones y el clausulado del contrato, documentos que el CONSORCIO ÚTICA 2021 aceptó en su totalidad al presentar su oferta, se establecen deberes de estricto cumplimiento a cargo del contratista, entre los que se destacan:

- **Ejecutar los trabajos conforme a los estudios y diseños (Obligación Específica No. 17):** "Garantizar que se ejecuten los trabajos en los sitios, cantidades y con los procedimientos establecidos según la documentación, los planos y estudios técnicos...".
- **Apegarse estrictamente a los diseños provistos (Obligación Específica No. 18):** "La ejecución de las obras debe realizarse de acuerdo con los estudios, diseños y demás documentos que hagan parte del mismo...".
- **Atender oportunamente los requerimientos (Obligación Específica No. 11):** "Atender de forma oportuna cada uno de los requerimientos técnicos, jurídicos y administrativos efectuados tanto por la Interventoría, como por la UAEGRD".
- **Acogerse al procedimiento para modificaciones (CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉPTIMA - CONTRATOS ADICIONALES):** "Para el desarrollo eficaz del objeto contractual pactado, proporcional al tiempo y valor establecidos inicialmente, los cuales, además, no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato...".
- **Cesar la ejecución durante la suspensión (CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA - SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO):** Estipula que, de común acuerdo, se podrá "suspender temporalmente la *ejecución* del contrato mediante la suscripción de un acta donde conste tal evento".

Estos antecedentes demuestran que el contratista no solo conocía el alcance técnico de sus obligaciones, sino también los procedimientos administrativos y legales que debía seguir para cualquier modificación o eventualidad, los cuales fueron ignorados de forma sistemática como se detallará a continuación.

#### **Análisis de Incumplimientos Graves y Fundamentados**

### **a) Ejecución de Obras sin Apego a los Diseños y con Deficiencias Constructivas**

El contratista violó flagrantemente su obligación de ejecutar la obra de acuerdo con los estudios y diseños entregados por la entidad (producto del Contrato de Consultoría No. 1864 de 2017), tal como lo exige la **Obligación Específica No. 18** del contrato. Las visitas técnicas y el análisis documental del informe final de ejecución revelan una preocupante lista de deficiencias constructivas y desviaciones de los diseños, entre las que se encuentran:

- **Deterioro del manto TRM 550 y cárcavas erosivas** en los taludes intervenidos, lo que indica fallas en los procesos de instalación y protección.
- **Cunetas construidas con deterioro, discontinuidades y pendientes excesivas** que ocasionan desbordamientos e inestabilidad en los taludes adyacentes.
- **Desconfinamiento de la viga cabezal y Caissons construidos**, evidenciando problemas en la cimentación y soporte estructural.
- **Diques de gaviones transversales destruidos en la Zona 3**, lo que compromete su función de control de erosión en el cauce.
- **Asentamientos diferenciales y fisuración en muros de contención**, sugiriendo fallas en la compactación del terreno de cimentación o en la calidad de la construcción.

Estas deficiencias (además de las ya señaladas en el informe que dió inicio a la actuación sancionatoria contractual) no son meros defectos de obra, sino la materialización del incumplimiento de la obligación de resultado del contratista, comprometiendo la finalidad misma del contrato, que era la mitigación efectiva del riesgo, y no una simple ejecución de actividades.

Si bien el informe de ejecución reconoce que las condiciones del terreno cambiaron, este hecho no eximía al contratista de su deber de seguir los procedimientos contractuales. A pesar de haber advertido que los diseños iniciales perdían funcionalidad, el contratista procedió de manera unilateral, ejecutando ajustes sin una modificación formal y aprobada. Esta actuación contraviene directamente sus obligaciones y transfiere a la entidad los riesgos de una ejecución deficiente.

Si bien la ocurrencia del evento natural es un hecho cierto, el contratista omite que su propio incumplimiento contractual fue un factor determinante en la magnitud de los daños. El consultor (GEOCING, citado en DESCARGOS.pdf, pág. 33) confirma que la estabilidad del sector dependía de la "integralidad de las obras", las cuales no estaban culminadas al momento del evento. El bajo avance de ejecución del contratista, sumado a las graves deficiencias constructivas documentadas en el INFORME FINAL (14-08-25 INFORME TÉCNICO FINAL QUEBRADANEGRA.pdf, págs. 36-44) —como el deterioro del manto TRM 550 y el desconfinamiento de la viga cabezal—, dejó la obra en un estado de vulnerabilidad que su propio incumplimiento generó. Por tanto, la culpable inejecución del contratista contribuyó materialmente al daño, lo que invalida la fuerza mayor como eximente completo de responsabilidad.

El contratista niega haber incumplido las normas de calidad, afirmando que nunca recibió un requerimiento formal de demolición o reemplazo de obras, y que empleó insumos certificados, con la aprobación de la interventoría. Esta afirmación se contradice de manera categórica con la evidencia técnica documentada en el INFORME FINAL QUEBRADANEGRA. Las inspecciones en campo revelaron incumplimientos materiales de las especificaciones técnicas que comprometen la funcionalidad y durabilidad de la obra, entre los que se

destacan: "El trasdós del muro en gaviones construido no presenta el relleno establecido". "El manto TRM 550 presenta deterioro y es inexistente en algunos sectores". "Parte de la viga cabezal y Caissons construidos presentan desconfinamiento". "Cunetas construidas colmatadas" y con desprendimiento de sacos. Estas deficiencias se encuentran debidamente documentadas mediante registro fotográfico en el informe de supervisión, lo que constituye prueba irrefutable de su existencia y magnitud.

La respuesta se fundamenta en el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, sobre la responsabilidad de los contratistas e interventores. La obligación del contratista es entregar una obra de óptima calidad. La ausencia de una "orden de demolición" no sana los vicios constructivos evidentes ni exime de responsabilidad. El informe técnico de la supervisión es el instrumento idóneo para dejar constancia del incumplimiento. La aprobación de trabajos deficientes por parte de la interventoría no libera al contratista de su responsabilidad principal, sino que evidencia una corresponsabilidad de aquella en la vigilancia técnica.

#### **b) Ejecución de Obras Adicionales sin Autorización del Ordenador del Gasto**

Uno de los incumplimientos más graves del CONSORCIO ÚTICA 2021 consiste en la ejecución de mayores cantidades de obra y actividades no contempladas en el objeto contractual sin la existencia de un acto que las autorizara.

Es fundamental enfatizar que el conocimiento tácito o la comunicación informal a la interventoría o a la supervisión sobre la ejecución de estas obras no convalida la irregularidad. Dicho conocimiento no sustituye en ningún caso la obligación legal de formalizar las modificaciones contractuales a través de un otrosí suscrito por el ordenador del gasto. Al proceder por fuera del marco legal, el contratista actuó por su propia cuenta y riesgo, y no puede ahora pretender que la entidad subsane sus faltas reconociendo pagos por obras no autorizadas.

El contratista realiza una errónea calificación jurídica de las actividades ejecutadas. Conforme al INFORME FINAL QUEBRADANEGRA, se acredita que las actividades no correspondían a una deficiente estimación inicial de cantidades, sino a la reconstrucción de obras que colapsaron o sufrieron deterioro prematuro. El contratista pretende, de forma indebida, utilizar el marco de "mayores cantidades de obra" para obtener el pago por la reparación de fallas prematuras de su propio trabajo. Dichas actividades se ejecutaron sin autorización expresa y sin un acto contractual o autorización que las respaldara. Prueba irrefutable de la posición de esta Entidad es el descuento aplicado en el Acta Parcial No. 4 por un valor de \$2.759.024.198,75 (INFORME FINAL, pág. 7 y 34), justificado precisamente por la falta de sustento legal de dichas obras, ejecutadas unilateralmente.

La Entidad califica esta actuación como una alteración sustancial del objeto contractual, no como una simple "mayor cantidad de obra". El contratista pretende, de forma indebida, obtener el pago por la reconstrucción de sus propias obras que colapsaron o sufrieron deterioro prematuro bajo el pretexto de "mayores cantidades". Esta modificación de facto requería una autorización previa y expresa del ordenador del gasto, ya que los comités de obra son instancias de seguimiento y no tienen potestad para modificar el contrato.

#### **c) Ejecución de Actividades Durante la Suspensión del Contrato**

El marco jurídico de la suspensión contractual, definido en la **CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA**, es claro al estipular la interrupción temporal de la *ejecución* del contrato. Por lo

tanto, **cualquier actividad de construcción** que el contratista haya realizado durante los periodos de suspensión acordados (del 12 de julio de 2022 al 5 de septiembre de 2022, y a partir del 25 de septiembre de 2023), como la construcción de los gaviones, constituye una violación directa de las actas que formalizaron dichas suspensiones.

Este desacato se ve agravado por otra falta cometida durante la suspensión, documentada en el informe final: la omisión del contratista en la actualización de las pólizas de garantía. La concurrencia de estas dos faltas—la ejecución no autorizada y la omisión en la actualización de las garantías—durante el periodo de suspensión, no constituye un hecho aislado, sino que demuestra un patrón de desacato deliberado a las condiciones pactadas, revelando una grave falta de diligencia y lealtad contractual.

#### **d) Otros Incumplimientos Contractuales Relevantes**

Además de los incumplimientos centrales ya analizados, el CONSORCIO ÚTICA 2021 incurrió en otras faltas significativas que demuestran una gestión administrativa deficiente y un menoscabo directo a las garantías y al interés público tutelado por la entidad.

1. **Omisión en la Actualización de Garantías:** A la fecha de elaboración del informe final, el contratista no había remitido las pólizas actualizadas, incumpliendo con lo estipulado en la **CLÁUSULA DÉCIMA** del contrato. Esta omisión deja a la UAEGRD en un deliberado estado de indefensión frente a los riesgos de estabilidad y calidad de la obra, una falta de diligencia inexcusable dadas las deficiencias constructivas ya documentadas.
2. **Ejecución Parcial del Objeto Contractual:** El avance físico del proyecto fue de apenas el **66.13%**, dejando sin ejecutar un 33.87% del valor contractual. Esta inejecución compromete la funcionalidad integral del proyecto, lo que se traduce en el incumplimiento del fin esencial del contrato y en la frustración del interés público que se pretendía satisfacer.

- **Descargos del Contratista-Corolario con lo anterior, en torno a los señalamientos en los que el subdirector de reducción indica:** “Estas acciones incluyeron excavaciones adicionales, transporte de material excedente y reconstrucción de obras colapsadas tras eventos naturales, actividades que se ejecutaron sin autorización expresa del ordenador del gasto ni de la UAEGRD, contraviniendo lo dispuesto en el Manual de Contratación y de Vigilancia y Control de la Gestión Contractual de la Gobernación de Cundinamarca (Decreto 472 de 2018). Al proceder con estas ejecuciones no autorizadas, el contratista incumplió el deber de coordinar y garantizar la correcta ejecución de las actividades en los sitios, cantidades y procedimientos previamente aprobados, generando un desbalance financiero y técnico en el contrato.” resulta imprescindible reiterar que como lo señala el Honorable Consejo de Estado, existe una amplia diferencia entre las mayores y menores cantidades de obra y la ejecución de obras o ítems adicionales, de manera que resulta temeraria toda manifestación encaminada a señalar que el contratista incumplió el deber de coordinar y garantizar la correcta ejecución de las actividades, señalando que se realizaron ejecuciones no autorizadas expresamente por el ordenador del gasto, pues en realidad, el contratista de obra actuó como colaborador del Estado para el cumplimiento de

*los fines perseguidos con el contrato de obra y en ese sentido ejecutó la obra objeto de contratación dándole cabal aplicación a los postulados que rigen las actuaciones contractuales del Estado, pues se le recuerda a la entidad contratante que de conformidad con el parágrafo III de la cláusula cuarta del contrato se estableció: “Esta contratación se pagará por precios unitarios Fijos.”, así las cosas, el negocio jurídico planeado correspondió a una obra bajo la aplicación de precios unitarios, donde la ejecución de mayores y menores cantidades de obra bajo ninguna circunstancia puede ser confundida (como lo hace la entidad) con la ejecución de obras adicionales.*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

No es acertado el argumento expuesto por el contratista respecto a la supuesta confusión entre las mayores y menores cantidades de obra y la ejecución de obras adicionales. La supervisión en ningún momento, ha desconocido la existencia de diferencias entre estos conceptos; sin embargo, debe precisarse que ninguna cantidad adicional o variación en las cantidades contractuales puede considerarse válida o ejecutada dentro del marco contractual sin la aprobación formal y expresa mediante la correspondiente acta de mayores y menores cantidades, suscrita por las partes y debidamente autorizada por la entidad contratante.

En efecto, aunque el contrato fue celebrado bajo la modalidad de precios unitarios, ello no implica que el contratista tuviera la facultad de ejecutar mayores cantidades de obra sin la autorización previa y formal de la Entidad. La naturaleza de esta modalidad contractual no exonera al contratista del deber de obtener aprobación antes de ejecutar actividades que superen las cantidades inicialmente previstas.

Si bien en los contratos a precios unitarios no se requiere una modificación contractual para ajustar cantidades dentro del mismo ítem, sí resulta lógico, necesario y procedente que el contratista informe y obtenga la autorización expresa de la Entidad, toda vez que tales incrementos implican una posible afectación del alcance de las demás actividades programadas.

La comunicación oportuna de estas variaciones permite a la Entidad evaluar la pertinencia técnica del incremento, evitar posibles duplicidades o desviaciones en la ejecución y garantizar que el desarrollo del proyecto se mantenga dentro de los parámetros previstos para el cumplimiento integral del objeto contractual.

De igual manera, es preciso destacar que el principio de buena fe contractual, desarrollado ampliamente por la jurisprudencia del Consejo de Estado, obliga al contratista a actuar con lealtad, transparencia y diligencia profesional, entendiendo que conoce las obligaciones técnicas, jurídicas y procedimentales derivadas del contrato que celebra con la Administración.

En virtud de dicho principio, la buena fe no se limita a la confianza en la actuación estatal, sino que exige del contratista una conducta informada y proactiva, orientada al cumplimiento estricto del objeto contractual y al respeto de los procedimientos establecidos para la ejecución, modificación o ajuste de las actividades a desarrollar. Por tanto, el contratista no puede ampararse en la supuesta calidad de “colaborador del Estado” para justificar la ejecución unilateral de actividades, excavaciones o construcciones no autorizadas, sin contar

con el respaldo de un acta de mayores y menores cantidades debidamente aprobada por la Entidad.

Tales actuaciones desconocen la confianza legítima que la Administración deposita en el contratista al asumir que este, conforme a la buena fe contractual, conoce las normas, procedimientos y autorizaciones necesarias para la correcta ejecución de la obra. En consecuencia, la realización de obras sin autorización no sólo configura un incumplimiento contractual, sino que además puede generar afectación en la adecuada terminación del proyecto y compromete la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Debe recordarse que el acta de mayores y menores cantidades es un instrumento técnico de ajuste y conciliación entre las cantidades realmente ejecutadas y las previstas en el contrato, y que su validez depende de la aprobación expresa de la interventoría y la entidad contratante. En este caso, ninguna acta de mayores y menores cantidades fue aprobada formalmente, por lo que no existe soporte contractual que permita reconocer dichas variaciones como parte de la ejecución legal del contrato.

- **Descargos del Contratista-***"Ahora bien, el 27 de Diciembre de 2022, mediante comité de obra desarrollado en las instalaciones de la Unidad Administrativa para la gestión del riesgo de Desastres de Cundinamarca UAEGRD, se indica por parte tanto de la supervisión como de la interventoría y de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR que, conforme a las afectaciones presentadas a las obras ejecutadas como consecuencia del fenómeno de remoción en masa ocurrido en Noviembre de 2022, las cuales se relacionaron brevemente en el numeral 2, se hacía necesario adelantar las acciones pertinentes con el fin de restituir dichas obras a la condición en que se encontraban previo a la ocurrencia del fenómeno natural antes mencionado.*

*En atención a lo anterior, el CONSORCIO ÚTICA 2021 procedió de manera inmediata a la implementación de las actividades correctivas y de recuperación necesarias para resarcir las afectaciones ocasionadas por el evento natural, garantizando que las obras conservarán su plena funcionalidad y se ajustaran a las especificaciones técnicas contractuales y a las normas de calidad exigidas en el proyecto."*

*En este contexto, el Consorcio Útica 2021 actuó con plena observancia de la buena fe contractual, pues no sólo reconstruyó las obras afectadas en la medida de lo posible, sino que mantuvo una comunicación permanente y documentada con la interventoría y la entidad, radicando oficios como los CU20221117-1, CU20221121-1, CU20221123-1 y CU20221209-1, en los cuales informó oportunamente sobre las afectaciones y solicitó la realización de comités técnicos extraordinarios. Incluso, atendió las recomendaciones emanadas de tales comités y formuló solicitudes concretas de intervención, como la presentada mediante oficio CU20231301-1 del 13 de enero de 2023, en la que se planteó la necesidad de ejecutar excavaciones y transporte de aproximadamente 60.000 m<sup>3</sup> de material, sustentado en levantamientos topográficos recientes. Todo ello demuestra un comportamiento ajustado a la buena fe objetiva y a los deberes de cooperación y solidaridad contractual.*

*A pesar de la diligencia del contratista, la propia entidad condicionó la continuidad de la ejecución a la aprobación previa del comité técnico de la CAR, trasladando al contratista la carga de una decisión que no estaba bajo su control. Esta circunstancia no solo afectó la correcta ejecución de la obra, sino que además constituye una clara vulneración al principio de planeación, pues la administración omitió prever que la ejecución efectiva del contrato estaría supeditada a la voluntad y actuaciones de un tercero (la CAR), lo que*

*generó una dependencia estructural que limitó el cumplimiento en condiciones de normalidad.*

*Debe resaltarse igualmente que el Consorcio Útica 2021 cumplió desde la etapa precontractual con su deber de información. Tal como lo preveían las obligaciones contractuales, el contratista presentó observaciones a los diseños elaborados por la CAR en 2017, advirtiendo las inconsistencias y riesgos que podían comprometer la viabilidad del proyecto. Sin embargo, tales observaciones no fueron acogidas por la entidad, lo que condujo a que la obra se ejecutara sobre la base de diseños desactualizados, ajenos a las condiciones reales del terreno. Más aún, el contratista desconocía en dicha etapa que la aprobación de tales observaciones y la definición de aspectos técnicos esenciales quedaría supeditada al análisis y aval del comité técnico conjunto entre la UAEGRD y la CAR, situación que escapaba de su órbita de decisión y que terminó incidiendo de manera determinante en la correcta ejecución de la obra*

*Desestimó la excepción de falta de jurisdicción, por existencia de la cláusula compromisoria, porque las mayores cantidades de obra no hacían parte de los contratos, por eso su valor no podía incluirse en su liquidación. En consecuencia, por tratarse de hechos cumplidos, la acción es la de reparación directa, y la cláusula compromisoria no incluye esta clase de debates –fls. 400 a 401, cdno. Ppal.*

*15.3 En general, con el término "integración" se hace referencia a formas de intervención sobre el contrato que van más allá del amplio desarrollo de la lógica de la declaración de los contratantes y que se agregan a su actividad en la construcción definitiva de sus obligaciones y derechos <sup>18</sup>. En otros términos, el fenómeno de la integración debe ser entendido como el medio de intervención de la voluntad pública en las relaciones contractuales, lo cual significa que al lado de las determinaciones convencionales que tienen fundamento en el acuerdo de las partes, es necesario considerar las prescripciones que tienen título en la ley o en las otras fuentes externas a su acuerdo<sup>20</sup>, como las normas imperativas, las normas supletorias, la buena fe, la costumbre y la equidad.*

*Así las cosas, se tiene que con posterioridad a la suspensión 3, en la que se requirió la entrega de información para el trámite de la información, la entidad contratante se vio en la obligación de solicitar la prórroga de dicha información dada la necesidad de contratar personal y que con posterioridad a ello, manifestó a su convenida (CAR) que se encontraba adelantando el trámite de contrato de prórroga N° 2 (que se reitera no se celebró y resultaba necesario) el que demandaba un análisis técnico arduo y a partir de allí la prórroga 4 (del 21 de junio de 2024) tuvo sustento en el requerimiento de la CAR de realizar la contratación de peritaje externo (que hasta la fecha no se ha dado) indicando además la preocupación en torno a la calidad de las obras, las que se recuerda, según su propio contratista diseñador se ejecutaban en suelo activo, sujeto a cambios morfológicos, sujetos a ser impactados negativamente por lluvias, avalanchas, deslizamientos y demás eventos de emergencia propios de un suelo cuyo riesgo buscaba ser mitigado (cuando sea posible), pero desconociendo que la ejecución del contrato de obra se encontraba suspendida desde septiembre de 2023 y que al contratista le resultaba completamente imposible continuar realizando la financiación del contrato de obra no solo desconociendo los derechos que le asisten como contratista del estado, sino que afectando y empobreciendo su propio patrimonio. Que tal y como fuere manifestado en el acta de ampliación N° 4 a la suspensión N° 2 del Convenio, en la visita realizada el 14 de noviembre de 2024, donde participaron representantes de ambas entidades, se manifestó que durante el tiempo de suspensión que tuvo el contrato de obra se presentaron cambios*

*significativos en la morfología del terreno, y concluyeron que se solicitaría "(...) al contratista de obra e interventoría, actualizar los documentos de solicitud de acta y mayores cantidades del contrato de obra para ajustarlas a las condiciones actuales del terreno que han cambiado.(...)", evidenciándose que la propia administración, en conjunto con la CAR, reconoció la imposibilidad de continuar la ejecución en las condiciones inicialmente previstas, así como la necesidad de ajustes técnicos y contractuales para dar viabilidad al contrato de obra.*

*Para que sea procedente la condena de la entidad al pago de las obras ejecutadas por fuera de lo expresamente pactado en el contrato, tal y como sucede con las mayores cantidades de obra –entendidas éstas como la ejecución de mayores cantidades de unos ítems que sí han sido contemplados en el contrato- o con las obras adicionales –es decir aquellas carentes de consagración en el contrato y para las cuales resulta necesario establecer los nuevos precios unitarios- se requiere que su construcción no haya obedecido a la simple iniciativa autónoma del contratista, pues él está obligado por los términos del negocio jurídico celebrado con la administración y sólo debe realizar las obras en la cantidad y clase allí estipulados, salvo que de común acuerdo y en forma expresa, las partes hayan dispuesto la realización de mayores cantidades de obra u obras adicionales o que la entidad, en ejercicio de su facultad de modificación unilateral, así lo hubiere decidido a través del respectivo acto administrativo. De lo contrario, la clase y cantidad de obras, serán las contempladas en el contrato y a ellas se debe atener el contratista*

*Lo anterior, por cuanto "(...) ha sido criterio jurisprudencial consistente de la Corporación que, para el reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, las mismas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, aquiescencia que debe demostrarse en los términos antes expuestos cuando ellas se reclaman".*

*Olvidó el contratista que los mencionados funcionarios no eran, para efectos de acordar nuevas obras o mayores cantidades de obra, representantes de la entidad con capacidad para obligarla, puesto que, de acuerdo con lo estipulado en el contrato, era necesaria la aprobación del director de la entidad, aparte de que tampoco obra, distinta de esta manifestación del contratista, prueba alguna de que efectivamente aquellos funcionarios le hubieran ordenado obras para "completar*

*En tales condiciones, si bien en virtud del principio de la buena fe que debe informar a los contratos de la administración, cuando ésta es quien induce al contratista a ejecutar obras por fuera de los precisos términos del contrato sin haber perfeccionado formalmente tal modificación y recibe a satisfacción tales obras, por ser indispensables para la ejecución del objeto contractual, ella está en el deber de responder frente al contratista por el valor de las mismas, cuando es por la decisión autónoma e independiente del contratista que éste ejecuta tales obras extracontractuales, no puede aspirar a comprometer la responsabilidad de la administración, por esos costos que de manera alguna ella aceptó asumir, directa o indirectamente.*

#### **Pronunciamiento de la Supervisión:**

No son ciertos los argumentos expuestos por el contratista. La Entidad reitera que, si bien el comité de obra del 27 de diciembre de 2022 reconoció la existencia de afectaciones sobre las obras ejecutadas como consecuencia del fenómeno de remoción en masa ocurrido en



noviembre del mismo año, dicho comité no aprobó formalmente la ejecución de nuevas actividades, mayores cantidades o ajustes de obra, sino que únicamente dejó constancia técnica de la necesidad de evaluar y proyectar las acciones correctivas pertinentes dentro del marco contractual y previo a la suscripción de los instrumentos jurídicos requeridos, esto es, el acta de mayores y menores cantidades y/o el acta de modificación contractual.

Por tanto, no puede afirmarse, como lo sostiene el contratista, que existió autorización expresa de la UAEGRD e interventoría o de la CAR para la ejecución de actividades adicionales o para la aplicación de mayores cantidades, puesto que ninguno de los procedimientos administrativos y contractuales exigidos se materializó. Las mayores cantidades y ajustes propuestos nunca fueron objeto de aprobación formal por parte del ordenador del gasto, ni se perfeccionó con la respectiva suscripción del acta de mayores y menores cantidades.

Debe recordarse que, en la contratación estatal, la buena fe y la cooperación no habilitan al contratista para ejecutar obras por fuera del marco jurídico y técnico autorizado, ni sustituyen los actos formales que otorgan validez a las modificaciones contractuales. La jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado ha establecido que para que proceda el reconocimiento de mayores cantidades de obra o de obras adicionales, estas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, de forma expresa y documentada. De lo contrario, toda ejecución unilateral realizada por el contratista sin aprobación previa se configura como una actuación extracontractual, y por tanto, carece de soporte para su reconocimiento dentro de la liquidación del contrato.

Por tanto, el contratista no puede alegar afectación o incumplimiento por parte de la Entidad cuando fue su actuación unilateral la que dio lugar a ejecuciones no autorizadas, alterando el equilibrio técnico y financiero del contrato, y generando deficiencias en la administración del mismo. Dichas actuaciones desconocen los principios de planeación y responsabilidad que orientan la contratación pública.

#### **IV. APOORTE DE DOCUMENTOS**

De conformidad con lo señalado en el oficio recibido por esta Subdirección, se remitirán los siguientes documentos para que sean tenidos en cuenta dentro de la actuación correspondiente:

1. Expediente contractual integral del contrato de obra UAEGRD-LP-050-2021, reconstruido a partir de la documentación física que reposa en la entidad.
2. Informes de ejecución presentados por el interventor CONSORCIO INTERVENTORIA GRD 2021 en el marco del contrato de interventoría UAEGRD-CM-055 de 2021.

En los anteriores términos, se absuelve el requerimiento efectuado en oficio del 10 de octubre de 2025.

Atentamente,

**OSCAR NOLBERTO SALDAÑA BARBOSA**  
SUBDIRECTOR DE REDUCCIÓN  
UAEGRD

Proyectó:      John Alexander Díaz - Contratista UAEGRD  
                     Lindon Losada - Contratista UAEGRD