

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00101876
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 10 de diciembre de 2024

Doctora
Martha Cecilia Guarín Lizcano
Secretaria de Educación
mguarin@bucaramanga.gov.co

Asunto: Solicitud de concepto jurídico.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

i. El objeto de la solicitud.

Refiere en su solicitud que el objeto de la consulta recae sobre los siguientes aspectos:

Manifiesta que, de acuerdo con las metas establecidas en el plan de desarrollo municipal, se avanzó con la formulación de un proyecto que incluye la preservación y el adecuado funcionamiento de las 118 sedes educativas oficiales del municipio, lo cual involucra, la revisión periódica y el seguimiento constante de los tanques de almacenamiento de agua, las plantas de potabilización y los pozos sépticos en cada una de las instituciones educativas oficiales.

El proyecto formulado se denominó: "*Mantenimiento de los tanques de almacenamiento de agua potable, plantas de potabilización y sistema séptico en la instituciones educativas oficiales del Municipio de Bucaramanga*". Se señaló que estos mantenimientos se requieren de manera urgente, con el fin de asegurar se permita asegurar la operatividad continua de estos elementos esenciales, y evitar inconvenientes que puedan afectar la prestación de los servicios en las sedes de las instituciones educativas.

Para la Secretaría de Educación, la contratación adelantarse para la ejecución del proyecto antes referido, se enmarca en las actividades propias de un contrato de obra, considerando la ejecución de trabajos materiales sobre bienes inmuebles (tanques de almacenamiento, plantas de potabilización y pozos sépticos). Por ello, indican, que una vez formulado y aprobado el proyecto, con observancia a las disposiciones del Decreto Municipal No.0220 de 2020, se procedió a remitir los documentos a la Secretaría de Infraestructura a efectos que, desde allí según reglas especiales de delegación en materia contractual, se llevará a cabo la contratación y ejecución del proyecto por ser propio a la tipología de obra. Sin embargo, manifiesta que la Secretaría de Infraestructura, en reunión que sostuvieron con la Secretaría de Educación señalaron que las actividades del proyecto no son propias a las del concepto de un contrato de obra.

Con apoyo a la situación que fue descrita, consulta:

¿Se indique la directriz jurídica sobre la competencia para adelantar el proceso y la tipología contractual del proceso que nos ocupa?

ii. Análisis de la situación propuesta.

Se considera que, a efectos de resolver la inquietud planteada, es necesario abordar los siguientes temas: (i) el concepto del objeto del contrato de obra pública y el tipo de prestaciones incluidas en él ;(ii) alcance de las actividades y prestaciones que hacen parte del presupuesto y especificaciones técnicas del proyecto objeto de ejecución; (iii) confrontación de las actividades del proyecto de mantenimiento a ejecutarse Vs el objeto y prestaciones propias del contrato de obra pública en su prestación de mantenimiento; (iv) análisis del caso en concreto; (v) conclusiones.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00101876
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

ii.i. El concepto del objeto del contrato de obra pública y el tipo de prestaciones incluidas en él

El artículo 32 numeral 1 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de obra así;

"1. Contratos de obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago (...)"

Con esta definición, se indica que el legislador limitó la naturaleza de los contratos de obra a las actividades de trabajo materiales exclusivamente sobre bienes inmuebles (*incluido dentro de este concepto los inmuebles por adhesión o por destinación¹*) independientemente su modalidad de ejecución y pago. Se dice, que, de esta parte, se acogió la posición de una parte de la doctrina y del derecho comparado, que vinculan la tipificación del contrato de obra a aquellas actividades realizadas sobre bienes inmuebles².

Por lo tanto, de acuerdo a la definición que la Ley 80 de 1993 trajo e incorporó sobre el contrato de obra, se entiende que la ejecución de "obras" sobre otro tipo de bienes distintos a los inmuebles, no estarán regulados por el contrato estatal de obra y podrán corresponder a tipologías distintas, o a cualquier otra modalidad típica o atípica, nominada o innominada que pueda celebrarse entre una entidad estatal y un contratista, en los términos de la autonomía de voluntad de las partes, de acuerdo con lo previsto en los artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993³.

Señala Matallana⁴, para autores como Escobar Hernández el contrato de obra responde a los siguientes requisitos:

1. Que se celebre un contrato o acuerdo de voluntades regulador de obligaciones.
2. Que en su celebración participe al menos una entidad estatal.
3. Que su objeto sea la construcción, mantenimiento, instalación o cualquier otro trabajo material sobre inmuebles, y
4. Que se convenga un pago.

Siguiendo con el concepto del contrato de obra pública, se indica además por la doctrina⁵ que tiene como objeto la construcción, el mantenimiento y la instalación, pero agrega algo la norma, adicionalmente, "*la realización de cualquier trabajo material sobre los bienes inmuebles*". Este último concepto según la doctrina no significa otra cosa que una simple ejemplarización para orientar el objeto del contrato de obra. Es por ello por lo que la pintura de una mural en una pared no puede considerarse como un contrato de obra, como tampoco puede considerarse la instalación de divisiones prefabricadas o el cableado estructurado para la instalación de unos computadores, que deben entenderse como contratos de suministro.

Pues bien, una vez delimitado el concepto del objeto del contrato de obra pública, pasaremos ahora a abordar el tipo de prestaciones en él incluidas. En lo que refiere entonces a las prestaciones incluidas en un contrato de obra, el Consejo de Estado ha señalado⁶:

"(...)"

¹ Respecto a la referencia a los bienes inmuebles, se debe considerar la definición de los artículos 656 y 658 del Código Civil, que incluye en esa categoría tanto a los inmuebles por adhesión como por destinación. De esta manera, la referencia contenida en el numeral 1 del artículo 32 la Ley 80 de 1993 a inmuebles debe entenderse que se extiende a los inmuebles anteriormente mencionados, razón por la cual la tipicidad del contrato de obra incluye cualquier clase de trabajo sobre inmuebles por adhesión o por destinación.

²Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto del 5 de septiembre de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00124-00(2386).

³ Idem.

⁴MATALLANA CAMACHO, E. *Manual de contratación de la administración pública reforma de la ley 80 de 1993*. Universidad Externado de Colombia, Cuarta edición.

⁵ Idem.

⁶Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto del 5 de septiembre de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00124-00(2386).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00101876
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Ahora bien, es importante referirse a las diferentes prestaciones de obra que puedan realizarse sobre un bien inmueble y las formas como están previstas en el Estatuto de Contratación en Colombia y en el derecho comparado. En términos generales, el contrato de obra tiene como finalidad la ejecución de una obra pública, considerándose dentro del alcance de la misma todo trabajo que tiene por objeto, crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles incorporándose a dicho concepto trabajos como la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles, así como la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de aquellos bienes destinados a un servicio público o al uso común. Para García De Enterría el contrato de obras es la figura contractual más definida en el ámbito administrativo. En cuanto a su objeto y contenido señala:

"Es aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo o del subsuelo por cuenta de la Administración a cambio de un precio. Esta definición fue sustituida (...) por otra más abstracta y mucho menos expresiva que entiende por "obra el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica que tenga por objeto un bien inmueble", sustitución que no tiene mayor trascendencia ..."

La amplitud del concepto de prestaciones que resultan involucradas en un contrato de obra que recaen sobre bienes inmuebles es también patente en la legislación colombiana, en forma similar a lo señalado por la doctrina española.

En efecto el artículo 32 del Estatuto, a la par que enuncia una serie de actividades (construcción, mantenimiento e instalación), consagra expresamente que el contrato de obra tendrá como objeto "... la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles", y para no dejar duda de la generalidad del concepto agrega "...cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago".

Sin embargo, de la norma legal colombiana no pueden extraerse en forma específica las diferentes actividades que comprende este contrato. Para precisar el alcance general de las diferentes prestaciones que pueden incorporar un trabajo material sobre bienes inmuebles, resulta ilustrativa la clasificación de las obras de la legislación española. El artículo 232 LCSP, clasifica las obras según su objeto y naturaleza en cuatro grupos: (i) obras de primer establecimiento, reforma, restauración, rehabilitación o gran reparación, (ii) obras de reparación simple, (iii) obras de conservación y mantenimiento y (iv) obras de demolición.

Al respecto, la misma norma española define: las de establecimiento, "son las que dan lugar a la creación de un bien inmueble"; las de reforma, que abarcan las obras de "ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente"; las de reparación, necesarias " para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales, conceptuándose como gran reparación se afectan fundamentalmente a la estructura resistente y como reparación simple en caso contrario.", y las de demolición, que tienen por objeto "el derribo o la destrucción de un bien inmueble." - La doctrina ha destacado la dificultad conceptual para distinguir los conceptos de reforma y de reparación en la ley española, y como elemento de distinción ha señalado que la reforma parece afectar la totalidad del inmueble y la reparación a parte del mismo.

En este contexto, se destaca que, tanto en la legislación colombiana como en la legislación comparada citada, no hay duda de que las obras de mantenimiento o de reparación sobre bienes inmuebles como los citados por el Ministerio, aunque no tengan como resultado la construcción o creación de una "obra pública", por ejemplo, un puente una edificación etcétera, propios del concepto de reforma o gran reparación, deben considerarse de todas maneras dentro del concepto del contrato de obra. Aún más varias de las prestaciones que realiza el Ministerio del Interior en sus contratos comprenden algunas obras de reparación en los términos señalados.

En efecto, el grupo de obras reseñadas como reparación simple consisten en la sustitución de unos elementos por otros o adecuar tales elementos a la situación actual como las de acondicionamiento general, sustitución de suelos o techos, cambios de puertas, modificación de instalaciones eléctricas o aire acondicionado, pinturas etcétera, las cuales tipifican un contrato de obra.

No hay razón jurídica para que estas clasificaciones o grupos de obras mencionados en doctrina comparada dejen de ser aplicables en nuestro ordenamiento jurídico, teniendo en

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00101876
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

cuenta la amplitud de la definición del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en la cual deben incorporarse todo "trabajo material sobre bienes inmuebles".

De otra parte, es evidente que estos trabajos sobre bienes inmuebles corresponden a labores de mantenimiento, y en cualquier caso contienen un trabajo material sobre bienes inmuebles, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y, por ende, deben catalogarse como contratos de obra.

Finalmente, la actual ley española de contratos del Sector Público, en su artículo 232, hace relación a las obras de mantenimiento y cuándo tendrán el mismo carácter que las de conservación. En este caso, se considerarán bajo estas dos categorías, aquellas obras que sean necesarias por el menoscabo que se produce en el tiempo por el natural uso del bien.

Puede inferirse entonces que las obras que se ejecutan en los contratos citados en la consulta buscan conjurar los deterioros de los bienes inmuebles causados por el tiempo, y son contratos de obra para su mantenimiento. Además, así lo consagra expresamente el objeto estructurado de estos contratos cuando los denomina "mantenimiento preventivo y correctivo...". En este marco, aquellas obras necesarias para corregir o enmendar los deterioros o menoscabos producidos en el tiempo por el natural uso del bien inmueble, son considerados en nuestra legislación nacional como contratos de obra.

Ahora bien, téngase en cuenta que el contrato de mantenimiento de que trata el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 es una "especie" del género del contrato de obra, lo que implica dos consecuencias (i) no se refiere a cualquier tipo de mantenimiento de un bien sino solo aquellos que implican "obra", es decir, intervención sobre el bien; para que funcione en forma adecuada y (ii) recae sobre inmuebles.

Son dos requisitos concurrentes sin los cuales no se genera un contrato de obra. Se resalta entonces que el contrato de mantenimiento, para que sea considerado como una obra, debe implicar una intervención que quede incorporada al inmueble. Así, aquellas actividades de mantenimiento que no incorporen el trabajo material propio de una obra en el contexto citado no podrán ser consideradas contratos de esta naturaleza.

Pretender que se extienda el contrato de mantenimiento sobre bien inmueble de otra forma, sería ampliar de manera indiscriminada el concepto de obra a cualquier tipo de actividad que no necesariamente implique "obra" en la forma citada. Por tal razón, para la Sala el contrato de mantenimiento será considerado como contrato de obra cuando (i) recae sobre un bien inmueble, (ii) la prestación a realizar queda incorporada al inmueble y (iii) el mantenimiento tiene como objetivo permitir que el inmueble pueda seguir funcionando de manera adecuada."

Expuestas las consideraciones y razones que el Consejo de Estado ha definido en anteriores oportunidades sobre el tipo de prestaciones que pueden incluirse dentro del contrato de obra, se entiende, que la prestación de "*mantenimiento*" es tan solo una de las especies del género de contrato de obra, la cual implica la ejecución de obra necesarias por el menoscabo que se produce en el tiempo por el uso natural del bien, pero que para que sean consideradas propiamente como una prestación dentro del concepto del objeto del contrato de obra se requiere de 3 aspectos, a saber: (i) las labores se realicen sobre un bien inmueble; (ii) la prestación de mantenimiento debe quedar incorporada al inmueble (*sustitución, reparaciones, modificaciones, pinturas etc.*); (iii) el mantenimiento debe tener como objetivo permitir que el inmueble pueda seguir funcionando de manera adecuada.

Finalmente, resalta el Consejo de Estado⁷ que las labores de simple *aseo o limpieza* sobre el inmueble no son en sí actividades que hagan parte del concepto de mantenimiento como una prestación incluida en el contrato de obra.

ii.ii. Alcance de las actividades y prestaciones que hacen parte del presupuesto y especificaciones técnicas del proyecto objeto de ejecución.

Con el fin de poder abordar la presente solicitud de concepto, se requirió a la Secretaría de Educación para el envío de documentación adicional para validar las especificaciones técnicas y alcance del contrato según actividades a realizar. La Secretaría de Educación en

⁷ Ver nota al pie No.21 dentro del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 5 de septiembre de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00124-00(2386).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00101876
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

virtud del requerimiento de información, procedió allegar los siguientes documentos: (i) anexo técnico; (ii) especificaciones técnicas y (iii) presupuesto.

A continuación, se pasará a enunciar las actividades objeto del proyecto por componentes, lo cual se extrajo del documento denominado anexo técnico:

" (...)

Actividades:

- *Mantenimiento preventivo anual de sistema de potabilización individual.*
- *Limpieza, mantenimiento y certificación de pozos sépticos.*
- *lavado y desinfección de tanques en concreto subterráneos de agua potable.*
- *lavado y desinfección de tanques en concreto aéreos de agua potable.*
- *lavado y desinfección de tanques plásticos elevados de agua potable hasta 500 litros. Zona urbana.*
- *lavado y desinfección de tanques plásticos elevados de agua potable de 1000 hasta 4000 litros zona urbana.*

Mantenimiento del sistema de potabilización individual.

El mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas es crucial para asegurar su funcionamiento eficiente y prolongar su vida útil, a continuación, se presenta en general el mantenimiento de este tipo de instalaciones:

- **Mantenimiento Preventivo**
 - ✓ *Inspección Regular: Se deben realizar inspecciones periódicas para identificar posibles problemas antes de que se conviertan en fallas mayores. Esto incluye revisar válvulas, bombas, motores, y sistemas de control.*
 - ✓ *Limpieza de Equipos: Los filtros, tanques de sedimentación, y otros equipos deben limpiarse regularmente para evitar la acumulación de residuos que puedan afectar su rendimiento.*
 - ✓ *Lubricación: Es esencial lubricar las partes móviles de los equipos como bombas y motores para reducir el desgaste y prevenir fallos mecánicos.*
 - ✓ *Calibración de Instrumentos: Los sensores y medidores deben calibrarse periódicamente para asegurar la precisión en la medición de parámetros críticos como el pH, el oxígeno disuelto, y la turbidez.*
- **Mantenimiento Correctivo**
 - ✓ *Reparación de Fugas: Identificar y reparar fugas en tuberías, válvulas o tanques de almacenamiento.*
 - ✓ *Sustitución de Componentes: Reemplazar piezas o componentes que hayan alcanzado el final de su vida útil, como membranas de filtración, rodamientos de bombas, o motores eléctricos.*
 - ✓ *Actualización de Sistemas: Implementar mejoras tecnológicas para aumentar la eficiencia del sistema, como la incorporación de sistemas de control automatizados o la actualización de equipos obsoletos.*

Descripción de Mantenimiento

El mantenimiento contempla un despiece total del sistema de tratamiento, cambio de gravas y agregados (arena, zeolita, carbón activado), cambio de cartuchos (2 x 5 micras, 1 x 5 m, 1 x 1 micras) cambio de foco de luz uv 6 gpm, cambio de manguera bomba peristáltica 80 psi, mantenimiento preventivo al sistema hidroneumático 1 hp y sistema eléctrico 110 v, componentes fundamentales para garantizar el buen funcionamiento de la planta y sus componentes, los cuales sufren desgaste normal de operación y funcionamiento, disminución de su capacidad filtrante y desinfectante, afectando la calidad del agua a entregar.

La propuesta busca pretende entregar los sistemas nuevamente en su condición original de funcionamiento y operatividad, otorgando calidad en el agua potable, manejo correcto de los recursos, agua, luz, floculantes; durabilidad del sistema previniendo daños correctivos, damos capacitación para la correcta operación del sistema.

Limpieza de Pozos Sépticos.

Dependiendo del uso previsto del tanque séptico, si el nivel del agua fangosa está cerca del centro del pozo, es necesario dragar periódicamente parte del tanque para que además de la succión, también pueda eliminar las grasas y los depósitos flotantes. Y extraer todo el lodo que se acumula.

www.bucaramanga.gov.co

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00101876
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Especificaciones técnicas para realizar la limpieza

Paso 1: Abrir la tapa con cuidado. La tapa debe abrirse con cuidado para evitar inhalar el gas generado por la fermentación de lodos y estiércol. El gas metano concentrado se escapará gradualmente.

Paso 2: No fumar cerca del pozo. Se recomienda no fumar cerca del pozo. También recomendamos no fumar más si sugiere limpiar. El gas metano que se acumula en el pozo durante la fermentación es altamente inflamable y puede explotar si se fuma cerca.

Paso 3: Preparar la bomba de succión. Para comenzar el proceso de vaciado, coloque la bomba al nivel del agua residual para que primero se aspire la capa superior, donde se depositan la grasa y los sólidos en suspensión.

Paso 4: Sumerge lentamente la bomba. Sumerja lentamente la bomba de vacío para eliminar el lodo. No debe hundirse hasta el fondo para que la capa inferior no se desplace.

Paso 5: Use un grifo de agua fresca. Llene el pozo con agua fresca y retire los desechos. Necesita verificar el suministro de agua. No es necesariamente mayor que la cantidad de lodo a eliminar.

Paso 6: Limpieza del filtro. Dado que se utiliza un grifo, se recomienda limpiar el filtro con agua a presión.

Etapas 7: Dejar de utilizar la bomba de aspiración. Cuando se hayan aspirado 80 l de lodo, se debe detener y dejar 20 l de lodo para poder reanudar la filtración en un momento posterior. Después de la prueba, llene el resto con agua limpia.

Paso 8: Agregar activador bacteriano (opcional). Después del proceso de desobstrucción de la fosa séptica con agua limpia, se agrega un activador bacteriano. La cantidad agregada a este producto es la recomendada por el fabricante, por lo que debe leer las instrucciones de uso. Este proceso es opcional.

Paso 9: Cierre la tapa del pozo. Cuando el proceso esté completo, cierre la tapa para que no se pueda abrir fácilmente. Recuerde que abrir incorrectamente el tanque séptico puede provocar asfixia. Por eso le aconsejamos que tenga cuidado con este proceso de drenaje.

Limpieza de tanques de agua.

Debe ser lavado y desinfectado mínimo dos (2) veces al año, para lo cual se requiere que esta actividad sea desarrollada por personal idóneo, productos y equipos específicos que cuenten con la capacidad de prestar este servicio, así como la expedición de la certificación requerida.

Especificaciones técnicas para el lavado

El personal deberá reconocer los elementos de protección personal requeridos para realizar las actividades de limpieza y desinfección de los tanques, algunos de los equipos son:

- Equipo de alturas certificados
- Trípode para tanques subterráneos en caso de requerirse hacer algún rescate
- Casco
- Botas de caucho punta de acero
- Protección respiratoria adecuada para el tipo de desinfectante que se vaya a utilizar (careta y filtros)
- Monogafas
- Guantes de nitrilo
- Overol antifuído.

Otros equipos que se pueden utilizar, medidor de gases especialmente para espacios confinados, motobombas con mangueras de desagüe que permitan desalojar del tanque, de manera controlada, el remanente de agua que queda posterior a la actividad de limpieza y desinfección, iluminación anti-explosión para el caso de tanques subterráneos y de ser posible, un equipo espumador que permita la aplicación del limpiador desinfectante e incluso en algunos casos un aspersor manual de uso exclusivo para este servicio. En casos muy específicos se puede llegar a utilizar medidores de PH para garantizar con esto que no queda traza alguna del desinfectante o del jabón neutro utilizado en la operación.

Como insumos están los implementos que cada prestador de servicio considere necesarios para realizar la labor de limpieza, detergente neutro, desinfectante entre otros. Lo cual, resalta la importancia de realizar este tipo de actividades por personal capacitado y con experiencia".

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00101876
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

ii.iii. Confrontación de las actividades del proyecto de mantenimiento a ejecutarse Vs el objeto y prestaciones propias del contrato de obra pública en su prestación de mantenimiento.

Abarcado los puntos relacionados con el objeto del contrato de obra y las prestaciones en él incluidas - así como las actividades objeto del proyecto de mantenimiento a ejecutarse, se procederá entonces a establecer y comparar las actividades del proyecto de mantenimiento frente con lo que la Ley, la Doctrina y el Consejo de Estado han definido acerca del contrato de obra.

Actividades del proyecto de mantenimiento a ejecutarse	Objeto y alcance de la prestación de mantenimiento dentro del contrato de obra pública.
Mantenimiento del sistema de potabilización individual (incluye según especificaciones técnicas un componente de inspección, limpieza de equipos, calibración de instrumentos, así como un mantenimiento correctivo. El mantenimiento correctivo consiste en la reparación de fugas en tuberías, válvulas, y tanques de almacenamiento, sustitución de componentes - reemplazar piezas, así como la actualización de sistemas).	Reparaciones necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales, conceptuándose como gran reparación las que afectan fundamentalmente a la estructura resistente y como reparación simple en caso contrario. El grupo de obras reseñadas como reparación simple consisten en la sustitución de unos elementos por otros o adecuar tales elementos a la situación actual como las de acondicionamiento general, sustitución de suelos o techos, cambios de puertas, modificación de instalaciones eléctricas o aire acondicionado, pinturas etcétera, las cuales tipifican un contrato de obra.
Limpieza de Pozos Sépticos (Dependiendo del uso previsto del tanque séptico, si el nivel del agua fangosa está cerca del centro del pozo, es necesario dragar periódicamente parte del tanque para que además de la succión, también pueda eliminar las grasas y los depósitos flotantes. Y extraer todo el lodo que se acumula)	<u>No son catalogadas como prestaciones de obra dentro del concepto de mantenimiento, las que tienen que ver como siempre labores de aseo y limpieza.</u>
Limpiezas de tanques de agua (Debe ser lavado y desinfectado mínimo dos (2) veces al año, para lo cual se requiere que esta actividad sea desarrollada por personal idóneo, productos y equipos específicos que cuenten con la en capacidad de prestar este servicio, así como la expedición de la certificación requerida)	

De la confrontación que se expuso, se puede concluir que el proyecto de mantenimiento a ejecutarse contiene prestaciones que en efecto pueden catalogarse como obra y otras que no. Así entonces, las meras actividades de aseo y limpieza de los bienes inmuebles, en este caso de los tanques de almacenamiento y los pozos sépticos - no corresponden a actividades que hacen parte de las prestaciones de mantenimiento dentro de la especie de obra, pues no convergen en ellas las 3 condiciones y requisitos que se expusieron en el acápite II.I. Asunto distinto es el que atañe al mantenimiento del sistema de potabilización, pues allí si se observa actividades que en sentido propio si hacen parte del concepto de la prestación de reparación y mantenimiento dentro del género de obra, en el entendido que buscan corregir o enmendar menoscabos del inmueble producidas por su uso o por causas fortuitas o accidentales, tales como reparaciones y sustituciones.

ii. iv. Análisis del caso en concreto.

Dado que el proyecto a ejecutarse contiene actividades que en efecto son propias de las prestaciones del contrato obra en su actividad de mantenimiento (sistemas de potabilización), su adelantamiento y celebración deberán llevarse a cabo bajo la tipología de un contrato de obra en la actividad o prestación de mantenimiento, lo anterior, según artículo 32 numeral 1 de la Ley 80 de 1993. Caso distinto, corresponderá a las actividades que, si bien se pueden denominar como de mantenimiento, su alcance y especificación no son propias del objeto y prestación de un contrato de obra (labores de limpieza y aseo); entonces, estas últimas corresponderán a una tipología contractual distinta a la de obra y más a la de la prestación de un servicio, por lo que su modalidad de selección estará entonces sujeta entre otros aspectos a la cuantía o valor del contrato a celebrarse.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00101876
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Ahora, de acuerdo con el alcance de las actividades y las especificaciones entregadas, así como los distintos tipos de prestaciones según componentes del proyecto, se considera que las mismas pueden desarrollarse de manera independiente sin que tengan que estar unidas entre sí, es decir, se trata de prestaciones que no son una sola unidad para su ejecución y contratación, por lo que la ejecución de las prestaciones de manera independiente técnicamente no afectaría su desarrollo y contratación⁸.

ii.v. Conclusiones.

Acorde con lo expuesto en este escrito, el problema jurídico planteado ha de resolverse así:

¿Se indique la directriz jurídica sobre la competencia para adelantar el proceso y la tipología contractual del proceso que nos ocupa?

Dado que el proyecto a ejecutarse contiene actividades que en efecto son propias de las prestaciones del contrato obra y otras que no lo son, pero que adicionalmente y según especificaciones se pueden desarrollar y ejecutar de manera independiente, la competencia para su adelantamiento será la siguiente:

- La actividad de mantenimiento de los sistemas de potabilización deberá llevarse a cabo bajo la tipología de un contrato de obra y su modalidad de selección corresponderá entre otras cosas a la cuantía o valor del servicio a contratar. Según las reglas de las delegaciones en materia contractual establecidas en el Municipio de Bucaramanga a través del Decreto 0220 del año 2020, su adelantamiento y suscripción estará a cargo de la Secretaría de Infraestructura.
- En lo que corresponde a las actividades de simple limpieza y aseo de los tanques de almacenamiento de agua y los pozos sépticos, al no ser ello una prestación propia de los contratos de obra en su actividad de mantenimiento, su adelantamiento y suscripción estará a cargo de la Secretaría de Educación, lo anterior, en el marco de las delegaciones conferidas por el Decreto 0220 del año 2020.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.

Atentamente,


Paola Andrea Mateus Pachón
Secretaria Jurídica

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho
Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps No. 1815 de 2024

⁸ Existen escenarios en los que los contratos implican en su ejecución varios tipos de prestaciones en uno solo, como, por ejemplo, la compra de un aire acondicionado y su instalación, o la compra de un mobiliario y su instalación. Sin embargo, para que pueda catalogarse como prestaciones mixtas las mismas deben encontrarse directamente vinculadas entre sí, de tal manera que mantengan relaciones de complemento y que permitan predicar su tratamiento solo como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la necesidad de la entidad, es decir, que se trata de prestaciones que no se pueden separar o dividir. Ver Concepto C- 694 de 2021 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.