



Documento firmado digitalmente



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20237050199843**
20237050199843
Fecha: **22-12-2023**

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: **OSCAR HERNÁN SALAZAR MONTES**
Experto G3 7 - Vicepresidencia de Gestión Contractual
Equipo Férreo

DE: **JOSÉ ROMÁN PACHECO GALLEGO**
Gerente Asesoría Gestión Contractual 1 – VJ

ASUNTO: Concepto jurídico frente a la viabilidad del Otrosí No. 1 al Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022.

Cordial saludo Ingeniero,

1. CONSULTA

Mediante correo electrónico del 22 de diciembre de 2023 se solicitó concepto frente a la propuesta Otrosí No. 1 al Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022, consistente en modificar las siguientes cláusulas del Contrato:

- Modificar la **CLÁUSULA CUARTA -VALOR** del contrato Interadministrativo No. VE-629-2022, en el sentido de ADICIONAR el valor del mismo en la suma de ONCE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$ 11.555.272.663,07) M/CTE incluido IVA y demás impuesto a que haya lugar.
- Modificar la **CLÁUSULA QUINTA – FORMA DE PAGO DE LA CUOTA DE ASISTENCIA TÉCNICA** del contrato Interadministrativo No. VE-629-2022, incluyendo los pagos la adicionales, en el sentido de incluir un valor adicional incluir un valor adicional para asistencia técnica por cuantía de CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$ 492.302.184,00) M/CTE., incluido IVA y demás impuesto a que haya lugar.
- Modificar la **CLÁUSULA NOVENA - PLAZO** del contrato interadministrativo No. VE-629-2022 en el sentido de AMPLIAR el plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2025 inclusive.
- Modificar la **CLÁUSULA DÉCIMA- DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL:** en el sentido de incluir el certificado de disponibilidad



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

presupuestal No. 95723 del 15 noviembre de 2023 que ampara la adición planteada.

En virtud de lo anterior, se emite pronunciamiento en los siguientes términos:

2. CONCLUSIÓN

A partir de las consideraciones que se expondrán más adelante y del análisis del Contrato Interadministrativo, desde el punto de vista jurídico contractual esta Gerencia encuentra que se considera viable la modificación propuesta.

3. ANTECEDENTES

i) Generales

El 21 de diciembre de 2022, la ANI y FINDETER suscribieron el Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022 cuyo objeto se define en su Cláusula Primera y su alcance en la Cláusula Segunda, así:

"(...) CLÁUSULA PRIMERA - OBJETO: Prestar los servicios de asistencia técnica, a la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI para el desarrollo de los proyectos requeridos en el corredor férreo Facatativá - Bogotá - Belencito y La Caro - Zipaquirá, a través del modelo de ejecución financiera autorizado a Findeter

CLÁUSULA SEGUNDA - ALCANCE DEL OBJETO: En cumplimiento del objeto contractual se realizará la asistencia técnica para la ejecución de los siguientes proyectos, denominados como se enuncian a continuación:

1. Administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento de los Corredores Férreos Facatativá - Bogotá - Belencito y La Caro - Zipaquirá.

2. Interventoría para la administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento de los Corredores Férreos Facatativá - Bogotá - Belencito y La Caro - Zipaquirá.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

El 27 de diciembre de 2022 se suscribió el acta de inicio del contrato interadministrativo No. VE-629-2022.

ii) Relacionados con la ampliación del plazo

El plazo del contrato Interadministrativo No. VE-629-2022 se estableció de la siguiente manera: *"CLÁUSULA NOVENA - PLAZO: El presente Contrato tendrá una duración de VEINTICINCO (25) MESES, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio y podrá ser prorrogado de común acuerdo entre las partes."*

En virtud del Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022 y en cumplimiento del alcance del objeto a la fecha Findeter ha suscrito los siguientes contratos derivados:

- ✓ El 08 de febrero de 2023, FINDETER y HELAM SEGURIDAD LTDA, suscribieron el Contrato de prestación de servicios No. PAF-ANI-005-2023, el cual cuenta con acta de inicio del 09 de febrero de 2023 y con un plazo de un (1) mes y once (11) días para la Vigilancia del corredor Bogotá - Belencito, con el objeto de: *"LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE VIGILANCIA DE LA INFRAESTRUCTURA ENTREGADA Y QUE HACE PARTE DEL CORREDOR BOGOTÁ - BELENCITO; BOGOTÁ - FACATATIVA Y LA CARO-ZIPAQUIRA"*, el contrato en comento finalizó el 20 de marzo de 2023.
- ✓ El 06 de marzo de 2023 FINDETER y el CONSORCIO CTSA - INGERAL suscribieron el Contrato No. PAF-ANI-O-118-2022-01, el cual cuenta con Acta de inicio del 14 de marzo de 2023 y un plazo de un (1) año y once (11) meses, cuyo objeto es: *"ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA, CONTROL DE TRÁFICO, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÉRREA ENTREGADA DEL CORREDOR BOGOTÁ - BELENCITO, EL RAMAL LA CARO - ZIPAQUIRÁ Y EL TRAMO BOGOTÁ - FACATATIVÁ"*, contrato que finaliza el 14 de febrero de 2025.
- ✓ El 07 de marzo de 2023, FINDETER y la firma Interventora CONSORCIO FERREO CBC 196 suscribieron el Contrato No. PAF-ANI-I-196-2022-01, el cual cuenta con Acta de inicio del 14 de marzo de 2023 y un plazo de dos (2) años y un (1) mes, cuyo objeto es: *"INTERVENTORÍA INTEGRAL (TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE, AMBIENTAL, SOCIAL Y JURÍDICA) PARA LA ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA, CONTROL DE TRÁFICO, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA*



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

INFRAESTRUCTURA FÉRREA ENTREGADA DEL CORREDOR BOGOTÁ - BELENCITO, EL RAMAL LA CARO - ZIPAQUIRÁ Y EL TRAMO BOGOTÁ - FACATATIVÁ, contrato que finaliza el 14 de abril de 2025.

Teniendo en cuenta que el Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022 vence el 26 de enero de 2025, y toda vez que los contratos derivados vencen el 14 de febrero de 2025 y 14 de abril de 2025, se hace necesario ampliar el Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022 hasta el 30 de abril de 2025.

iii) Relacionados con el valor del contrato

La "CLÁUSULA CUARTA -VALOR" del Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022, actualmente establece que:

El valor del presente contrato asciende a la suma de CIENTO VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS NUEVE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$125.209.783.618) M/CTE incluido IVA y demás impuestos, distribuidos de la siguiente manera:

- La suma de CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS DIEZ MIL CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$5.339.210.058) M/CTE incluido IVA, que correspondiente al valor de la asistencia técnica por parte de FINDETER.*
- La suma de CIENTO DIECINUEVE MIL OCHOCIENTOS SETENTA MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS (\$119.870.573.560) M/CTE incluido IVA, correspondiente al valor asignado para la ejecución de los proyectos priorizados por la ANI conforme la cláusula segunda del presente contrato.*

Frente al particular, conforme lo ha indicado el Equipo Férreo de la Vicepresidencia de Gestión Contractual mediante correo electrónico del 22 de diciembre de 2023:

"(...) Para el corredor Bogotá - Belencito, la ANI continua con la reactivación de las operaciones comerciales de carga de acuerdo con los lineamientos establecidos en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022 - 2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", donde se han presentado actividades de transporte de carga de empresas como la cementera Argos para el transporte de cemento desde la planta de Sogamoso, hasta el KM 05 en la ciudad de Bogotá, en el mismo sentido



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

se ha evidenciado que existen otras empresas generadoras de carga como Acerías Paz del Río que permiten evidenciar el potencial que tiene el corredor para el transporte de carga entre Boyacá y la capital del país.

(...)

Por tanto, desde la Vicepresidencia de Gestión Contractual en el corredor férreo central Bogotá- Belencito se han evidenciado las siguientes necesidades:

- Realizar la adquisición e instalación de ruedas y accesorios para plataformas de material rodante: Comprende las actividades de suministro, e instalación de ruedas, rodamientos y demás accesorios que permita mejorar la capacidad de transporte actual en el corredor ferroviario.*

A partir de esto, es importante indicar que el corredor Bogotá - Belencito cuenta actualmente con un nodo logístico localizado en el PK5 en la ciudad de Bogotá, el cual se utiliza para alquiler de espacios de bodegaje por parte de generadores de carga, lo que permite almacenar y distribuir sus mercancías con autonomía del manejo de la misma.

Cabe agregar que, conforme a la ubicación de este nodo logístico del PK5, este tiene todo el potencial para funcionar como ese centro logístico, para que las empresas logren generar las sinergias para activar el intercambio modal entre camión - tren, aprovechando las ventajas que esta infraestructura ofrece por estar en una zona industrial y central estratégica de la ciudad.

De acuerdo a lo anterior, el Administrador Ferroviario realizó un análisis del movimiento de carga del tren de acuerdo con las cargas potenciales expresadas en el Formato ANI código GCSP-F-294 de Potencialidad Intermodal, con lo cual se realizó un filtro entre las empresas que usarían el corredor férreo en su extensión total, con carga de compensación y que sean productos de alta frecuencia y para movimiento en el mediano y largo plazo.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

Ahora bien, la Agencia Nacional de Infraestructura ha establecido como la meta de capacidad operativa¹, 1 millón de toneladas a finales del año 2025, de acuerdo al análisis realizado por el Grupo Interno de Trabajo férreo de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.

Del mismo modo, es necesario tener en cuenta que las actividades anteriormente descritas están enfocadas a mejorar los servicios que actualmente se están brindando en el marco de la operación férrea, en una apuesta por impulsar la economía de la región a través del transporte de productos entre Cundinamarca y Boyacá, e impulsar el turismo, lo que sin duda dinamiza y permite aumentar la generación de empleo y disminuir las brechas en la región.

En consecuencia, se genera la necesidad de realizar la puesta a punto del material rodante no tractivo como las plataformas aproximadamente unas 59 Unidades de conformidad a lo indicado en el "PLAN GENERAL DE MANTENIMIENTO DE MATERIAL REMOLCADO", presentado por el Consorcio CTSA - INGERAL a FINDETER. Lo anterior, partiendo que desde la década de los 90 ingresaron las plataformas canadienses al país, estas plataformas en su momento ingresaron con un tiempo de servicio en Canadá a esto debe sumarse los más de 30 años de servicio en Colombia. Durante todo este tiempo nunca han tenido un plan de reparación o cambio de rodamientos por lo que en la actualidad es necesario reemplazarlos. Lo anterior, aplica tanto para las plataformas canadienses como para los vehículos utilizados en mantenimiento de vía. Por tanto, se requiere de la adquisición e instalación de ruedas y demás accesorios que permita mejorar la capacidad de transporte actual en el corredor férreo Bogotá - Belencito. Teniendo en cuenta que la puesta en punto del material no tractivo es una de las obligaciones establecidas en el anexo técnico y este último hace parte integral del contrato de obra No. PAF-ANI-O-118-2022-01, desde el punto de vista presupuestal la actividad se encuentra incluida en el presupuesto del contrato en el ítem 8 del capítulo dos (2) denominado "Administración, conservación y mantenimiento del material rodante". Por tanto, la

¹ Capacidad de la vía: es el valor de carga máximo ideal que la infraestructura y superestructura puede soportar.

- Capacidad por material rodante: está medido en la cantidad disponible de material tractivo y no tractivo para la operación comercial de carga.
- Capacidad operativa: hace referencia a la relación entre la capacidad de la vía, y la capacidad por material rodante para ofrecer el servicio.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

obligación de realizar la compra de las ruedas y demás accesorios se realizará a través del contrato derivado indicado anteriormente.

- *Obras complementarias a lo largo del corredor.*

De lo anterior, se encuentra que las actividades descritas se enmarcan en el objeto del contrato interadministrativo No. VE-629-2022, en tanto son actividades que están directamente relacionadas con el desarrollo de los proyectos requeridos en el corredor férreo Facativá - Bogotá - Belencito y La Caro - Zipaquirá, las que, además, y según el alcance del proyecto, se enmarcarían dentro de los componentes de mantenimiento y operación, sirviendo de medio necesario para la consecución del objeto contractual. Por tanto, FINDETER y el Consorcio CTSA-INGERAL presentaron un documento de diagnóstico (adjunto para referencia a la presente), en el cual identifica las necesidades del corredor férreo, en el cual se evidencia que se requiere de múltiples actuaciones especialmente de obras complementarias para rehabilitar, actualizar o mejorar los sistemas de drenaje representados en la reconstrucción de alcantarillas y cunetas en el sector comprendido entre el PK 118+000 y el PK 164+000:

PK Inicial	PK Final	Alcantarillas (Un) / Colapsadas	Cunetas sin revestir (m)	Box culvert, Bóvedas, Tajeas / colapsadas (Un)
005+000	023+000	0.00	1250.00	0.00
023+000	034+000	2.00	1861.00	2.00
034+000	118+000	24.00	44169.00	8.00
118+000	164+000	52.00	45285.00	12.00
164+000	185+000	12.00	20718.00	4.00
185+000	212+000	31.00	27174.00	8.00
212+000	262+000	26.00	27194.00	20.00

Tabla: Propuesta Findeter Anexo 12 del presente documento



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

Los recursos que se solicitan para la vigencia 2023, permitirán que a través de la adición al actual contrato interadministrativo No. VE-629-2022 cuyo objeto es "Prestar los servicios de asistencia técnica, a la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI para el desarrollo de los proyectos requeridos en el corredor férreo Facatativá - Bogotá - Belencito y La Caro - Zipaquirá, a través del modelo de ejecución financiera autorizado a Findeter", obtener los siguientes beneficios:

- Conservar un corredor férreo estratégico que hace parte de la Red Férrea Nacional definida en el Plan Maestro Ferroviario de Colombia.*
- Garantizar el mantenimiento y obras de adecuación que permita la operación del transporte de carga y de pasajeros en el corredor.*
- Garantizar la conservación y mantenimiento del material tractivo y no tractivo para la ejecución de las operaciones de transporte de carga y pasajeros en el corredor.*
- Propiciar condiciones adecuadas de seguridad vial en el corredor y minimizar condiciones de accidentalidad vial.*
- Aumentar el servicio de transporte de carga entre Bogotá y Belencito, el cual se considera esencial para la cadena de suministro y logística en la región central.*
- Generar empleo en la región asociado a la operación de infraestructura de transporte.*
- Mantener el servicio de operadores turísticos y de carga asociados al corredor férreo.*

(...)

Así las cosas, se requiere realizar la adición al contrato interadministrativo No. VE-629-2022 ANI-FINDETER, con el fin de realizarla reparación de las plataformas y tolvas en cuanto al cambio de ruedas, rodamientos y resortes, del material rodante no tractivo existente y que dispone en el Corredor Bogotá - Belencito. Del mismo modo, es necesario tener en cuenta que la adición está enfocada conforme se expuso anteriormente en mejorar los servicios que actualmente se están brindando en el marco de la operación férrea, lo anterior, con el fin de impulsar la economía de la región a través del transporte de productos entre Cundinamarca y Boyacá, e impulsar el turismo, lo que sin duda dinamiza y permite aumentar la generación de empleo y disminuir las brechas en la región.



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20237050199843**
20237050199843
Fecha: **22-12-2023**

Los recursos para la presente adición están amparados con la Certificación de Disponibilidad Presupuestal - CDP No. 95723 del 15 de noviembre de 2023.

(...)

Con base en las necesidades identificadas en el corredor férreo Bogotá – Belencito se requiere adicionar al contrato Interadministrativo No. VE-629-2022 la suma de ONCE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$11.555.272.663,07) M/CTE, los recursos a adicionar se distribuyen así:

PROPUESTA INTEGRAL	VALOR	Asistencia Técnica (%)
Valor Asistencia Técnica	\$ 492.302.184,00	4.45%
Valor adición Proyectos	\$ 11.062.970.479,07	
VALOR TOTAL	\$ 11.555.272.663,07	

Fuente: Tabla: Propuesta Findeter – Anexo 12 del presente documento

Los recursos de la adición proyectada serán utilizados de la siguiente manera:

Concepto	Valor
Adquisición de repuestos para material rodante	\$ 8.557.013.276.00
Instalación de Repuestos para Material Rodante	\$ 737.209.200.00
Intervenciones en chasis y pintura de unidades	\$ 588.000.000.00
Valor Total Inversiones en Material Rodante	\$ 9.882.222.476.00
Valor Previsto para Obras Complementarias	\$ 893.367.345.78
Plan de Inversión Contrato de Obra	\$10.775.589.821.78
Plan de Inversión Contrato de Interventoría	\$ 287.380.657.29
Plan de Inversión Total Adición Presupuestal	\$11.062.970.479.07



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20237050199843**
20237050199843
Fecha: **22-12-2023**

Fuente: Tabla 7. Presupuesto total adición – Propuesta Findeter – Anexo 12 del presente documento

A esto se añade, un valor adicional para asistencia técnica por cuantía de CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$ 492.302.184,00) M/CTE., incluido IVA y demás impuesto a que haya lugar, discriminados de la siguiente manera:

Actividad	Valor Mensual	Pagos	Valor Total
Costos Fijos del Contrato	\$ 34.474.943	12	\$ 413.699.316
IVA (19%)	\$ 6.550.239	12	\$ 78.602.868
TOTAL COSTOS FIJOS DEL CONTRATO	\$ 41.025.182	12	\$ 492.302.184

Tabla: Propuesta para la modificación de la forma de pago de la asistencia técnica

Fuente: Propuesta Findeter - Anexo 12 del presente documento

De conformidad con lo anterior la propuesta presentada por Findeter a través del Anexo 12 del presente documento, para la adición al contrato interadministrativo No. VE-629-2022 con el fin de llevar a cabo la ejecución de los proyectos priorizados por la ANI y el servicio de asistencia técnica integral y de administración de recursos es de ONCE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$ 11.555.272.663,07) M/CTE, incluido IVA y demás impuestos a que haya lugar (...).

4. CONSIDERACIONES

a. Marco normativo y jurisprudencial de la adición

El artículo 2 de la Constitución Política establece dentro de los fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ella. Igualmente, determina como deber de las autoridades, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

En armonía con el anterior precepto, el artículo 209 ídem indica que «La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)» y el artículo 365 determina que «Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional».

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 estipula lo siguiente:

Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. (Subrayado fuera de texto)

El Decreto 4165 de 2011 en su artículo 4 numeral 19 contempló dentro de las funciones a cargo de la Agencia *"Administrar y operar de forma temporal la infraestructura ferroviaria nacional cuando por razones de optimización del servicio esta haya sido desafectada de un contrato de concesión y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al Instituto Nacional de Vías (Invías)"*.

En el estudio previo que soportó la suscripción del Contrato Interadministrativo se indicó:

"las reglas o regímenes aplicables que permiten estos acuerdos de voluntades se encuentran contemplados en el Estatuto General de la Administración Pública y sus modificatorios, así como en las normas mediante las cuales se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción.

(...)

Como desarrollo del principio de la función administrativa coexisten los principios de coordinación y colaboración entre las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, tal y como fue



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

establecido por nuestro legislador en la Ley 489 de 1998, más exactamente en su artículo 6, en donde se señala que: "En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares."

También, los artículos 14 y 16 del Estatuto General de Contratación Estatal facultan a las entidades estatales a modificar los contratos estatales de común acuerdo o de forma unilateral, con el propósito de «(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación».

Colombia Compra Eficiente, mediante concepto C-824 de 2022, señaló frente a las modificaciones de contratos estatales que:

"(...) no existe ninguna restricción expresa para modificar los contratos estatales y los mismos principios antes referidos puede poner en evidencia la necesidad de suscribir documentos de modificación en los cuales se cambie parte de las estipulaciones pactadas en un comienzo. En el contexto antes descrito, la jurisprudencia ha fijado pautas generales conforme a las cuales la Administración Pública debe evaluar, teniendo cuenta las particularidades de cada caso, si resulta procedente suscribir documentos de modificación a los contratos que ha celebrado. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-416 de 2012, expresó lo siguiente sobre la posibilidad de modificar los contratos estatales:

Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato.² Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para «[...] evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación», entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de

² Sobre la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho, ver la sentencia C-932 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

2001³, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.⁴
[...]

La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever ex ante los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso.

Ahora bien, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.

A su turno, el Consejo de Estado⁵, ha expresado lo siguiente sobre el asunto:

³ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Ver también la sentencia C-068 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, sobre la constitucional de la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión portuaria (artículo 8º de la ley 1º de 1991).



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.

[...]

La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.

Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la siguiente formulada por el Ministerio de Transporte: «1. ¿Bajo el supuesto que en un contrato de concesión existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público encomendado a la entidad estatal contratante, es posible, por fuera de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y en caso de que las partes hubieran pactado una modificación de común acuerdo desde la licitación, acudir a tal previsión y modificar el contrato, teniendo en cuenta, además, que con la modificación se busca un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los servicios públicos?».



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.

De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiéndose, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes (...)"

b. Aplicación al caso concreto

De conformidad con la trazabilidad incluida en los antecedentes, el Contrato Interadministrativo tenía inicialmente un plazo previsto de 25 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio que tuvo ocurrencia el 27 de diciembre de 2022, sin perjuicio de lo cual, conforme se expuso anteriormente, los contratos suscritos por Findeter con sus contratistas derivados, superan el tiempo del contrato interadministrativo VE-629-2022, lo cual obedece a situaciones presentadas en la etapa precontractual de la convocatoria pública de los procesos que dieron origen a los contratos derivados.

Así las cosas y teniendo en cuenta que, respecto de la ampliación del plazo hasta el 30 de abril de 2025 no se efectuará ningún cobro de asistencia técnica por parte de Findeter, se encuentra viable la ampliación del plazo de ejecución del Contrato, toda vez que la misma no impacta ni modifica de ninguna manera el objeto y alcance del Contrato y teniendo en cuenta que la finalidad de la propuesta consiste precisamente en darle continuidad al objeto inicialmente pactado.

En lo que atañe a la adición de recursos, para realizar la adquisición e instalación de ruedas y accesorios para plataformas de material rodante con ocasión de la necesidad de realizar la puesta a punto del material rodante no tractivo con el fin de mejorar la capacidad de transporte actual en el corredor férreo Bogotá – Belencito, debe indicarse que, a nivel jurisprudencial, el



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

Consejo de Estado⁶ ha indicado que «(...) resulta claro que es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y el logro del fin perseguido con la contratación; es un imperativo de su gestión, al cual no puede sustraerse so pena de incurrir en responsabilidad por omisión, pues iría en contra de lo previsto en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993». En el mismo sentido, dicha corporación ha señalado la posibilidad de modificar los contratos estatales de forma excepcional con el propósito de lograr la finalidad del interés general.

Así, en concepto del 17 de marzo de 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó lo siguiente:

"(...) Si bien el objeto del contrato debe corresponder a la prestación requerida por la Administración para cumplir la finalidad de interés general, el contrato no se limita a la cláusula de objeto, sino que comprende también las demás estipulaciones convenidas por las partes o surgidas del régimen legal aplicable y, por ende, su obligatoriedad se predica del cumplimiento de todas las obligaciones pactadas.

Ante estas circunstancias, es deber de la entidad estatal y de su interventoría o supervisión, ejercer el control y vigilancia que le ordena la ley, y, en caso dado, cumplir las formalidades necesarias para adecuar el contrato al fin buscado.

Lo anterior no significa la intangibilidad del contrato estatal, pues su finalidad de interés general debe prevalecer y permitir la mutabilidad de su contenido.

Esa es una de las razones que justifican el poder de dirección general, y en especial, de modificación unilateral en los términos del artículo 16 de la Ley 80 de 1993, o la posibilidad de modificación de mutuo acuerdo.⁷ (se subraya) (...)"

Respecto del límites en la modificación de los contratos estatales, en el citado concepto se sostuvo:

⁶ SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 1439 de julio 18 de 2002, Consejera Ponente: Dra. Susana Montes de Echeverri

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de marzo de 2016. Consejero ponente: EDGAR GONZALEZ LOPEZ. Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00128-00(2263).



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

"(...) i) Límites de orden temporal.

- Relacionados con la vigencia del contrato.

La posibilidad de modificar un contrato solo puede ejercerse durante su vigencia, así se trate de la simple prórroga del plazo, pues no resulta viable jurídicamente realizar modificaciones sobre un contrato con un plazo contractual vencido, como lo ha reiterado el Consejo de Estado.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, a propósito de la necesidad de pacto expreso para prolongar el plazo, señaló:

"... se pone de presente la necesidad de pacto expreso para prolongar el plazo de ejecución, sin que en ningún momento ello pueda suplirse por la conducta de las partes, con mayor razón del comportamiento unilateral de una de ellas"

Por consiguiente, en cuanto a la "ratione temporis" para celebrar un contrato adicional, en aplicación a este criterio, solo sería viable jurídicamente mientras se encuentre vigente el contrato principal, entendido por la Sección Tercera como la vigencia del plazo para la ejecución del contrato.

(...)

- La motivación y justificación de la modificación.

El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, deberán dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificadorio.

(...)

iii) Límites de orden material.

- Límites cuantitativos.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

La Ley establece un límite para los contratos adicionales, en el sentido de que no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales, salvo para el contrato que tenga como objeto la interventoría (...)"

Teniendo en cuenta la jurisprudencia citada, vale la pena analizar si la presente modificación cumple los requisitos señalados en el concepto:

- Límite Temporal: Según lo pactado en el Contrato Interadministrativo el plazo de ejecución está planteado hasta enero de 2025, en ese sentido, la presente modificación se está suscribiendo en vigencia del contrato.
- Motivación y Justificación. El presente documento y los soportes remitidos por Findeter y en relación con los contratos derivados, así como la necesidad expuesta desde el Equipo Férreo de la Vicepresidencia de Gestión Contractual sustentan la necesidad de suscribir la modificación contractual.
- Límite Cuantitativo: La adición que se pretende suscribir se encuentra dentro de los límites establecidos en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, conforme se justifica por parte del Equipo Férreo de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.

Como se precisó, los contratos Estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su objeto y la realización de los fines esenciales del Estado; frente al particular, la Vicepresidencia de Gestión Contractual viabilizó la propuesta presentada por el FINDETER para adicionar el Contrato Interadministrativo No.VE-629-2022 y de acuerdo con los análisis financieros, la presente adición no supera el límite establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y además se cuenta con la suficiencia para su reconocimiento económico.

Debe agregarse que, conforme lo manifestó la Interventoría del contrato de Obra derivado en el oficio presentado por Findeter "(...) *Desde la perspectiva jurídica, resaltar que el alcance de esta propuesta de adición se enmarca en el objeto del contrato PAF-ANI-0-118-2022-0, en tanto son actividades que están íntimamente relacionadas con el desarrollo de los proyectos requeridos en el corredor férreo Facatativá - Bogotá - Belencito y La Caro - Zipaquirá, las que, además, y según el alcance del proyecto, se enmarcarían dentro de los componentes de mantenimiento y operación, sirviendo de medio necesario para la consecución del objeto contractual (...)"*



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20237050199843**

20237050199843

Fecha: **22-12-2023**

Del mismo modo, es necesario tener en cuenta que la adición se encuentra enfocada a mejorar los servicios que actualmente se están brindando en el marco de la operación férrea, en una apuesta por impulsar la economía de la región a través del transporte de productos entre Cundinamarca y Boyacá, e impulsar el turismo, lo que sin duda dinamiza y permite aumentar la generación de empleo y disminuir las brechas en la región, lo anterior, igualmente fue expresado por el área técnica de la Vicepresidencia de Gestión Contractual en la necesidad planteada.

En estos términos desde el punto de vista jurídico contractual, y con el propósito de dar cumplimiento efectivo a los fines de la contratación estatal, resulta procedente la modificación respectiva.

Finalmente, debe indicarse que, el pasado 14 de noviembre de 2023 fue publicada la Directiva Presidencia 06 de 2023, con destino a los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos y representantes legales de las entidades descentralizadas por servicios de la rama ejecutiva del poder público, relacionada con el uso eficiente de los recursos públicos.

Para el efecto, la mencionada Directiva, dispuso lo siguiente:

*"(...) 1. A partir de la fecha, los ministerios, sus entidades adscritas y vinculadas con capacidad jurídica para contratar, **deberán ejecutar directamente sus recursos y evitarán acudir a otras entidades para que actúen como intermediarias en la ejecución de sus políticas y recursos públicos. En todo caso, se respetarán los contratos que a la fecha de la presente Directiva se encuentren vigentes.** A través de esta directiva, se extiende la instrucción a la debida, idónea y eficiente ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación."* (Se resalta y subraya)

Este aspecto, que refiere a asuntos que se encuentran dentro de las funciones a cargo del GIT de Contratación deberán ser revisados por esta dependencia.

Cordialmente,

JOSÉ ROMÁN PACHECO GALLEGÓ

Gerente Asesoría Gestión Contractual 1 – VJ

Anexos: sin

cc:

Proyectó: Dilsen Paola Martínez Cifuentes – Contratista – GAGC 1 - VJ

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 410151



Documento firmado digitalmente



VoBo:
Nro Rad Padre:
Nro Borrador: 20237050078520
GADF-F-010

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20237050199843**
20237050199843
Fecha: **22-12-2023**

Agencia Nacional de Infraestructura

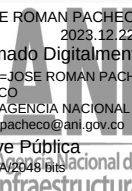
Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 484 88 60
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 410151

JOSE ROMAN PACHECO GALLEG
2023.12.22.12:59:37

Firmado Digitalmente

CN=JOSE ROMAN PACHECO GALLE
C=CO
O=AGENCIA NACIONAL DE INFRAE:
E=jpacheco@ani.gov.co

Llave Pública

RSAS2048 bits
 **Agencia Nacional de
Infraestructura**