Bogotá, 11 de abril de 2024

Doctoras
ALEJANDRA MOGOLLÓN BERNAL
Representante Legal
MARTHA CONSTANZA CORONADO FAJARDO
Directora general
LUZ HELENA MARTINEZ MORA
Subdirectora de estudios y modelación
UNIDAD DE PLANEACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE - UPIT.
Av. El Dorado #57-83 Torre 8, Piso 16.
Bogotá.

Asunto: Solicitud modificación contractual: prórroga.
Referencia: Contrato Consultoría No. 044 del 2023.

Respetadas Doctoras.

En virtud del objeto del contrato de la referencia, el cual consiste en: "*Realizar un estudio para la evaluación del funcionamiento económico, financiero, jurídico, técnico y social del esquema de peajes en Colombia, que incluya una propuesta técnica y jurídica de optimización del recaudo, que incorpore la evaluación de nuevas fuentes de financiamiento; para la mejor operación y mantenimiento de la red de transporte carretera en el país"* en aras de lograr productos que sirvan para la toma de decisiones por parte de las distintas entidades del Sector de manera atenta nos dirigimos a ustedes para realizar la solicitud formal de la ampliación del plazo y la modificación de fechas de entrega de los productos 5 y 6, cuyas condiciones iniciales se identifican los documentos contractuales y que se registran a continuación, con fundamento en las siguientes consideraciones y justificaciones, que valga la pena enunciar, no son atribuibles al Consorcio ni a la entidad contratante, pero que han impactado los tiempos de ejecución del Contrato:

1. **Alcance de los productos 5 y 6: análisis requeridos, disponibilidad de información y tiempos requeridos.**

De conformidad con lo descrito en el anexo técnico de consultoría, el alcance de los productos 5 y 6 comprende:

Producto 5	Producto 6
El alcance del producto incluye la entrega de un documento con la propuesta y simulación para el total de los peajes concesionados (ANI) y no concesionados (INVIAS y territoriales), una metodología – con componente tarifario- para la optimización del recaudo por peajes, que incorpore en su análisis el resultado de los análisis de los productos previos y: i) la estimación de capacidad de pago por peajes en sus áreas de influencia, su demanda potencial y el máximo recaudo esperado de éstos; ii) ii) el balance entre ingresos y necesidades para la red carretera nacional de recursos (usos y fuentes); iii) la inclusión metodológica y financiera de a) cargos diferenciales por distancia recorrida en el cobro de peajes, b) la viabilidad metodológica y financiera de cargos diferenciales a regiones con (con sus componentes de identificación), iv) la viabilidad metodológica y financiera para cargos diferenciales para vehículos con y sin carga/ pasajeros, v) el potencial de aplicabilidad de fuentes tales como valorización y cobros de plusvalía en el mediano y corto plazo, pero sin limitarse a estas. vi) la definición de acciones que permitan materializar la aplicación de instrumentos de financiación previstos en la Ley 388 de 1997 y los que se definan o creen a futuro, incluyendo articulación con entidades territoriales para su implementación y vii) elaboración de documentos base para materializar el cobro de participación en plusvalía y otras herramientas e instrumentos de financiación con destino a la construcción, rehabilitación, conservación y mantenimiento y operación de infraestructura de transporte. De dicha propuesta metodológica, tarifaria y regulatoria se deberá proyectar su impacto en i) el costo generalizado de transporte para los corredores logísticos definidos en la regulación vigente5, y ii) en el precio al consumidor final de los bienes transportados en por los mismos corredores, iii) e identificar en los	Entregar las propuestas de actos administrativos, documentos de política pública, borradores de decreto y/o proyecto de ley, así como su plan de implementación con cronograma y actores relevantes requeridos, para la efectiva aplicación de las propuestas presentadas en el estudio. **Fecha de entrega: 16 de mayo de 2024**

Producto 5	Producto 6
contratos de concesión suscritos que puedan verse afectados, el impacto jurídico, técnico, social y financiero, a partir de la implementación de una modificación regulatoria. **Fecha de entrega: 18 de abril de 2024**	

Para el desarrollo de los productos anteriormente referenciados, se ha evidenciado la necesidad de contar con información adicional a suministrarse por parte de entidades del sector, así como la búsqueda autónoma de parte del consultor en complemento con la información oficial.

Este insumo ha sido solicitado a dichas entidades haciendo uso del canal de comunicación suministrado por la UPIT, el cual, ha sido de gran utilidad sin embargo, los plazos de respuesta frente a dichas solicitudes han estado fuera de los tiempos esperados y, por tanto, del alcance tanto de la entidad como del Consorcio pese a las gestiones adelantadas, siendo la última fecha de recibo de información el pasado 8 de marzo de 2024 con una última actualización pendiente de remitirse. A continuación, relacionamos las fechas de las citadas solicitudes y estado actual:

Fecha	Información solicitada
1 y 17 noviembre 2023	- Archivos geográficos (formato shape) con ubicación de peajes y sus respectivos atributos. - Registros actualizados de estado de las vías georreferenciadas. - Soportes de la estimación de las tasas de peajes diferenciales, en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación. - Relación de inversiones, costos, capex, opex de Infraestructura vial. - Resoluciones y Circulares de actualización de tarifas de peajes de los años 2018 a 2023. - Relación de Inversiones, costos, Opex, capex de Infraestructura vial. - Los recaudos discriminados: La remuneración del Concesionario, FOSEVI (Policía de carreteras) y la participación del INVIAS. Relación de tráficos mes a mes años 2018 a 2023. - Relación de recaudo mes a mes años 2018 a 2023. - Los contratos de concesión (suscritos y en ejecución) para la operación, administración y recaudo de las estaciones de peaje a cargo del INVIAS. - Los contratos de concesión (suscritos y en ejecución) de los peajes que se operan en la infraestructura concesionada a cargo de la ANI.

	- Los contratos de concesión, operación, administración y recaudo (en proceso de contratación, suscritos y en ejecución) de las estaciones de peaje a cargo de esa entidad territorial. Así como, la normatividad (decretos, resoluciones, etc.) vigente que reglamente el esquema de tarifas y demás, así como relacionar las reformas, modificaciones y ajustes en ese sentido se encuentren en curso y que sean posibles de prever. - Quejas presentadas referentes al funcionamiento de los peajes o conflictos sociales que se hayan presentado frente a estos y las estrategias implementadas en la resolución de dichos conflictos. - Directorio de actores relevantes en el área de influencia de los Peajes, como lo son: posibles datos de Juntas de Acción Comunal, veedurías o grupos sociales existentes y/o interesados en el territorio frente al funcionamiento del peaje.
4 de enero de 2024	**AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI** - Información de los modelos financieros con propósito contable administrado por la ANI, a cierre de diciembre 2022, con la siguiente información: - Valor Capex por UF - Valor Opex por UF - Avance de obra porcentual por UF y total, por año - Proyección de inversión Capex por UF - Proyección de inversión Opex por UF - La información presentada se basa en el Apéndice Financiero 2 de cada contrato APP, y los cálculos realizados para los contratos de anteriores generaciones. - Valor anual de vigencias futuras contratadas para cada proyecto de concesión, en pesos constante - Valor anual de ejecución de vigencias futuras para cada proyecto de concesión - Derecho de Retribución: - Valor de Derecho de Retribución para cada proyecto de concesión, en pesos constantes de mes de referencia de cada contrato - Valor de Derecho de Retribución pagado para cada proyecto de concesión (recibido) - Pasivos contingentes - Plan de aportes vigente a 31-dic-22 para cada proyecto aportante (clasificado por riesgo, pesos constantes) - Pagos realizados para cada proyecto de concesión - Proyección ingresos de peajes por concesión

	- Proyección compensación menor recaudo derivado de aplicación decreto 050/23 por concesión, pesos corrientes. - Considerando que ANIscopio presenta una información limitada al público frente a la presentada al interior, se plantea a posibilidad de solicitar usuario de consulta interno, que permita mas detalle de información presentada. **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS** Peajes territoriales Listado de peajes Entidad responsable Tipo de contrato Categorías, Tarifas y Recaudo de peaje periodo 2018-2022 Inversión/vigencias futuras previstas para dichos corredores Documento "*Informe Final Estudio para Determinar la Metodología para Instalar Estaciones de Peaje en Carreteras Nacionales*" elaborado por el Ingeniero Civil Germán Ospina Ovalle (2012), Ampliación información de los siguientes proyectos de inversión nacional (p.ej. alcance, cobertura): - "*administración recaudo y control de la tasa de peaje. Nacional*" - "*conservación de vías a través de mantenimiento rutinario y administración vial. Nacional*" - "*construccion de obras de emergencia en la infraestructura de la red vial primaria. Nacional*" - "*construcción de obras para la seguridad vial. Nacional*" - "*construccion obras de emergencia para la red vial nacional.*" - "*construccion puentes de la red vial.*" - "*mejoramiento y mantenimiento vias alternas a la troncal de occidente. Nariño-antioquia-cauca-valle del cauca-risaralda.*" Proyectos inversión incluidos en MGMP **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP**

	1. Proyectos de inversión autorizados con vigencias futuras, en pesos constantes de 2023, incluido en el MFMP 2023, de acuerdo con las siguientes tablas: - Tabla A.3.4. anualizado (desagregación periodo 2030-2053) - Tabla A.3.1. anualizado (desagregación de cada cuatrienio) 2. Supuestos macroeconómicos MHCP actualizados a la fecha
5 de marzo 2024	*3. DIFERENCIAL DE RECAUDO (DR):* *• Valor de Diferencial de Recaudo para cada proyecto de concesión, en pesos constantes de mes de referencia de cada contrato* *• Valor de Diferencial de Recaudo pagado para cada proyecto de concesión (recibido)* *El DR es una información sobre una garantía que da luces sobre sobre el tráfico esperado frente al real. Para los fines de la modelación se requiere esto de manera anual, por tipo de proyecto (que permita posteriormente determinar el corredor en el cual se encuentra ubicado) así como la fecha de referencia y el tipo de moneda en que se encuentre (pesos constantes, pesos corrientes, valor presente). Se solicita esta información para todo el horizonte de cada proyecto, o en su defecto desde el inicio de cada proyecto y a un horizonte a 10 años desde este año.* *5. PROYECCIÓN COMPENSACIÓN MENOR RECAUDO DERIVADO DE APLICACIÓN DECRETO 050/23 POR CONCESIÓN, PESOS CORRIENTES.* *Para efectos del análisis de ingresos, este es un elemento que incide en el monto de recaudo de peaje para los años 2023 y 2024, dentro de la evaluación financiera de la consultoría.* *Considerando la expectativa de normalización de las tarifas de peaje, se solicita esta información para 2023 y 2024.* *Se reitera esta información, considerando que mediante comunicación 20246020051011 del 13 de febrero de 2024 la Gerencia de Riesgos respondió información solamente relacionada con el Numeral 4. Pasivos Contingentes, y remitió la solicitud sobre los otros puntos financieros a la Vicepresidencia Ejecutiva.* Por otra parte, sobre la información de proyecciones del **INVIAS**, la siguiente sería la solicitud: *Agradecemos el envío de la información de proyección de recaudo de peajes de la entidad, elaborada por el Grupo de Peajes de la Dirección Técnica y Estructuración, la cual se elabora para efectos de información financiera a remitir*

	al Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En lo posible se solicita la información desagregada por categoría y caseta de peaje

La información anteriormente enunciada se ha entregado de manera parcial en las siguientes fechas: 7 de noviembre de 2023, 10 de noviembre de 2023,14 de noviembre de 2023, 15 de noviembre de 2023, 3 de enero de 2024, 22 de enero de 2024 y 15 de marzo de 2024.

1.1 Análisis y procesamiento de información.

En línea con el punto anterior, dado el volumen y características de la información recibida a la fecha, de parte de los profesionales del Consorcio se han realizado revisiones de resultados y reprocesamientos de dicha información en función no solamente de las observaciones generadas por parte de entidades del sector (concretamente, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI), sino en la necesidad de ajustar los datos recibidos a la realidad del modelo financiero y con propósitos contables; esto, necesariamente se tradujo en mayores tiempos de la consultoría, con lo cual, la consolidación de datos finales con fuentes oficiales ha generado ajustes en las fechas definidas en documento de plan de trabajo de la consultoría cómo se ve detalladamente en el cronograma adjunto.

En igual sentido, se identificó la necesidad de realizar mesas de trabajo con actores y representantes de las entidades del sector que incluyen pero no se limitan a: Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de VIAS – INVIAS y Agencia Nacional de Infraestructura ANI; así, es necesario contar con holguras en la realización de estos espacios en términos de organización de agendas y duración de dichos espacios. El detalle de estas fechas se encuentra en el Anexo No. 1 – Metodología producto 5 adjunta al presente comunicado.

2. Propuesta de cumplimiento de objetivos (análisis sistémico de componentes productos 5 y 6).

De lo anterior y en línea con lo establecido en el anexo técnico del contrato, se evidencia que para la estructuración y elaboración del producto No. 6, se requiere contar con los resultados definidos y esperados para el producto No. 5 y de manera adicional, es preciso contar con un análisis de la información y los modelos adicionales y más robustos a los presentados en el documento metodológico (producto 1). Lo que requiere más tiempo de los previstos inicialmente la cual, se adjunta en el presente comunicado (Anexo 1) y que contiene a grandes rasgos los siguientes elementos:

- **FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROPUESTAS OPTIMIZACIÓN DEL RECAUDO DE PEAJES**
- **DESCRIPCIÓN DE PROBLEMÁTICAS E IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MEJORA**

Propuestas de tipo regulatorio
Propuestas de tipo Técnico y operativo
Propuestas de tipo social

- **VENTAJAS Y DESVENTAJAS**
- **ANÁLISIS DE VIABILIDAD TÉCNICA Y LEGAL**
- **IMPACTOS DE LAS PROPUESTAS IDENTIFICADAS**
  Impacto en el costo generalizado del transporte y el precio de los bienes para el consumidor final ante variaciones en las tarifas de peaje
  Impacto en el recaudo de contratos de concesión suscritos ante variaciones en las cuotas de peaje
  Estimación de máximos ingresos potenciales en la red de peajes nacionales**.**
- **Herramientas para determinar el impacto de las propuestas**
- **DEFINICIÓN DE CRITERIOS Y PRIORIZACIÓN**
- **DOCUMENTOS METODOLÓGICOS**
- **FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE NUEVAS FUENTES DE FONDEO Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA VIAL**
- **ANÁLISIS SISTÉMICO A APLICAR PARA LA EVALUACIÓN DE FUENTE**
  Identificación y características de nuevas fuentes de fondeo y financiamiento
  Análisis y viabilidad jurídica de las fuentes
  Identificación criterios de evaluación y priorización
  Definición de acciones que permitan materializar la aplicación
- **FASE FORMULACIÓN – FORMULACIÓN DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y REGLAMENTACIÓN.**
- **METODOLOGÍA DE ENTREGABLES.**

2.1 Desarrollo de actividades adicionales de socialización y retroalimentación para la propuesta de optimización.

Las actividades de cumplimiento del producto 5, en particular las asociadas a la caracterización de propuestas sobre las cuales se profundiza el modelamiento y la simulación a la que hace referencia el contrato requirió ampliar las discusiones con las entidades del sector transporte (ANI, INVIAS, y Ministerio de Transporte) con el propósito de hacer aplicables y consensuadas éstas propuestas.

La ampliación de las discusiones, materializada en talleres y reuniones de seguimiento requiere tiempos adicionales y está plenamente justificada por la importancia de la retroalimentación y conocimiento continuo del sector de las propuestas y análisis que se realizan en la consultoría.

3. Consideraciones jurídicas de la solicitud.

Nos permitimos resaltar que esta necesidad de ajuste de fechas en los entregables del año 2024 ha venido siendo revisada y discutida con el equipo supervisor en las sesiones de seguimiento y que la prórroga solicitada, no generará ningún costo adicional a los ya previstos en el Contrato, ni implica solicitud de reconocimiento económico alguno por parte del Consultor.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente analizado y con ocasión de la necesidad de efectuar los ajustes correspondientes al plazo del contrato, a efectos de darle coherencia a los tiempos y plazos requeridos para su adecuada ejecución contractual, es conveniente recordar que la solicitud incoada es procedente, teniendo en cuenta que es responsabilidad de las entidades públicas adoptar

medidas de control y vigilancia durante la ejecución de sus contratos para asegurar el cumplimiento de los fines de la contratación pública; esto es, los fines estatales, así como la continua y eficiente prestación de los servicios a su cargo.

En esos términos lo señala el numeral 1 de artículo 14 de la Ley 80 de 1993 al indicar que *"(…) Para el cumplimiento de los fines de la contratación,* ***las entidades estatales*** *(…) tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación,* ***podrán*** *(…),* ***introducir modificaciones a lo contratado*** (…)." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Del mismo modo, atendiendo lo establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la citada ley, en virtud del cual, es un deber de los particulares contratistas del Estado colaborar *"(…) con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; (…), obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamiento que pudieran presentarse"*.

Es por estos preceptos que se presenta la solicitud de modificación contractual, en tanto lo que se pretende es ajustar los tiempos y condiciones contractuales y darles coherencia en relación con la finalidad contratada, teniendo en cuenta las situaciones acaecidas y ampliamente conocidas por las partes.

En ese sentido, resulta igualmente de gran importancia traer a colación lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-300 de 2012, donde concordó con lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para reiterar que la modificación del contrato estatal 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:

> *"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 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; advirtiendo, 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***". (Negrilla fuera del texto original)

A su vez, esta misma Corporación ha advertido que *"(…) la modificación del contrato* ***no puede ser de tal entidad que altere su esencia*** *y lo* ***convierta en otro tipo de negocio jurídico****, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato. En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales* (…)"[1](Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En ese orden de ideas, las entidades públicas y los contratistas tienen la facultad legal para introducir de común acuerdo al contrato aquellas modificaciones que sean necesarias para que el cumplimento del objeto contractual sea ajustado a las condiciones y en los términos esperados. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado además que "*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.*** *(…)"*[2] (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

De esta manera, se tiene que la solicitud planteada en nada afecta la esencia ni convierte en otro tipo de negocio jurídico, sino que, por el contrario, lo optimiza pues establece los plazos justos, racionales y necesarios para la adecuada y eficiente ejecución de las actividades y responde además a la realidad de lo que es la ejecución de las obligaciones en este tipo de proyectos de consultoría.

Para concluir, ante las condiciones particulares que se han presentado durante el desarrollo de algunas de las actividades plasmadas en el Contrato, descritas anteriormente y no imputables a ninguna de las partes, de manera atenta solicitamos de su amable consideración para que se nos conceda una prórroga de setenta (70) días calendario en el plazo de ejecución del Contrato, pasando de siete (7) meses a 9 meses y 10 dias, de manera que la fecha de terminación del contrato sea el 8 de agosto de 2024, incluyendo igualmente los tiempos de revisión de los productos por parte de la entidad contratante.

---

[1]Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012)

[2]CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil nueve (2009). Radicación No. 1.952 11001-03-06-000-2009-00033-00

Así las cosas, a continuación se presentan las fechas propuestas para las entregas pendientes, considerando la ampliación solicitada.

Producto	Fecha contractual de entrega	Fecha de entrega con modificación de plazo
No. 5	18/04/2024	24/06/2024
No. 6	16/05/2024	29/07/2024

Por lo anterior, agradecemos su atención y quedamos pendientes de su respuesta y de la formalización del documento que nos permita materializar las modificaciones solicitadas, en virtud de lo establecido en la Cláusula Vigésima Segunda del Contrato.

Quedamos atentos a su respuesta.

Cordialmente,



JEAN CHRISTIAN TRUJILLO
Representante Legal
Consorcio Conarcón Capital

Anexo 1: UPIT30 Plan de trabajo productos 5 y 6 V1 – Cronograma de entrega productos 5 y 6.