Bogotá, 08 de octubre de 2024

AT-CU2C-1799-S-306-23

Señores
CONSORCIO ESTABILIZACIÓN AMJ
Ing. Cesar Orlando Burgos Grillo
Representante Legal
Ciudad

REFERENCIA N.1: CONTRATO DE OBRA NÚMERO IDU-1775-2023 cuyo objeto es REALIZAR EL DIAGNÓSTICO Y/O LA ACTUALIZACIÓN Y/O LA COMPLEMENTACIÓN Y/O LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y EJECUTAR A MONTO AGOTABLE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C., GRUPO D".

REFERENCIA N.2: CONTRATO DE INTERVENTORÍA NUMERO IDU-1799-2023 cuyo objeto es la INTERVENTORÍA INTEGRAL PARA REALIZAR EL DIAGNÓSTICO Y/O LA ACTUALIZACIÓN Y/O LA COMPLEMENTACIÓN Y/O LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y EJECUTAR A MONTO AGOTABLE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTA D.C"- GRUPO D.

ASUNTO: Concepto Favorable – Solicitud de Prórroga del Contrato de Obra No. 1775 de 2023 AMJ-0139-1775-2024.

Cordial saludo,

En desarrollo del contrato de la referencia y en atención a la solicitud de prorroga elevada por el Contratista de obra "CONSORCIO ESTABILIZACIÓN AMJ" mediante las comunicado **AMJ-0293-1775-2024**, por medio de la presente, la Interventoría en uso de sus atribuciones legales y contractuales se permite conceptuar sobre la solicitud de prórroga, de la fase de Estudios y Diseños, afirmando que, realizó una evaluación de las causas que dan origen a la solicitud de prórroga y encuentra justificado que la misma sea concedida, por un término de 15 días calendario, a partir del 14 de octubre y hasta el día 29 de octubre de 2024, a efectos de garantizar el cumplimiento del objeto del contrato[1]. No obstante esta Interventoría considera necesario y prudencial pronunciarse sobre los siguientes aspectos:

[1] El artículo 16 de la Ley 80 faculta a las entidades contratantes a modificar los contratos, de común acuerdo o de forma unilateral, cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de las multas del Estado. Con razón se señala que *"… la inmutabilidad del contrato no es una inmutabilidad del contenido, sino del fin, que prima en todo caso sobre aquel."*

I. ANTECEDENTES CONTRACTUALES

1. El 29 de Diciembre de 2023, el CONSORCIO ESTABILIZACIÓN AMJ (Contratista de obra) y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) suscribieron en conjunto el Contrato de Obra pública No. IDU-1775-20233 que tiene por objeto "REALIZAR EL DIAGNÓSTICO Y/O LA ACTUALIZACIÓN Y/O LA COMPLEMENTACIÓN Y/O LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y EJECUTAR A MONTO AGOTABLE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTA D.C. Grupo D".

2. Según la Cláusula Quinta del Contrato de Obra No. IDU-1775-2023, se estableció un plazo de CATORCE (14) MESES, contados a partir del 14 de mayo fecha de la suscripción del Acta No.1 de Inicio de Contrato de Obra, previo cumplimiento de requisitos según el Artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y otros señalados en el pliego de condiciones y el Contrato.

3. El plazo total del contrato comprende CINCO (5) MESES para la ETAPA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS y NUEVE (9) MESES para LA ETAPA DE OBRA, incluido un (1) mes para el recibo final de obra, según lo indicado en el Anexo 1- Anexo Técnico.

4. Ahora bien, la ETAPA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS se subdivide en las siguientes fases:

ETAPA	FASE	DURACIÓN
ESTUDIOS Y DISEÑOS	Investigación, Recopilación y Análisis de información.	**(1) mes**
	Diagnóstico y/o la actualización y/o la complementación y/o la elaboración de estudios y diseños	**(3) meses**
	Trámites con terceros y aprobaciones	**(1) meses**

5. En el parágrafo primero del numeral 5.1 de la Clausula 5 del Contrato de Obra se determinó que ***"****La Etapa de Construcción no podrá iniciarse, hasta tanto no se culminen la totalidad de las obligaciones establecidas en la etapa de estudios y diseños por punto inestable y se cuente con la aprobación de interventoría. Lo*

anterior sin perjuicio del proceso administrativo sancionatorio y/o conminatorio a que haya lugar, por el incumplimiento de las obligaciones en el plazo previsto".

6. A la fecha, se ha cumplido con las actividades de las fases de (i) Investigación, Recopilación y Análisis de Información, y (ii) Diagnóstico y/o actualización y/o la complementación y/o elaboración de estudios y diseños, y actualmente la etapa se encuentra en la fase de trámites con terceros y aprobaciones, correspondiente a la semana 21, equivalente al 98% del tiempo de ejecución de la Etapa de Estudios y Diseños.

El avance físico y financiero registrado con corte a la semana de ejecución No.20 que obedece al informe semanal de interventoría aprobado por la Entidad es el siguiente:

Avance Físico del 91%

7. A continuación, se detalla el estado actual de los productos correspondientes al presente contrato:

PRODUCTO	SUBPRODUCTO	ESTADO
Topografía	Informe recopilación y análisis de Información	En espera de atención de observaciones del contratista
	Metodología	Aprobado por Interventoría
	Informe estudio topográfico	Aprobado por Interventoría
Diseño Geométrico	Informe recopilación y análisis de Información	Aprobado por interventoría
	Informe final Estudios y diseños	Revisión de interventoría
Tránsito	Informe recopilación y análisis de Información	Aprobado de interventoría
	Apéndice F	Revisión de interventoría
	Informe Final	Revisión de interventoría
Diseño Urbano	Informe recopilación y análisis de Información	Aprobado de interventoría
	Metodología de trabajo	Aprobado de interventoría
	Esquema general	Aprobado por interventoría, en revisión de IDU
	Producto final	Revisión de interventoría

PRODUCTO	SUBPRODUCTO	ESTADO
	Propuesta de diseño paisajístico	Aprobado de interventoría
BIC	Informe recopilación y análisis de Información	Aprobado de interventoría
	Informe EyD con Matriz	Aprobado de interventoría
Predios	Informe recopilación y análisis de Información	Aprobado de interventoría
	Metodología de trabajo	Aprobado de interventoría
	Informe final	Revisión de interventoría
Redes Hidrosanitarias	Informe recopilación y análisis de Información	Pendiente a observaciones por el contratista.
	Metodología empleada	Aprobado de interventoría
	Informe final	Revisión de interventoría
	RAI	Aprobado de interventoría
Estructuras	Inventario estructuras existentes	Aprobado de interventoría
	Obras para Estructuras Existentes	Revisión de interventoría
	Diseño de Estructuras Nuevas	
	Memorias de cálculo	
	Documento Técnico de Soporte	
	Informe Final	
Geotecnia	Informe recopilación y análisis de Información	Aprobado de interventoría
	Plan de exploración del subsuelo	Aprobado de interventoría
	Estudios y diseños geotécnicos definitivos	Pendiente a observaciones por el contratista.
Pavimentos	Informe recopilación y análisis de Información	Aprobado de interventoría
	Diseño de pavimentos de detalle	Aprobado de interventoría

A la fecha, se encuentra pendiente de aprobación algunos productos para dar cierre a la Etapa de Estudios y Diseños e inicio a la Etapa de Obra.

8. Debido a los hechos expuestos y a otras situaciones, el CONSORCIO ESTABILIZACIÓN AMJ, a través del comunicado AMJ-0293-1775-2024 del 07 de octubre de 2024, ha solicitado una extensión del plazo del Contrato de Obra No. IDU-1775-2023 por un periodo adicional de 15 días calendario, a contar desde el 14 de octubre de 2024. En dichos comunicados, el consorcio ha presentado los argumentos que sustentan su solicitud.

9. El CONSORCIO URBANO 2C en calidad de firma interventora, procede a valorar la solicitud de prórroga presentada por el contratista CONSORCIO ESTABILIZACIÓN AMJ emitiendo concepto favorable a la solicitud de adición y prórroga presentada por el contratista de obra.

II. SOLICITUD DE PRÓRROGA

2.1. Causal de la solicitud de prórroga

Mediante el comunicado **AMJ-0293-1775-2024**, el contratista de obra, solicita una prórroga del Contrato de Obra No. 1775 de 2023 por un periodo de QUINCE (15) DÍAS CALENDARIO, bajo los siguientes argumentos:

- **Comunicado AMJ-0293-1775-2024**

  Esta solicitud se realiza considerando que el plazo inicialmente previsto no puede satisfacerse para lograr, integralmente, los productos pendientes de entrega y aprobación al igual que aquellos que depende de la respuesta y solución por parte de terceros y del Idu.

  …

  De acuerdo con la tabla anterior, algunos productos se encuentran en proceso de atender observaciones realizadas por el contratista, mientras que otros, ya aprobados por la interventoría, están en revisión por parte del IDU para su recibido a satisfacción.

  En cuanto a los productos que requieren el aval de terceros, estos siguen en fase de presentación por parte del contratista, pendientes de la revisión de la interventoría y del concepto de la entidad, previo a su radicación ante cada una de las entidades competentes.

2.2. Justificación Técnica

- **El estado actual de los productos:** Tal como se ilustro en el numeral 6 de los antecedentes del presente comunicado, a la fecha se encuentra pendiente de aprobación de varios productos; algunos de estos se encuentran en proceso de

atender observaciones, otros en revisión por parte del IDU y otros pendientes de aval de terceros.

Los productos pendientes de entrega y aprobación, así como aquellos que dependen de terceros y del IDU, no podrán ser entregados por el contratista en el plazo inicialmente previsto para ello, lo cual imposibilita iniciar la Etapa de Obra, pues recordemos que, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo primero del numeral 5.1. de la cláusula 5 del Contrato de Obra IDU 1755-2023 *"La Etapa de Construcción no podrá iniciarse, hasta tanto no se culminen la totalidad de las obligaciones establecidas en la etapa de estudios y diseños por punto inestable y se cuente con la aprobación de interventoría…"*

Dadas las circunstancias expuestas y la imposibilidad de cumplir con los objetivos del contrato, durante la Etapa de Estudios y Diseños, dentro del plazo inicialmente establecido, **la Interventoría considera viable la prórroga solicitada**. Este concepto se fundamenta en la necesidad de garantizar la correcta ejecución del contrato, asegurando la calidad de los productos y la optimización de los recursos disponibles.

2.3. Justificación Jurídica

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 80 de 1993[2], las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad, pueden, de común acuerdo, establecer las modificaciones a los contratos estatales, siempre que estas no contravengan disposiciones de orden público. En todo caso, las modificaciones deben corresponder a los principios de la función administrativa.

Ahora bien, la modificación del contrato, en principio, es de carácter excepcional; sin embargo, siempre que la misma sea necesaria para el cumplimiento de los fines estatales y sus reformas no impliquen un cambio radical en el contrato, será procedente.

[2] Artículo 40. Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza. "Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. "En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración".

De esta manera lo ha manifestado la jurisprudencia del Consejo de Estado[3]:

> *"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."*

En esta medida, tratándose de modificaciones que en este caso se referiría a la cláusula de plazo de ejecución del contrato, la misma debería quedar consignada en un Otrosí suscrito por las partes, amparándose en las justificaciones que ha esbozado el Contratista y que en este contrato, resultarían de hechos fuera del control del control del contratista, motivo por el cual, la Entidad Contratante, en ejercicio de la dirección del contrato a su cargo, en los términos del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 y del principio de la autonomía de la voluntad, está en libertad de suscribir la prórroga solicitada, bajo el entendido que la misma tendría objeto y causa lícita.

Adicionalmente deberá verificar y acreditar que en ejercicio del contrato de obra, ésta tenga una interventoría vigente para la supervisión y vigilancia requerida por ley.

En cuanto a las prórrogas y su viabilidad, Colombia Compra Eficiente, a través de sus conceptos ha realizado las aclaraciones correspondientes en lo que respecta a la procedencia de la suscripción de prórrogas contractuales, basándose en la jurisprudencia, puesto que la Ley 80 de 1993 no estableció de manera taxativa una regulación ante este tipo de eventualidades.

Como consta en el concepto identificado bajo No. C- C-100-2020, la Entidad indicó:

[3] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, en concepto con radicado 1952del 13 de agosto de 2009.

" La Ley 80 de 1993 no se refirió en términos generales a la posibilidad de modificar el plazo de los contratos estatales o a la fijación de límites o condiciones de procedencia, como se hizo en los anteriores estatutos de contratación, aunque dicha posibilidad se desprendería de lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, según el cual «En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes [...]»; no obstante, en el inciso segundo del parágrafo del mismo artículo estableció límites a la adición de los contratos estatales, indicando que «Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales»[4].

Ahora bien, como los estatutos contractuales no establecen una diferencia clara entre los conceptos propuestos, es necesario recurrir a otras disposiciones y aportes doctrinarios para distinguirlos. Como distinción inicial, se tiene que el concepto prórroga está particularmente ligado con la modificación —ampliación— del plazo de los contratos; las adiciones con el incremento del valor, debido a la inclusión de nuevas obligaciones, sea por la introducción de nuevas actividades o por la ejecución de una mayor cantidad de las pactadas inicialmente; y la renovación con el nacimiento de un nuevo contrato, en condiciones similares o idénticas al contrato inicial. (...)" Algunos doctrinantes del contrato estatal se han esforzado en señalar las diferencias entre los conceptos de adición y prórroga, que son comúnmente utilizados en estos contratos; no así en relación con el concepto de renovación, cuya diferencia con la prórroga es desarrollada por la jurisprudencia y la doctrina del derecho privado, en vista de que aquel concepto es propio de los contratos de arrendamiento, concluyendo que la prórroga consiste en extender los efectos de un contrato por un término mayor, es decir, prorrogar el mismo contrato; mientras que la renovación consiste en la celebración de un nuevo contrato, al indicar que «el renovado es uno nuevo». " (Subraya fuera del texto)

En sentido similar a lo expuesto por la jurisprudencia la doctrina ha precisado que la prórroga siendo un incremento del plazo, no necesariamente implica un aumento en el valor del contrato, aunque podría hacerlo. En este sentido, afirma:

> *Por medio de la prórroga el plazo de cumplimiento de las obligaciones nacidas del contrato se desplaza en el tiempo. Per se no implica aumento de valor ya que el objeto*

[4] Lo anterior sin desconocer: i) que la Ley 80 de 1993 en el artículo 36 y 37 estableció la posibilidad de prorrogar el término de duración de las concesiones para la prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones, al igual que en relación con la concesión de servicios postales; y ii) dicha ley utiliza en varios lugares el concepto prórroga como la posibilidad de ampliar ciertos plazos, referidos a determinadas etapas de la etapa precontractual –arts. 30.4, 30.5 y 30.9-.

> *contratado no se altera. Cosa diferente es que el aumento del plazo por razones no imputables al contratista en muchas ocasiones genera un mayor costo que debe ser reconocido, siendo, entonces, el mayor plazo la causa del mayor valor. Este deberá ser aceptado para mantener a salvo la ecuación financiera del contrato*[5].

De otra parte, para el caso que nos ocupa resulta relevante citar lo indicado por el Consejo de Estado, en sentencia del 24 de agosto de 2005, que señaló que la suscripción de otrosíes para la incorporación de prórrogas, es posible, ya que el plazo es un elemento accidental de los contratos estatales, por lo que existe gran amplitud en su delimitación por las partes, lo que se transfiere a la posibilidad de modificarlo por voluntad de las partes.

Allí se indica:

> Por otra parte, *la prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos* a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues no es una de '... aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente'. Tampoco es un elemento de la naturaleza del contrato, esto es el que no siendo esencial en él, se entiende pertenecerle sin la necesidad de una cláusula especial, dado que si no se pacta, no existe norma legal que lo establezca. El plazo es, por tanto, un elemento accidental del contrato en razón a que, en los términos del mismo artículo, ni esencial ni naturalmente le pertenece a éste, y se le agrega por medio de cláusulas especiales, es decir que no es necesario para la formación del acto ni se sobreentiende como integrante de él. *De consiguiente, no siendo el plazo un elemento de la esencia del contrato sino meramente accidental, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues éstas lo establecen en el respectivo contrato*.[6] (Cursiva fuera de texto).

Conforme a lo anterior, la Interventoría no considera que la modificación que se plantea vulnere la ley, pues ciertamente su causa es real y cierta y sobreviene a lo pactado inicialmente por las partes, sumado a las razones técnicas esbozadas.

[5] DÁVILA VINUEZA. Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Aproximación crítica a la Ley 80 de 1993. 2ª ed. Bogotá: Legis, 2003.

[6] Consejo de Estado. Sección Quinta. sentencia del 24 de agosto de 2005. exp. 3171A. C.P. Darío Quiñones Pinilla.

Dada la justificación presentada y en ejercicio de las funciones de interventoría, **esta** se permite emitir **concepto favorable** a la solicitud de prórroga solicitada por el contratista de obra para la modificación contractual en su plazo, por el término de **15 DÍAS**. Es de aclarar que, este comunicado es netamente conceptual y será la Entidad Contratante la encargada de tomar las determinaciones finales, en virtud de los poderes y/o facultades con los que cuenta la administración.

III. CONSTANCIAS Y ADVERTENCIAS AL PROCEDIMIENTO

Es menester advertir que la función de la Interventoría, una vez realizado el análisis correspondiente, es recomendar al IDU la prórroga del contrato de obra por el término antes indicado, y que nuestro concepto no reemplaza el estudio de oportunidad y conveniencia que debe efectuar el IDU.

Por otra parte, y respecto al Contrato de Interventoría IDU 1799 de 2023, se solicitará al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU en concordancia a lo establecido en el Artículo 85, de la Ley 1474 de 2011, referente a la continuidad del contrato de interventoría cuando se haya prorrogado el contrato objeto de la vigilancia, la prórroga de este, y realizar las apropiaciones presupuestales correspondientes que permitan de igual manera la modificación al Contrato de Interventoría asociado No. IDU-1799-2023.

Atentamente,

EDGAR EDUARDO LARA GUZMÁN
DIRECTOR DE INTERVENTORÍA
CONSORCIO URBANO 2C
CC: Fabián Alexander Mahecha Ávila- Profesional Especializado - Supervisor del Contrato
Anexo: N.A