Documento firmado digitalmente

GTEC

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20247050212733**
20247050212733
Fecha: **13-12-2024**

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: **NIDIA LUZ ANGELA SIERRA OLIVEROS**
Experto Código G3 – Grado 08 – VEJ

DE: **CARLOS RICARDO MENDIETA PINEDA**
Gerente GIT Asesoría Gestión Contractual 1 (E) - VJ

ASUNTO: Su memorando No. 20245030209053 del 10 de diciembre de 2024 – Concepto Jurídico solicitud prorroga Convenio ANI VEJ-CI-008-2021 - INVIAS 1285-2021 y Convenio Interadministrativo ANI – INVIAS No. VEJ-023-2022

Cordial saludo,

Mediante el memorando del asunto, la Vicepresidencia Ejecutiva solicitó a esta Gerencia emitir concepto frente a la propuesta de prorroga presentada por el INVIAS a los Convenio ANI VEJ-CI-008-2021 - INVIAS 1285-2021 y Convenio Interadministrativo ANI – INVIAS No. VEJ-023-2022, y sobre el particular se hacen las siguientes precisiones:

1. ANTECEDENTES

El 12 de julio de 2021 el Instituto Nacional de Vías - INVIAS y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI suscribieron el Convenio **ANI VEJ-CI-008-2021 - INVIAS 1285-2021** cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos entre el Instituto Nacional de Vías y la Agencia Nacional de Infraestructura para COADYUVAR LA EJECUCION DEL PROYECTO "MEJORAMIENTO MEDIANTE LA CONSTRUCCION PARA LA SOLUCION INTEGRAL DEL PASO A LA ALTURA DEL KILOMETRO 58 DE LA CABECERA MUNICIPAL DE GUAYABETAL DE LA VIA BOGOTA – VILLAVICENCIO"*, en el cual se estableció como uno de los compromisos del INVIAS el de *"Estructurar y adelantar los procesos contractuales para la ejecución de la construcción para la solución integral del paso a la altura del kilómetro 58 de la cabecera municipal de Guayabetal de la vía Bogotá Villavicencio."*, previéndose un plazo de ejecución de 24 meses a partir de su suscripción según lo dispuesto en la cláusula segunda.

En el marco de la ejecución del mencionado convenio y con el propósito de asegurar la efectiva consecución de los resultados esperados con éste, el día 28 de noviembre de 2022 el Instituto Nacional de Vías - INVIAS y la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, suscribieron el **Convenio Específico de Cooperación No. CI-023-2022**, con el objeto de *"AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS PARA "EL MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCION DE UNA SOLUCION INTEGRAL DEL PASO A LA ALTURA DEL KILOMETRO 58 DE LA CABECERA MUNICIPAL DE GUAYABETAL DE LA VIA BOGOTA – VILLAVICENCIO, EN EL MARCO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. VEJ-CI-008-2021 (ANI) 1285-2021 (INVIAS)"*, con el propósito de que la Agencia, como gestora de la infraestructura a intervenir, concurra presupuestalmente en la ejecución de la solución del paso a la altura del kilómetro 58 de la cabecera municipal de Guayabetal de la vía Bogotá – Villavicencio, mediante la realización de un aporte presupuestal por la suma de $50.000.000.000 con el fin de ser adicionados al contrato de obra INVIAS No.

Documento firmado digitalmente
GTEC

1646 de 2021 y su respectiva interventoría, de acuerdo con la solicitud realizada por el INVIAS a través de la comunicación No. SGR 65074 del 21 de octubre de 2022 y el presupuesto de adición adjunto al referido oficio.

Conforme lo anterior, en la Cláusula Sexta del Convenio Interadministrativo No. CI-023-2022 el compromiso presupuestal asciende a la suma de CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS ($50.000.000.000,00) correspondientes al Proyecto de Inversión Asignado a la Vicepresidencia Ejecutiva de la ANI para el Desarrollo de las obras objeto del citado convenio.

De acuerdo con la Cláusula Segunda del Convenio Interadministrativo No. CI-023-2022 el plazo de ejecución del convenio será hasta el 31 de diciembre de 2023 o hasta la fecha de realización del objeto del presente convenio, lo primero que ocurra y, sin perjuicio de que pueda ser prorrogable por mutuo acuerdo de las partes.

El 12 de julio de 2023 se suscribió en la plataforma transaccional SECOP II, **Otrosí No. 1** al Convenio **ANI VEJ-CI-008-2021 - INVIAS 1285-2021** mediante el cual se prorrogó el plazo previsto en la cláusula segunda hasta el **31 de diciembre de 2024** y el día 28 de diciembre de 2023 se suscribió **Otrosí No. 1** al Convenio Específico de Cooperación **No. CI-023-2022** para modificar la cláusula segunda en los siguientes términos:

> *"**CLÁUSULA SEGUNDA. - PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONVENIO.** El plazo de ejecución del convenio será hasta el 31 de diciembre de 2024 o hasta la fecha de realización del objeto del presente convenio, lo primero que ocurra y, sin perjuicio de que pueda ser prorrogable por mutuo acuerdo de las partes. En todo caso el convenio deberá estar vigente mientras los contratos derivados de este se encuentren en ejecución, para lo cual se suscribirá otrosí modificando el presente plazo.*
>
> ***PARÁGRAFO.** - Finalizado el plazo del presente convenio la AGENCIA y el INSTITUTO procederán a su liquidación final, previa suscripción del Acta de Entrega y Recibo Final de la contratación derivada requerida para el desarrollo de los compromisos aquí pactados."*

2. SOLICITUD

El INVIAS mediante comunicado 2024S-VBOG-090102 radicado en la ANI con el No. 20244091497812 del 29 de noviembre de 2024 solicita la prórroga de los ANI: VEJ-CI-008-2021 INVIAS: 1285-2021 y convenio específico de cooperación ANI NO. CI-023-2022. hasta el 30 de junio de 2025 indicando lo siguiente:

> *"…lo anterior es necesario para la culminación de las obras que se ejecutan con el contrato No. 1646 de 2021 con objeto: MEJORAMIENTO MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN PARA LA SOLUCIÓN INTEGRAL DEL PASO A LA ALTURA DEL KILÓMETRO 58 DE LA CABECERA MUNICIPAL DE GUAYABETAL DE LA VÍA BOGOTÁ VILLAVICENCIO Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS EN LOS DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA Y META, EN MARCO DE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, MEDIANTE EL PROGRAMA DE OBRA PÚBLICA "CONCLUIR Y CONCLUIR PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE LAS REGIONES". El cual cuenta con una ejecución física del 97%. El tiempo aquí requerido es necesario para la finalización de las obras, recibo y liquidación del contrato derivado, a su vez, los trámites administrativos de recibo y liquidación del presente convenio"*

Documento firmado digitalmente
GTEC

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La Constitución Política consagra en su artículo segundo que son fines del Estado: *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (…)".*

Por su parte el artículo 209 de la Constitución Política dispone: *"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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)."*

Adicionalmente, el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia establece que *"(…) Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".*

Ahora bien, el artículo 4° de la Ley 489 de 1998 establece que la finalidad de la función administrativa es buscar la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, por lo cual, los organismos, entidades y personas encargadas, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

Así mismo, el artículo 95 de la referida Ley establece que *"las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos (…)".*

Teniendo en cuenta este contexto normativo, es pertinente mencionar que la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado que los convenios interadministrativos son: *"…Aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica."*[1].

En otro pronunciamiento de la misma Corporación se indicó:

> *"…35. La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido una diferenciación clara entre los contratos y los convenios interadministrativos y esta caracterización, que parte de la identificación de la finalidad de esos acuerdos, permite, entre otras cosas, establecer el régimen jurídico aplicable en cada caso concreto.*

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 23 de mayo de 2012, expediente No. 22.828

Documento firmado digitalmente
GTEC

36. Por lo anterior, al margen de la nominación que le den las partes al negocio celebrado, la Sala considera necesario hacer un análisis del clausulado del acuerdo, para determinar si, en efecto, su contenido corresponde a un convenio o a un contrato interadministrativo y, con ello, determinar la normativa que lo rige y las consecuencias jurídicas que se desprenden de las actuaciones que ahora son cuestionadas.
(…)
40. En ese orden de ideas, resulta importante destacar que los criterios que ha utilizado la jurisprudencia para identificar los convenios interadministrativos parten del fundamento previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998[16], lo que resulta aplicable al caso concreto en tanto que el acuerdo objeto de estudio fue suscrito por dos entidades públicas para el cumplimiento de funciones administrativas y para la prestación de servicios a su cargo[2].

[16]"ARTÍCULO 95.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (…)".

44. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Subsección ha reiterado que los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, no se rigen de forma automática por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en tanto que estas normas están destinadas esencialmente a regular las relaciones contractuales de contenido patrimonial y no los acuerdos de tipo asociativo y de colaboración entre entidades públicas, por lo que, incluso, su aplicación directa podría llegar a generar contradicciones e impedir la materialización del interés común perseguido[19], por lo que este tipo de convenios deben "autorregularse por sus propias estipulaciones, producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes, sin que pueda hacerse prevalecer la aplicación de regímenes o normas incompatibles con dicha finalidad"[20].

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2019, rad. 25000-23-37-000-201-02552-01, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, reiterado entre otras, en las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de agosto de 2022, rad. 60.434, C.P. María Adriana Marín; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1° de diciembre de 2023, rad. 58.442, C.P. María Adriana Marín; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de febrero de 2024, rad. 58.883, C.P. María Adriana Marín.

[20] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de julio de 2022, rad. 66.594, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico."

Según el objeto y las obligaciones contraídas por las partes, se considera que entre la ANI y el INVIAS se celebró un convenio interadministrativo, con el fin de aunar esfuerzos, en cumplimiento de las funciones de las dos entidades, en beneficio de la comunidad, evidenciando que para el momento de la celebración de éstos, las actuaciones tanto de la Agencia Nacional de Infraestructura como del Instituto Nacional de Vías estaban enmarcadas dentro del régimen general de contratación de la administración pública, por lo cual resulta aplicable verificar los límites y requisitos que, conforme dichas disposiciones y el desarrollo jurisprudencial, deben ser respetados por las partes contratantes.

[2] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de junio de 2024, expediente 69.488

Conforme lo anterior y, siendo los convenios un mecanismo instituido por la Constitución y la Ley para la realización de los fines de la función administrativa mediante la coordinación, cooperación, colaboración y suma de esfuerzos (C.Po., art. 113, Ley 489 de 1998, art. 6 y 95), la posibilidad de modificación de la condición de plazo a la que se encuentra sujeto el convenio, esta dada por su conformidad con especiales reglas y principios que rigen el ejercicio de la función administrativa. Así, el artículo 1502 del Código Civil[3] establece particulares requisitos esenciales propios de todo acto jurídico y, el Estatuto de Contratación contiene también otro relativo a la forma; La Constitución Política en los artículos 113 y 209, así como la Ley 489 de 1998 en sus artículos 3º y 6º establecen unos principios aplicables a este tipo de actos, que nos llevan a deducir la necesidad de verificación de especiales requisitos a saber:

a. Que la modificación de la condición de plazo propuesta sea un medio que sirve a los fines de la función administrativa – necesidad de la motivación.

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 es claro en señalar que, en la celebración y ejecución de los Contratos Estatales, las entidades deben buscar 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.

Por su parte el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 establece que las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos.

De acuerdo con la solicitud del INVIAS, en ejecución del Convenio Interadministrativo No. VEJ-023-2022, se celebró contrato de obra cuyo objeto consiste en el mejoramiento mediante la construcción para la solución integral del paso a la altura del Kilómetro 58 de la cabecera municipal de Guayabetal de la vía Bogotá Villavicencio y actividades complementarias en los Departamentos de Cundinamarca y Meta, el cual, según la mencionada solicitud, cuenta con una ejecución del 97%, requiriéndose la prórroga del plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2025, tiempo que en su solicitud indican es el necesario para la culminación de las obras, recibo y liquidación del contrato así como de los convenios a los que se ha hecho referencia.

En el caso que nos ocupa, con el Otrosí a los convenios **ANI VEJ-CI-008-2021 - INVIAS 1285-2021** y **CI-023-2022** se pretende prorrogar el plazo de su ejecución para continuar garantizando los fines estatales que sustentaron su celebración, así como el interés general que se busca satisfacer con el mismo.

Conforme lo anterior y sin perjuicio de la verificación y evaluación por parte del equipo técnico de la entidad, se considera que este supuesto se evidencia cumplido en el presente caso por cuanto en ejercicio de los deberes de colaboración y de coordinación que le asisten a la ANI y al INVIAS es necesario adoptar medidas que garanticen la efectiva realización de las obras, las

[3] ARTÍCULO 1502. <REQUISITOS PARA OBLIGARSE>. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1o.) que sea legalmente capaz. 2o.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio. 3o.) que recaiga sobre un objeto lícito. 4o.) que tenga una causa lícita. La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra.

Documento firmado digitalmente
GTEC

cuales son indispensables para garantizar la seguridad vial y continua circulación en el corredor vial.

b. Que la modificación obedezca a una causa real y cierta autorizada en la Ley.

A partir de la información disponible suministrada por la Vicepresidencia Ejecutiva, puede afirmarse que la materia del proyecto de Otrosí que nos ocupa en esta oportunidad obedece a causas reales verificables que se ajustan a la ley.

c. Que la modificación de la condición de plazo sea adecuada y proporcionada.

La materia de la modificación a los convenios **ANI VEJ-CI-008-2021 - INVIAS 1285-2021** y **CI-023-2022** que nos ocupa en esta oportunidad, no corresponde a un objeto nuevo, sino que se enmarca en una prórroga que se hace necesaria para garantizar la efectiva terminación de las obras.

d. Debe respetar los límites legales para la adición y prorroga.

La Ley 80 de 1993 no se refirió a la posibilidad de modificar o prorrogar el plazo de los contratos estatales al igual que tampoco lo prohibió, por lo que, en ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad de las partes**, en el presente caso no se tienen límites o condiciones para prorrogar el plazo del convenio.** Por su parte, en el inciso segundo del parágrafo del artículo 40 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."*

En el caso que nos ocupa, con la modificación propuesta a los convenios **ANI VEJ-CI-008-2021 - INVIAS 1285-2021** y **CI-023-2022** se pretende prorrogar el plazo de su ejecución para garantizar la efectiva terminación de las obras, sin que dicha prorroga comporte adición al valor de dichos convenios.

4. CONCLUSIÓN

Conforme el análisis realizado anteriormente y sin perjuicio de la revisión que sobre este particular debe surtirse por las áreas técnica y financiera de la VEJ, así como las demás que puedan tener injerencia en el tema, esta Gerencia considera viable la suscripción del otrosí modificatorio de los convenios **ANI VEJ-CI-008-2021 - INVIAS 1285-2021** y **CI-023-2022** para prorrogar el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2025.

Atentamente,

CARLOS RICARDO MENDIETA PINEDA
Gerente GIT Asesoría Gestión Contractual 1 (E) - VJ
Anexos:

cc:

Documento firmado digitalmente

GTEC

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20247050212733**
20247050212733
Fecha: **13-12-2024**

Proyectó:
VoBo:
Nro Rad Padre: 20245030209053
Nro Borrador: 20247050079261
GADF-F-010

Firmado Digitalmente
CARLOS RICARDO MENDIETA PINEDA
QKTH-LOAJ-OF1O-TQAS-1173-4107-0673-41

13/12/2024 11:24:27 COT -05