



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: OSCAR HERNÁN SALAZAR MONTES

Experto G3 7 - Equipo Férreo
Vicepresidencia de Gestión Contractual

DE: CAMILO ANDRÉS CHINCHILLA ROZO

Gerente Asesoría Gestión Contractual 1 (E)
Vicepresidencia Jurídica

ASUNTO: Respuesta a su memorando N.º 20253070052783 del 21 de marzo de 2025 - Concepto jurídico frente a la propuesta Modificatorio N.º 2 - Adición y Prórroga del Contrato Interadministrativo VE-629-2022

Cordial saludo Ingeniero,

1. CONSULTA

Mediante memorando N.º 20253070052783 del 21 de marzo de 2025 se solicitó concepto frente a la propuesta Modificatorio N.º 2 - Adición y Prórroga del Contrato Interadministrativo VE-629-2022, consistente en modificar las siguientes cláusulas del Contrato:

- Modificar la **CLÁUSULA CUARTA -VALOR** del contrato Interadministrativo N.º VE-629-2022, en el sentido de ADICIONAR su valor en la suma de CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$43.630.888.433.00) 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 N.º VE-629-2022, incluyendo un valor adicional para asistencia técnica por cuantía de DOS MIL VEINTIDOS MILLONES CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS DIECISIETE PESOS (\$2.022.055.317,00) M/CTE, incluido IVA y demás impuesto a que haya lugar y modificando el número de pagos de las actividades derivadas del otrosí N.º 1.
- Modificar la **CLÁUSULA NOVENA - PLAZO** del contrato interadministrativo N.º VE-629-2022 en el sentido de AMPLIAR el plazo de ejecución hasta el 31 de enero de 2026 inclusive.



Documento firmado digitalmente



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

- Modificar la **CLÁUSULA DÉCIMA- DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**: en el sentido de incluir el certificado de disponibilidad presupuestal que ampara la adición planteada.

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

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde el punto de vista jurídico contractual resultaría procedente la modificación respectiva, siempre y cuando:

- Se incorpore la justificación que sustenta que la modificación se plantee hasta el 31 de enero de 2026.
- Se incluya la justificación correspondiente que permita exceder el principio de anualidad expuesto en el presente documento o se aporte la aprobación de la respectiva vigencia futura.
- Se cuente con un concepto integral del interventor respecto del contrato de obra derivado que viabilice la modificación que de cara a los plazos previstos para la ejecución de las actividades contempladas en el modificatorio N.º 1 y el pronunciamiento del área técnica de la Vicepresidencia de Gestión Contractual frente a dichos plazos.
- Se incluya justificación respecto de la necesidad y pertinencia de requerir un *"estudio de mercado y análisis técnico que permitiera evaluar las ventajas técnicas de la propuesta de reemplazo integral de los wheelsets y validar los valores entregados por el contratista"*, ya que en el modificatorio N.º 1 se indicó que *"la obligación de realizar la compra de las ruedas y demás accesorios se realizará a través del contrato derivado indicado anteriormente"*.
- Se verifique y viabilice por parte de la Gerencia Financiera de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, el reajuste que se realizaría al Contrato Interadministrativo y sus derivados.
- Se verifique por parte de la Gerencia Financiera de la Vicepresidencia de Gestión Contractual que 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.

3. ANTECEDENTES

i) Generales

El 21 de diciembre de 2022, la ANI y FINDETER suscribieron el Contrato Interadministrativo N.º VE-629-2022 cuyo objeto se define en su Cláusula Primera y su alcance en la Cláusula Segunda, así:



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

"(...) 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".*

El valor del contrato conforme a la cláusula cuarta ascendió a la suma de CIENTO VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS NUEVE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS DIECIOCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$125.209.783.618) incluido IVA y demás impuestos.

El 27 de diciembre de 2022 se suscribió el acta de inicio del contrato interadministrativo N.º VE-629-2022.

El 28 de diciembre de 2023 se suscribió el Modificadorio N.º 1 al CONTRATO INTERADMINISTRATIVO N.º VE-629-2022, mediante el cual:

- a) Se modificó la CLÁUSULA CUARTA – VALOR DEL CONTRATO adicionando 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, correspondientes a:

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

El valor correspondiente a Proyectos se discriminó de la siguiente manera:



Detalle	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

- b) Se modificó la CLÁUSULA QUINTA – FORMA DE PAGO DE LA CUOTA DE ASISTENCIA TÉCNICA incluyendo los pagos adicionales con ocasión del modificatorio.
- c) Se modificó la CLÁUSULA NOVENA – PLAZO ampliando el plazo hasta el 30 de abril de 2025.
- d) Se incorporó el Certificado de Disponibilidad correspondiente.

ii) Relacionados con la ampliación del plazo

De acuerdo con el Modificatorio N.º 1, el plazo del contrato Interadministrativo N.º VE-629-2022 se estableció de la siguiente manera:

*"El presente Contrato tendrá una duración **hasta el 30 de abril de 2025**, inclusive, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio y podrá ser prorrogado de común acuerdo entre las partes (...)"*

De conformidad con el memorando N.º 20253070052783 del 21 de marzo de 2025 emitido por el Gerente de Proyectos Férreos indicó:

"Entidad debe adoptar medidas necesarias para dar continuidad y garantizar la ejecución de las actividades de administración, conservación, mantenimiento, operación, control de tráfico y vigilancia del corredor férreo Bogotá – Belencito. Es así, que se hace necesario realizar la adición y prórroga al Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022, con el objetivo de que se continúe con todas y cada una de las obligaciones impartidas para la continuidad de las labores de vigilancia, control y supervisión"

Adicionalmente, en el concepto técnico emitido mediante memorando N.º 20253070053413 del 21 de marzo de 2025 de la misma Gerencia, se indicó



que dentro de las razones que justifican la Prórroga del Contrato Interadministrativo hasta el 31 de enero de 2026, se encuentran las siguientes:

- a) Proceso de selección ANI Contratos de Obra Pública y de Interventoría Bogotá- Belencito.
- b) La necesidad de ejecutar los recursos adicionados mediante el Otrosí N.º 1 al Contrato Interadministrativo N.º VE-629-2022.
- c) La necesidad de dar continuidad a la operación ferroviaria en el corredor Bogotá – Belencito.

iii) Relacionados con el valor del contrato

Conforme se indica en el concepto técnico emitido por el Gerente de Proyectos Férreos mediante memorando N.º 20253070053413 del 21 de marzo de 2025, los recursos que se requieren para la posible adición conforme a la prórroga del contrato interadministrativo VE-629-2022, ascendería a la suma de CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$ 43.630.888.433,00) M/CTE, discriminados de la siguiente manera:

COMPONENTE	VALOR
INVERSION OBRA	\$ 38,576,433,116,00
INVERSION INTERVENTORIA	\$ 3,032,400,000,35
ASISTENCIA TÉCNICA FINDETER	\$ 2.022.055.317,00
VALOR TOTAL	\$ 43.630.888.433,00

4. CONSIDERACIONES

a. Marco normativo y jurisprudencial

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.

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)

En relación con los contratos interadministrativos el Consejo de Estado¹ ha indicado que:

"(...) En consecuencia, los convenios y los contratos interadministrativos, se distinguen por su naturaleza y finalidad. Ambas figuras son especies del género contrato estatal que como nota común tienen la de ser acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre dos entidades estatales (artículo 2, numeral 1, de la Ley 80 de 1993) y de ahí la locución formal "interadministrativos". De esos acuerdos unos tienen por objeto y finalidad "constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial", en los términos del artículo 864 del Código de Comercio y, por lo mismo, son contratos, y otros, son "acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad" celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) que no involucran una interlocución negocial fundada en un carácter patrimonial, los cuales conformarían la especie convenios.

De esta forma, por regla general, el Estatuto de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011 y las demás que lo adicionen o modifiquen), salvo las materias previstas en otras normas especiales, regula los negocios jurídicos que pueden celebrar las entidades estatales con proyección patrimonial o económica, esto es, los contratos. Sobre la aplicación de dicho Estatuto a los convenios interadministrativos, la Sala volverá mas adelante.

Lo expuesto en precedencia tiene sustento en la Sentencia del 23 de julio de 2010 de la Corporación, en la que delimitó la noción de contratos interadministrativos al sostener que el principal efecto, al igual que el de los demás contratos, "es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como

¹ CE – Sala de Consulta y Servicio Civil – CP –Álvaro Namén Vargas – Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciséis (2016) – Radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil. Se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida”.

Igualmente, indicó que así las partes denominen al acuerdo de voluntades “convenio interadministrativo” cuando quiera que, “como en el asunto sub judice, involucran prestaciones patrimoniales, asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicen de cualquier otro ‘acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial’, en los términos del artículo 864 del Código de Comercio (...)”.

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 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. 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 2001, 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.
[...]

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



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

concuera 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 Estado, ha expresado lo siguiente sobre el asunto:

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 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



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

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 hasta el 30 de abril de 2025, sin embargo, resulta necesario prorrogarlo hasta 31 de enero de 2026, por las siguientes razones:

i) Proceso de selección ANI Contratos de Obra Pública y de Interventoría Bogotá- Belencito.

Al respecto se observa que en el concepto técnico emitido mediante memorando N.º 20253070053413 del 21 de marzo de 2025 se indica que la Vicepresidencia de Estructuración a través del memorando N.º 20242000202873 del 29 de noviembre de 2024 manifestó: *"solicitamos respetuosamente que desde su despacho se adelanten las gestiones administrativas necesarias para las adiciones y prórrogas de los contratos interadministrativos No. VE-629-2022 y No. VE-809-2023, con el fin de garantizar su vigencia hasta diciembre de 2025 (...)"*. Lo anterior, soportado en el siguiente cronograma:

- *"(...) Publicación de prepliegos: mayo de 2025*
- *Publicación de pliegos definitivos: agosto 2025*
- *Adjudicación de contratos: octubre de 2025.*
- *Inicio de los nuevos contratos: diciembre de 2025*

Sin perjuicio de lo mencionado, se aclara que estas fechas dependerán de las aprobaciones de Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda (...)"

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que el cronograma previsto por la Vicepresidencia de Estructuración se soporta hasta el 31 de diciembre de 2025 y toda vez que la prórroga que se plantea es hasta el 31 de enero de 2026, no se encuentra dentro de la documentación remitida la justificación que sustenta que dicha modificación deba efectuarse hasta el 31 de enero de 2026.

Cabe agregar que, en el concepto técnico emitido se indica:

*"Así las cosas, **los recursos que se solicitaron y aprobaron para la vigencia 2025**, 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 -*



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

Zipaquirá, a través del modelo de ejecución financiera autorizado a Findeter", se obtengan 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".*

En tal virtud, una prórroga hasta el 31 de enero de 2026 excede la presente vigencia fiscal anual, de manera que, en línea con lo establecido en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996:

"El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10)".

Debe contarse con el soporte de la aprobación de la Vigencia futura y/o la justificación correspondiente que permita exceder el principio de anualidad transcrito anteriormente.

Finalmente, no se encuentra el soporte del concepto integral del interventor respecto del contrato de obra derivado que viabilice la modificación que de cara a los plazos previstos para la ejecución de las actividades contempladas en el modificadorio N.º 1, así como tampoco el pronunciamiento del área técnica de la Vicepresidencia de Gestión Contractual frente a dichos plazos.

Frente a los costos del contrato de obra y de interventoría, se recomienda que este aspecto sea revisado por la Gerencia Financiera de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.

ii) La necesidad de ejecutar los recursos adicionados mediante el modificadorio N.º 1 al Contrato Interadministrativo N.º VE-629-2022.



En punto a justificarse la prórroga que se plantea en ejecutar los recursos adicionados mediante el modificatorio N.º 1, se observa que en el referido modificatorio se justificó la adición de los recursos entre otros, en los siguientes términos:

*"Que, en virtud de lo anterior, **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.** 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.*

Que 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 a 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 obligación de realizar la compra de las ruedas y demás accesorios se realizará a través del contrato derivado indicado anteriormente. (Se resalta y subraya)

De manera que, no se encuentra dentro del concepto técnico emitido ni dentro de los soportes remitidos la justificación respecto de la necesidad y pertinencia de requerir un "estudio de mercado y análisis técnico que permitiera evaluar las ventajas técnicas de la propuesta de reemplazo integral de los wheelsets y validar los valores entregados por el contratista", más aun cuándo conforme ya se señaló en precedencia, en el modificatorio N.º 1 se indicó que "la obligación de realizar la compra de las ruedas y demás accesorios se realizará a través del contrato derivado indicado anteriormente", lo anterior, previamente soportado en un PLAN GENERAL DE MANTENIMIENTO DE MATERIAL REMOLCADO, presentado por el Consorcio CTSA - INGERAL.

Por otra parte, dentro del concepto técnico se indica:



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

"Por lo anteriormente expuesto, y el objetivo por el cual se suscribió el modificatorio No. 1 al Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022, es necesario llevar a cabo la puesta a punto del material rodante no tractivo como las plataformas y tolvas, mediante la instalación y adquisición de los wheelset, dado que la adición está enfocada en mejorar los servicios que actualmente se están brindando en el marco de la operación férrea. Por tanto, el tiempo propuesto por FINDETER para la ejecución de las actividades para la puesta a punto del material rodante no tractivo, se encuentra dentro del plazo a prorrogar en la presente modificación, la cual se proyecta hasta el 31 de enero de 2026".

Frente al particular se observa que, de acuerdo con el concepto técnico emitido:

"actualmente el corredor férreo Facatativá - Bogotá - Belencito y La Caro - Zipaquirá" es administrado y operado a través del Contrato Interadministrativo VE-629-2022 suscrito entre ANI y FINDETER con una vigencia hasta el 30 de abril de 2025 y los contratos derivados tienen plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2025(obra) y 30 de abril de 2025 (interventoría)".

En virtud de lo anterior, los 9 meses contemplados en la propuesta presentada en octubre de 2024 por parte del Consorcio CTSA – INGERAL, corresponderían a los meses de abril a diciembre de 2025; de modo que, no se encuentra justificadas las razones por las cuales se plantea la ampliación del plazo del Contrato Interadministrativo hasta el 31 de enero de 2026.

iii) La necesidad de dar continuidad a la operación ferroviaria en el corredor Bogotá – Belencito.

Dentro del concepto técnico se indica:

"Por tanto, desde la Vicepresidencia de Gestión Contractual en el corredor férreo central Bogotá- Belencito se ha evidenciado la necesidad de dar continuidad a la operación férrea en este corredor, además de propender por la custodia y cuidado que se debe observar en esta clase de bienes de uso público de propiedad de la Nación, los cuales se encuentran destinados a la prestación del servicio público de transporte de carga y de pasajeros.

(...)

En virtud de lo anterior, y con el fin de garantizar la continuidad en la operación del material rodante que circula por el corredor férreo, así como la administración, mantenimiento, conservación de la infraestructura, vigilancia, operación y control de tráfico de este corredor, se requiere prorrogar el contrato interadministrativo VE-629-2022. Por tanto, la Vicepresidencia de Gestión Contractual de la ANI, mediante el comunicado No. 20253070011711 del 15 de enero



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

de 2025, solicitó a FINDETER evaluar y presentar una propuesta económica para una posible adición y prórroga, del contrato Interadministrativo, de lo cual emitió el comunicado citado líneas arriba con radicado ANI No. 20254090361802 del 21 de marzo de 2025, en donde presenta la justificación de prorrogar al Contrato Interadministrativo No. VE-629-2022 por nueve (9) meses es decir hasta el 31 de enero de 2026 y presenta propuesta de adición por un valor de CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$ 43.630.888.433.00) M/CTE. incluido IVA (...)"

Adicionalmente, señala el referido concepto:

"actualmente el corredor férreo Facativá – Bogotá – Belencito y La Caro – Zipaquirá" es administrado y operado a través del Contrato Interadministrativo VE-629-2022 suscrito entre ANI y FINDETER con una vigencia hasta el 30 de abril de 2025 y los contratos derivados tienen plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2025(obra) y 30 de abril de 2025 (interventoría)".

Así las cosas, los 9 meses que se plantean contemplarían la ampliación del contrato derivado de obra hasta el 31 de diciembre de 2025 a través del cual se daría continuidad a la operación ferroviaria en el corredor Bogotá – Belencito, por lo cual, debe justificarse la ampliación hasta el 31 de enero de 2026.

Por otra parte, se indica en el concepto técnico que:

"la propuesta para la presente modificación contempla un reajuste del valor de la asistencia técnica, ajustada a un 5,2% en ocasión del índice de Precios al Consumidor (IPC) de 2024. Por tanto, este solo aplica a partir del mes de mayo de 2025 para el contrato interadministrativo, de manera que no se efectuarán reconocimientos ni reajustes respecto de los meses de enero a abril de 2025. De igual manera, sobre el valor de los contratos derivado de obra y/o de interventoría con ocasión del incremento del IPC, así como tampoco habrá lugar a reajustes o incrementos para la vigencia 2026 sobre el contrato interadministrativo y los contratos derivados, ya que los contratistas asumirán cualquier incremento de IPC a su cuenta y riesgo".

El referido reajuste debe ser verificado por parte de la Gerencia Financiera de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, en todo caso, se recomienda incorporar dentro de las minutas del Contrato Interadministrativo y sus derivados, lo que aquí se indica, aclarando en todo caso que, no resulta claro el tratamiento que se va a dar a los meses de enero a abril de 2025 respecto de los contratos derivados.



iv) Sobre la modificación del contrato

A nivel jurisprudencial, el Consejo de Estado² 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.³ (se subraya) (...)"

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

*"(...) 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*

² SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 1439 de julio 18 de 2002, Consejera Ponente: Dra. Susana Montes de Echeverri

³ 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).



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.

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 30



Documento firmado digitalmente



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20257050055593**
20257050055593
Fecha: **26-03-2025**

de abril de 2025, en ese sentido, la presente modificación se estaría 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, sin embargo, conforme se expuso en líneas anteriores, se deben incluir los soportes y justificaciones de algunas necesidades planteadas.
- Límite Cuantitativo: La adición que se pretende suscribir debe encontrarse dentro de los límites establecidos en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, por lo tanto, corresponderá a la Gerencia Financiera de la Vicepresidencia de Gestión Contractual efectuar dicha verificación.

Sin perjuicio de lo expuesto en el presente documento, 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, resultaría procedente la modificación respectiva, condicionado al cumplimiento de lo señalado en el numeral 2 – conclusiones y recomendaciones- de este concepto.

Cordialmente,

CAMILO ANDRÉS CHINCHILLA ROZO

Gerente Asesoría Gestión Contractual 1 (E) – VJ

Anexos: SIN

cc:

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

VoBo:

Nro Rad Padre: 20253070052783

Nro Borrador: 20257050019797

GADF-F-010



Firmado Digitalmente
CAMILO ANDRÉS CHINCHILLA ROZO

GKTH-LOAJ-OF10-TR88-2174-3031-6278-68

26/03/2025 18:27:07 COT-05



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

Página | 17