



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20251010055153**
20251010055153
Fecha: **26-03-2025**

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: **OSCAR HERNÁN SALAZAR MONTES**
Gerente Proyectos Férreos
Vicepresidencia de Gestión Contractual

DE: **MARIA CAROLINA ZUÑIGA HERNANDEZ**
Vicepresidente Jurídica (E)

ASUNTO: Concepto jurídico Otrosí No.4- Prórroga al contrato de obra No. VE-639-2023 Consorcio San Felipe Férreo, corredor férreo La Dorada-Chiriguaná.

Cordial Saludo,

En atención a su solicitud de concepto propuesta Otrosí No.4 – prórroga al contrato de obra VE-639-2023 Consorcio San Felipe Férreo, se presenta el análisis jurídico en los siguientes términos:

I. Antecedentes

1. Como resultado de la licitación pública núm. VJ-VE-LP-001-2023 y de conformidad con la Resolución núm. 20237030008215 de 2023, mediante la cual se adjudicó dicho proceso el 10 de julio de 2023, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA- ANI- y CONSORCIO SAN FELIPE FÉRREO, suscribieron el contrato de obra núm. VE-639-2023 el 27 de julio de 2023, cuyo objeto es "(...) *EL CONTRATISTA SE OBLIGA CON LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA A EJECUTAR LAS ACTIVIDADES DE MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA ENTREGADA Y QUE HACE PARTE DEL CORREDOR LA DORADA (CALDAS) - CHIRIGUANA (CESAR) Y RAMALES INCLUIDOS MATERIAL RODANTE Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS QUE ALTEREN DE ALGUNA MANERA LAS OPERACIONES FERROVIARIAS EN EL CORREDOR FERROVIARIO, Y DEMÁS ACTIVIDADES CONSAGRADAS EN LOS ANEXOS.*"

2. Que de conformidad con lo dispuesto en la CLÁUSULA CUARTA del Contrato el plazo inicial del contrato fue de doce (12) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio.

3. El acta de inicio del contrato de obra se suscribió el 16 de agosto de 2023.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

4. Que el 15 de agosto de 2024 se suscribió el Otrosí núm. 1 al contrato de obra núm. VE-639-2023 en el cual se prorrogó el plazo por tres (3) meses y quince (15) días, desde el 16 de agosto de 2024 hasta el 30 de noviembre de 2024. Además, se realizó la modificación de la distribución de los rubros del Presupuesto del proyecto La Dorada - Chiriguaná previsto en el "Formulario 1 -Propuesta Económica - documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte".

5. Que el 29 de noviembre de 2024 se suscribió el Otrosí núm. 2 al contrato de obra núm. VE-639-2023 en el cual se prorrogó el plazo por veintisiete (27) días, desde el 1 de diciembre de 2024 hasta el 27 de diciembre de 2024. Además, se realizó la modificación de la distribución de los rubros del Presupuesto del proyecto La Dorada - Chiriguaná previsto en el "Formulario 1 -Propuesta Económica -documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

6. Que, de conformidad con la cláusula sexta del Contrato de obra, el valor del contrato se estimó en la suma de SETENTA Y UN MIL SETECIENTOS QUINCE MILLONES TRESCIENTOS VEINTIÚN MIL SETECIENTOS CUARENTA PESOS (\$71.715.321.740), incluido IVA y demás impuestos a que haya lugar, de acuerdo con la propuesta económica presentada por el Contratista a través de la plataforma SECOP II.

7. Que el 27 de diciembre de 2024 se suscribió el Otrosí No. 3 al contrato de obra en el cual se prorrogó el plazo por tres (3) meses y tres (3) días, desde el 28 de diciembre de 2024 al 31 de marzo de 2025. De igual manera, se adicionó el contrato en la suma de TRECE MIL CUATROCIENTOS UN MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$13.401.261.744,50) M/CTE, incluido IVA y demás impuestos a que haya lugar, los recursos para la adición se ampararon así: a) Los tres (3) días de la vigencia 2024 amparados con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal - CDP núm. 75224 del 5 de julio de 2024 por la suma de \$1.747.990.662,50 y b) Los tres (3) meses de la vigencia 2025 están amparados por las vigencias futuras aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del radicado núm. 2-2024-0640121 del 26 de noviembre de 2024 por la suma de \$11.653.271.082.

8. El nuevo valor del contrato asciende a la suma de OCHENTA Y CINCO MIL CIENTO DIECISÉIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$85.116.583.484,50) M/CTE., incluido IVA y demás impuestos a que haya lugar.

9. A la fecha se encuentra en desarrollo el proceso de licitación pública núm. VJ-VE-APP-IPB-001-2023 para adjudicar un proyecto de APP para concesionar el corredor férreo La Dorada - Chiriguaná, el cual se tiene previsto adjudicar el contrato de concesión en el mes de abril de 2025, razón por la cual se hace el estudio de la presente adición.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

II. Concepto de Interventoría

La Interventoría Consorcio Gis Red Férrea contrato núm. VGCON-660-2023 mediante comunicado CGRF-1197-1-25 con radicado ANI 20254090322532 y 20254090322462 del 13 de marzo de 2025 emitió concepto favorable a la prórroga planteada para el Contrato núm. VE-639-2023, desde el 1 de abril hasta el 30 de junio de 2025 y adición por la suma de \$10.751.161.547,30.

En dicha comunicación se aseguró que: "(...) De acuerdo a lo manifestado por el contratista y teniendo como base las fechas informadas por la Agencia en el oficio con radicado 20253070065221 del 25 de febrero de 2025, la interventoría considera que los siguientes tres temas son fundamentales y determinan la necesidad de realizar la prórroga y adición al contrato de obra VE- 639-2023 y hacen viable la solicitud de extenderlo hasta el 30 de junio del 2025 para garantizar un adecuado empalme con el futuro concesionario de la APP:

- Los tiempos de adjudicación y firma y entrega del corredor van más allá del 31 de marzo del 2025, lo que genera la necesidad de extender el contrato para tener un empalme adecuado con el nuevo operador que va a ser seleccionado una vez se adjudique el proyecto de APP.
- Es necesario continuar manteniendo un responsable que mantenga de manera continua la vigilancia del corredor durante los meses de abril a junio del 2025 para garantizar la seguridad y evitar daños, hurtos e invasiones
- Una operación férrea constante: Se debe garantizar a los operadores y a las empresas que le están apostando al modo férreo la continuidad de la operación y de esta manera no afectar los temas de logística y comercial durante los meses de abril a junio del 2025. En este punto es relevante informar que el servicio de pasajeros, que se presta desde Barrancabermeja hacia el sur y norte, debe ser continuo y constante y de esta manera evitar la invasión de equipos no aptos para circular por el corredor como motomesas.

(...)

En cuanto a la adición de recursos al contrato, es necesario tener en cuenta que la Ley 80 de 1993, autoriza la adición a los contratos estatales, siempre que no se supere el tope establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 que reza: "Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales". Esta regla aplica a todos los contratos estatales. En consecuencia, al momento de adicionar debe tenerse en cuenta que el cálculo del límite debe realizarse en salarios mínimos para efectos de que el cálculo del tope sea preciso.

Así mismo, en diferentes conceptos, Colombia Compra Eficiente ha estimado que "tanto las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP–, como las excluidas de este –es decir, las que tienen un régimen especial– gozan de autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. Para las entidades que se rigen por el EGCAP, tal autonomía está reconocida en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993".



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

Es necesario precisar que, si bien la presente solicitud de contempla para si viabilidad una adición a los recursos para la ejecución del contrato, la misma está por debajo del límite establecido en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993 por ser inferior al 50% del valor inicial del contrato expresado en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. De igual manera, como se mencionó anteriormente, la prórroga y adición solicitada no implica una modificación al objeto contractual.

(...)"

III. Concepto del área técnica de la Agencia

Mediante concepto radicado ANI núm. 20253070050413 del 18 de marzo de 2025, la Gerencia de Proyectos Férreos concluyó lo siguiente:

"Como resultado de lo expresado a lo largo de este documento y conforme a los soportes

incluidos, desde el área técnica de la Gerencia de Proyectos Férreos, se concluye que la

Prórroga No. 4 y adición No. 2 resulta necesaria, conveniente y oportuna la propuesta de prorrogar y adicionar el contrato de obra No. VE- 639-2023, extendiendo su plazo del 01 de abril de 2025 al 30 de junio de 2025, y adicionando recursos por valor de \$10.751.161.547,30, para garantizar el cumplimiento del objeto contractual, dar continuidad a la operación ferroviaria en el corredor, en los términos detallados en las comunicaciones que soportan la solicitud y en tal virtud se procede a dar concepto favorable."

IV. Concepto financiero de la Agencia

Mediante memorando radicado ANI núm. 20253080053663 del 15 de marzo de 2025, la Gerencia financiera de la Agencia conceptuó en el siguiente sentido:

"Conforme a las consideraciones y análisis previamente detallados, se emite el concepto financiero favorable de la prórroga y adición del contrato de obra No. VE-639-2023, concluyendo y/o recomendando:

- *La modificación se refiere a prórroga del contrato del 1 de abril de 2025 al 30 de junio de 2025 correspondiente a tres (3) meses, el nuevo plazo del contrato será de veintidós (22) meses y quince (15) días.*
- *La modificación se refiere a la adición del contrato por la suma de DIEZ MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$10.751.161.547,30) M/CTE, incluido IVA y demás impuestos a que haya lugar, el valor adicionado no supera el cupo máximo de adición establecido en el parágrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993.*



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

- *Por lo anterior el nuevo valor del contrato es por la suma de NOVENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL TREINTA Y UN PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$95.867.745.031,80) M/CTE.*
- *Los recursos para la adición están amparados con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal - CDP No. 43125 del 21 de marzo de 2025 por la suma de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$10.751.161.547,30) M/CTE.*
- *Es importante contar con la revisión técnica del presupuesto en cuanto al valor, alcance e impacto en los rubros de obra y de administración adicionados al contrato de obra No. VE-639-2023.*
- *La descripción de los ítems, cantidades, valor unitario y valor total del presupuesto oficial fueron actualizadas con base en la presente propuesta de adición y prórroga, por lo anterior los documentos que soportan la presente modificación a partir de la fecha son referencia y reemplazaran la información indicada en el Anexo 1 - Anexo técnico del contrato de obra No. VE-639-2023, frente a las variables mencionadas.*
- *Se debe actualizar y modificar el presupuesto del Proyecto La Dorada - Chiriguaná previsto en el "Formulario 1 - Presupuesto oficial".*
- *En el Otrosí debe quedar como obligación la actualización de las garantías en los que se extienda el plazo de cobertura y los valores de los amparos en ellos contenidos que apliquen, de conformidad con lo contemplado en la modificación y contractualmente.*
- *Adicionalmente desde el equipo financiero se recomienda tener en cuenta respecto a las tarifas que debe establecer el contratista de obra en nombre de la ANI para la operación del corredor, lo requerido en los memorandos No. 20243080181603 de fecha 29/10/2024 y 20243080198823 del 25/11/2024, a fin de que el equipo técnico de supervisión de la Gerencia de Proyectos Férreos establezca lineamiento de las tarifas por carga de carbón del corredor Férreo La Dorada - Chiriguaná que deberán regir durante la prórroga del contrato."*

V. Consideraciones

Del Principio de Planeación

El ordenamiento jurídico colombiano reconoce al contrato público como uno de los instrumentos a través de los cuales el Estado cumple con las finalidades consagradas en la Constitución Política, materializando el cumplimiento de los deberes a cargo de las entidades públicas y prestando los servicios a su cargo, "con la colaboración de los



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas.”¹

En evidencia de lo anterior, el Artículo 209 de la Constitución establece 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 (...)”*.

Dando cumplimiento a dicho precepto constitucional, la Ley 489 de 1998 estableció en su artículo tercero: *“la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

Así pues, el artículo 4 de la referida Ley describe la finalidad de la función administrativa en los siguientes términos:

“La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. (...)”

Dicho precepto es predicable de la contratación estatal, tal y como se evidencia en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, el cual estipula que *“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”*. En el marco del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, todas las entidades contratantes deben encaminar la ejecución y gestión de sus contratos a la satisfacción de la necesidad para la cual fueron celebrados.

En este sentido, el artículo 23 de la referida Ley, indica que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

El artículo 26 del referido Estatuto General de la Contratación, procede a desarrollar el principio de planeación en los siguientes términos:

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-932 del 8 de noviembre de 2007 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. EXP: D-6794



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

"(...)1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, **a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado** y a **proteger los derechos de la entidad**, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus **actuaciones y omisiones antijurídicas** y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas".
(Subrayas y negrillas fuera de texto).

Si bien es cierto, el principio de planeación no se encuentra regulado de manera expresa en el Estatuto General de la Contratación Pública en Colombia, este se erige como uno de los principios rectores de la contratación estatal. En el marco de este, y conforme el desarrollo jurisprudencial que al respecto se ha establecido, las entidades deben velar por el uso razonable y eficiente de los recursos estatales, así como la adopción de decisiones que prioricen los intereses comunes, que salvaguarden el patrimonio público, y en todo caso, el cumplimiento cabal y certero de los requisitos establecidos legalmente para la suscripción de contratos estatales y/o la modificación de estos.

Como se observa, las modificaciones contractuales deben seguir imperativamente un procedimiento conforme el cual se tenga claro la viabilidad de estas, y el impacto social, económico, predial, de riesgos, jurídico y demás elementos que eventualmente puedan verse afectados con dicha modificación. Aunado a lo anterior, se debe determinar previamente a la suscripción de cualquier modificación de un contrato estatal, **la necesidad que se desea afrontar con las debidas justificaciones que al respecto correspondan**. Es en el marco de esta evaluación, que la Entidad Estatal deberá identificar los potenciales riesgos que se podrían activar con la modificación, y calcular si los flujos del proyecto serán suficientes para cubrir los costos, pagar las deudas y generar una remuneración equitativa durante el plazo pactado.

Es conforme lo anterior que, la Gerencia Jurídica procede a hacer las siguientes valoraciones:

De la modificación del Contrato de Obra Pública

Tal y como lo reconoce el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales se "regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley". Esta disposición resulta aplicable a la ejecución contractual, cuando quiera que en el ejercicio de la misma se presenten circunstancias que no se encuentren reguladas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y sus normas complementarias.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

Dicha circunstancia resulta aplicable a la modificación del contrato estatal mediante mutuo acuerdo, toda vez que la ley 80 de 1993 no contempla tal escenario de manera expresa. Por consiguiente, resulta necesario acudir a lo establecido en el artículo 1602 del Código Civil Colombiano, el cual consagra la autonomía de la voluntad para celebrar y modificar los contratos en el siguiente tenor:

"ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales".*

De los apartes precitados se evidencia que la modificación bilateral del contrato estatal es admitida en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando la misma se encuentre enmarcada en el cumplimiento de los fines de la contratación administrativa, bajo el entendido que dicho cumplimiento resulta predicable de ambas partes contratantes.

En lo que respecta a la modificación del Contrato de Obra Pública, resulta probable que en el transcurso de esta se dé el acaecimiento de circunstancias que ameriten la modificación contractual, como respuesta al dinamismo derivado de su ejecución, conllevando a la posibilidad de renegociar las condiciones inicialmente previstas por las partes contratantes en aras de salvaguardar la finalidad teleológica del negocio jurídico. Dicha circunstancia ha sido reconocida por la H. Corte Constitucional, en Sentencia C-300/12, tal y como se evidencia a continuación:

"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 las 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 este sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la Sentencia del 16 de marzo de 2015, expediente 30689 y ponencia de Olga Mélida Valle De La Hoz, precisó lo siguiente, en tratándose la verificación de la legalidad de una modificación contractual:

"De modo que, para verificar la legalidad de un acuerdo que contiene una modificación del contrato inicial es preciso, a la luz de las normas generales de contratación pública contenidas en la ley 80 de 1993, verificar los siguientes aspectos: i) que el contrato adicional o modificador conste por escrito, en la medida que si es requisito de existencia del contrato estatal que se eleve a escrito de conformidad con el artículo 40 ibídem, esa misma exigencia se hace extensible al acuerdo modificadorio, ii) se suscriba la convención dentro del plazo o vigencia del contrato, toda vez que un contrato cuyo plazo o condición ha operado, no es susceptible de ser adicionado, circunstancia en la



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

que habría lugar a adelantar un nuevo proceso licitatorio o de selección de contratista, iii) que no se adicione –por regla general– en más allá del cincuenta (50) por ciento de su valor inicial, expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes, iv) que el objeto del contrato principal no se haya agotado, es decir, que todavía exista y sea viable su ejecución, y v) que no se altere el contenido del objeto inicial por uno nuevo, so pena de que el contrato adicional quede afectado de nulidad”.

Aunado a lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló que es posible modificar los elementos accidentales de un contrato, pero no su objeto ni las condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva. En efecto, en el Concepto 2324 del 12 de diciembre de 2017 se precisó:

“No es procedente en la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad. Si así fuera, se desconocerían los requisitos del ordenamiento jurídico, los derechos de los interesados en el proceso precontractual, y se vulnerarían los principios de libertad de concurrencia, de transparencia y de igualdad de oportunidades.

Como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado, el poder de modificación de la Administración es limitado y debe respetar la sustancia del contrato celebrado, su esencia y la de su objeto, pues una alteración extrema significaría un contrato diferente.

También ha precisado, a propósito de los efectos vinculantes del pliego de condiciones, que:

“...la variación del objeto contractual proyectado o la modificación sustancial de los términos de referencia, vulneran los principios constitucionales y legales de transparencia al igual que orientan la función administrativa”. (Subrayas de la Sala).

Por ello, el alto Tribunal no ha dudado en decretar de oficio la nulidad absoluta del contrato cuando se termina ejecutando un objeto diferente al contratado y se presentan variaciones sustanciales a lo inicialmente pactado.

En cuanto al objeto del contrato, corresponde a la prestación requerida y acordada por las partes, realmente referida al objeto de la obligación, esto es, aquello a lo cual se obliga el deudor. Designa la prestación a propósito de la cual interviene el acuerdo de voluntades. Por lo tanto, el objeto de la obligación es la prestación prometida.

Sin embargo, el objeto no puede confundirse con el contenido del negocio jurídico. Mientras que el objeto es algo externo al negocio, y por lo tanto, constituye su presupuesto, el contenido es la materialización y esencia del acto dispositivo, el tenor de sus cláusulas, en fin, la proyección del negocio regulador de intereses, en una palabra, “todo aquello que está dicho o escrito en el contrato”.



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

En el concepto de objeto puede distinguirse el núcleo esencial previsto en el contrato, esto es, la prestación a realizar por el contratista – obras, servicios o suministros-, que corresponde a la necesidad que se pretende satisfacer y los elementos accesorios que precisan su contenido (forma y modo), como pueden ser la forma de su ejecución, los materiales y especificaciones técnicas para su cumplimiento, etc.

*Sin perjuicio del análisis de cada caso, según lo estipulado en el pliego de condiciones o surgido de la naturaleza del contrato, **lo que siempre resulta inalterable durante todo el "iter" del contrato, es la modificación del núcleo esencial del objeto, pues en este caso existiría una novación de la obligación que conllevaría a la invalidez del contrato modificatorio, por contravenir las normas y principios de la contratación estatal, en especial, los de transparencia, libertad de concurrencia e igualdad. No sucede lo mismo, respecto de los elementos accesorios, los cuales podrían ser objeto de modificación con el cumplimiento de los requisitos legales.***

En este sentido, el núcleo esencial del objeto se entendería incluido en el concepto de la "naturaleza global del contrato" que constituye un obstáculo insalvable para modificar un contrato público, como se estipula en las nuevas directivas sobre contratación pública de la Unión Europea.

La inalterabilidad de la naturaleza global del contrato como límite a la modificación del contrato, se entiende, entre otras, cuando se sustituyen las obras, los suministros o los servicios por otros diferentes o se modifica de manera sustancial el tipo de contratación o el tipo de la concesión.

*(...) En síntesis, **el Consejo de Estado ha señalado la prohibición para la Administración de modificar las condiciones sustanciales del contrato estatal y de su pliego de condiciones, incluido el objeto y los criterios habilitantes y de ponderación aplicados en el proceso de selección.***

Corresponderá determinar la noción de "condiciones sustanciales del contrato", que debe definirse en función de cada caso en concreto, según la naturaleza del contrato y las obligaciones estipuladas. A partir de este supuesto, algunos elementos pueden precisar este concepto jurídico indeterminado". (Negrilla fuera de texto)

En este sentido, se evidencia que la mutabilidad es un elemento relevante en los contratos estatales teniendo en cuenta que, debido a su extensa duración y a la compleja naturaleza de los mismos, es posible que durante su ejecución surjan circunstancias que dificulten la misma en los términos inicialmente previstos por las partes. No obstante, al ser una alternativa de carácter excepcional, la modificación del contrato de obra pública se encuentra supeditada a limitaciones impartidas por el ordenamiento jurídico, de suerte que la misma debe *"tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes"*^[2].



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

Así las cosas, se describe la necesidad de la prórroga propuesta por la gerencia técnica de la Vicepresidencia Gestión Contractual que se soporta en garantizar la operatividad eficiente del corredor ferroviario mientras se realiza la adjudicación del proceso de licitación pública vigente el cual tiene fecha probable de adjudicación para abril de 2025, para lo cual, a continuación, se estudian cada uno de los requisitos previstos en la jurisprudencia, teniendo en cuenta que la modificación propuesta tiene como propósito dar viabilidad a la continua ejecución del de la administración, mantenimiento, vigilancia, control del tráfico y operación del corredor férreo La Dorada – Chiriguaná.

Es conforme lo anterior, que esta gerencia debe proceder al estudio del proyecto de otrosí, para lo cual analizará los siguientes criterios a fin de determinar la viabilidad de la modificación:

A. Causa real y cierta, es decir la satisfacción del interés público que se entiende inmerso en la contratación estatal

La modificación planteada en este Otrosí tiene como causa real y cierta la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio toda vez que con la prórroga se garantiza la administración, mantenimiento, vigilancia, control del tráfico y operación del corredor férreo La Dorada – Chiriguaná, mientras se adjudica el contrato de concesión bajo el esquema de APP, requerido para garantizar a largo plazo la administración, mantenimiento, vigilancia, operación y control de tráfico, operación, y atención a emergencias del corredor férreo Dorada - Chiriguaná. Sobre el particular se aclara que tal modificación implica adición de recursos públicos, como es explicado en el presente documento.

Así las cosas, se encuentra que la presente prórroga es admitida por el ordenamiento jurídico y en este sentido, se procede a analizar el siguiente presupuesto jurisprudencial.

B. Que la modificación resulte necesaria para la prestación del servicio

Uno de los objetivos principales que se pretende con la modificación del contrato, es garantizar la continuidad de la operación de carga, toda vez que la Agencia Nacional de Infraestructura ha logrado una reactivación del 100% de los 1.077 kilómetros, entre los que se encuentra el corredor La Dorada – Chiriguaná, y la reactivación del transporte intermodal del país. Por este motivo, se encuentra vigente el proceso de



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

licitación pública núm. VJ-VE-APP-IPB-001-2023 para la adjudicación de la Alianza Pública Privada según lo visualizado en el SECOP. En efecto, se requiere garantizar la continuidad de la administración, mantenimiento, vigilancia, operación y control de tráfico de este corredor por el tiempo adicional requerido hasta lograr la adjudicación del proceso referido.

Actualmente, el plazo del Contrato de Obra núm. VE-639-2023 de acuerdo al otrosí 3 va hasta el 31 de marzo de 2025, pero para dicha fecha no se tendría adjudicado un proyecto que garantice la continuidad de la administración, mantenimiento, vigilancia, control del tráfico y operación del corredor férreo La Dorada – Chiriguaná, por lo tanto, es necesario prorrogar el plazo del Contrato de Obra, implicando la adición de recursos.

C. Que mejore o amplíe los derechos, activos o intereses del Estado

Tal y como se ha manifestado a lo largo del presente concepto, la presente prórroga es afín a los intereses del Estado, por cuanto garantiza la operación y seguridad del corredor ferroviario mientras se adjudica el contrato de concesión bajo el esquema de APP requerido para garantizar a largo plazo la administración, mantenimiento, vigilancia, operación y control de tráfico, operación, y atención a emergencias del corredor férreo La Dorada - Chiriguaná.

D. Que no resulten contrarios a la Ley o al orden público

Como se viene esgrimiendo en el presente concepto, la presente prórroga es jurídicamente viable implicando la adición de recursos públicos. Que de acuerdo a lo conceptuado por la gerencia financiera los recursos adicionados representarían la suma de DIEZ MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$10.751.161.547,30) M/CTE, incluido IVA y demás impuestos a que haya lugar. El valor adicionado no supera el cupo máximo de adición establecido en el párrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993:

"Los recursos adicionados representan 7.552,62 SMMLV y un 12,22% del porcentaje del valor del contrato, quedando un cupo de adición disponible de 13.050,49 SMMLV que representan un 21,11% del valor del contrato de obra VE-639-2023."

E. Que no modifiquen la esencia del contrato

En efecto, el presente otrosí no modifica la esencia del Contrato. Lo anterior por cuanto solo se pretende prorrogar el plazo del contrato, con el fin de mantener operativo el corredor férreo hasta tanto se realice la adjudicación de la APP.



Documento firmado digitalmente



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20251010055153**

20251010055153

Fecha: **26-03-2025**

F. Que no constituyan una situación más ventajosa al contratista frente a los demás interesados en el proceso de contratación

Tal y como se ha evidenciado, esta modificación no genera situación más ventajosa para el contratista de obra pues se mantiene el equilibrio entre las obligaciones asignadas al contratista. Lo anterior por cuanto se trata de un aumento en el plazo del Contrato y una redistribución de los recursos disponibles según los límites establecidos en la Ley 80 de 1993.

VI. Conclusiones y/o Recomendaciones Finales

Conforme a lo expuesto, se emite concepto favorable para la suscripción del otrosí 4 el cual corresponde a una prórroga y adición del Contrato de obra núm. VE-639-2023, corredor férreo La Dorada-Chiriguaná, adicionando por valor de DIEZ MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$10.751.161.547,30) M/CTE, incluido IVA y demás impuestos a que haya lugar, de acuerdo con la propuesta económica presentada por el Contratista y avalada por la Interventoría, sin utilizar el cupo máximo de adición tal y como lo manifestó la Gerencia Financiera de la Agencia emitido mediante radicado ANI núm. 20253080053663 del 25 de marzo de 2025, permitiendo así el mantenimiento del corredor y su respectiva operación hasta el 30 de junio de 2025.

En ese sentido, una vez se suscriba la modificación en mención, el contratista deberá proceder a la ampliación y vigencia de las pólizas contractuales correspondientes, a fin de garantizar la adecuada cobertura de los bienes del Estado durante la ejecución del contrato.

Cordialmente,

MARIA CAROLINA ZUÑIGA HERNANDEZ

Vicepresidenta Jurídica (E)

Proyecto: MCJ - GC3

26/03/2025 15:37:41 COT-05



Firmado Digitalmente
MARIA CAROLINA ZUNIGA HERNANDEZ
TKTH-LOAJ-OF10-TD3Z-5174-3021-4617-46

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 | 13