

CONSORCIO INTERTRONCAL 68

C.1443/CE7478/25/5.3

Bogotá D.C., 17 de marzo de 2025

Señores:

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU

Atn.: Arq. Luis Fernando Quesada Saltarín

Director Técnico de Construcciones

correspondencia@idu.gov.co

Bogotá D.C.

Referencia: Contrato de Obra N° 348 de 2020 – Construcción para la Adecuación al Sistema Transmilenio de la Avenida 68 – Grupo 4.
Contrato de Interventoría N° 602 de 2020.

Asunto: Traslado de las comunicaciones E-IDU-0348-0131-25 y E-IDU-0348-0175-25. Concepto de la Interventoría relacionado con la solicitud del Contratista para modificar el Contrato de Obra derivado de solicitudes de TM que implican cambios en el tipo de las taquillas.

Respetados Señores:

Considerando que recientemente Transmilenio SA (en adelante TM) ha indicado requerimientos relacionados con los diseños de redes secas y cargas eléctricas del sistema de recaudo del sistema, y que dichos requerimientos implican cambios en las dimensiones de algunas taquillas como se expondrá a lo largo del presente escrito, y que como consecuencia, el Contratista remitió la carta E-IDU-0348-0175-25 del 27 de febrero de 2025 con la solicitud de modificación contractual para cambiar las especificaciones de algunas taquillas del proyecto junto con la respectiva remuneración al Contratista del delta por el incremento del valor en estas taquillas, esta Interventoría se permite presentar el análisis técnico, jurídico y financiero para consideración del IDU dentro del trámite administrativo solicitado por el Contratista. Ahora bien, con el propósito de darle una estructura lógica y ordenada a los diversos aspectos que sirven de sustento al presente documento, se seguirá el derrotero temático que se indica a continuación:

TEMARIO

1	CONTEXTUALIZACIÓN	2
2	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	4
2.1	Rol de la Interventoría y “Principio de Relatividad” de los Contratos	4
2.2	Frente a los Estudios de Conveniencia	5
3	VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA	7
4	VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA	7
5	VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN LEGAL	9
6	CONCLUSIONES	11

DESARROLLO

1 CONTEXTUALIZACIÓN

Para efectos de darle un contexto fáctico adecuado a la solicitud del Contratista efectuadas mediante las comunicaciones E-IDU-0348-0175-25 y E-IDU-0348-0175-25, importa tener presente –aunque de manera muy sucinta y esquemática– **los principales hechos que han ocurrido en desarrollo y/o con ocasión de la solicitud de modificación contractual**, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- i. La interventoría mediante la comunicación C.1443/CE7071/24/7.12 (con radicado IDU 202452601980852 del 21 de noviembre del 2024), remitió al Contratista el oficio IDU STES 202434601468481 y el anexo de TM 2024-EE-32223 del 18 de noviembre del 2024, **correspondiente al listado de equipos de recaudo y las cargas que deberán ser consideradas para los circuitos eléctricos correspondientes al operador de recaudo, ubicados tanto en las taquillas como en los vagones.**
- ii. El Contratista mediante la comunicación E-IDU-0348-1061-24 radicada a la Interventoría el 25 de noviembre del 2024, **se pronunció indicando la necesidad de ampliación de las taquillas para instalación de las plantas eléctricas requeridas conforme los equipos de recaudo informados por TM, como alternativa de solución se informó la necesidad de cambiar las taquillas de suplencia Tipo 1 por Tipo 2 y además ampliar el cuarto eléctrico de esta última en 30cm.** Dicha comunicación fue trasladada por la Interventoría al IDU mediante el oficio C.1443/CE7122/24/7.12 (con radicado IDU 202452602035492 del 2 de diciembre de 2024).
- iii. En fecha 19 de diciembre de 2024 se llevó a cabo visita a la Estación Islandia del sistema de Transporte Transmilenio de la Avenida Ciudad de Cali, en la cual participaron representantes del IDU, Transmilenio (Profesionales de la supervisión y especialistas eléctricos), Contratista Grupo 4 Consorcio Infraestructura Av. 68, Interventoría Grupo 4 Consorcio Intertroncal 68 y Contratista a cargo de la construcción de la estación Islandia, **en la que se llevó a cabo el reconocimiento visual de las instalaciones de redes secas existentes en la estación (Vagones, taquillas y ciclo parqueadero) para despejar y aclarar inquietudes del Contratista con respecto a la instalación de los equipos y elementos que conforman las redes secas en las estaciones de Transmilenio.**

La interventoría mediante el comunicado C.1443/CE7221/24/10.2 (con radicado IDU 202452602171892 del 27 de diciembre del 2024), presentó la ayuda de memoria del recorrido a la Estación Islandia, donde se informó de una reducción de las cargas proyectadas del circuito de recaudo, debido a la menor cantidad de tomas en las taquillas y la menor cantidad de luminarias a alimentar desde el circuito de recaudo, por lo que el Contratista adquirió el compromiso de recalcular la UPS y la planta eléctrica proyectada para el sistema de recaudo.

- iv. El Contratista mediante la comunicación E-IDU0348-0029-25 radicada a la Interventoría el 15 de enero del 2025, presentó el recalcule de las plantas eléctricas para las taquillas, de acuerdo con lo solicitado por TM en recorrido en la estación Islandia (Troncal Av. Ciudad de Cali) del 19 de diciembre de 2025, y se informó que el recalcule presentado confirma que para cumplimiento de la normativa y regulaciones eléctricas vigentes, es necesario que todas las taquillas Tipo 1 que tienen planta (taquillas de suplencia) se cambien a Tipo 2. La taquilla Nor Este -Tipo de la Avenida la Esperanza requiere además un espacio adicional de 30cm, por lo que se solicitó

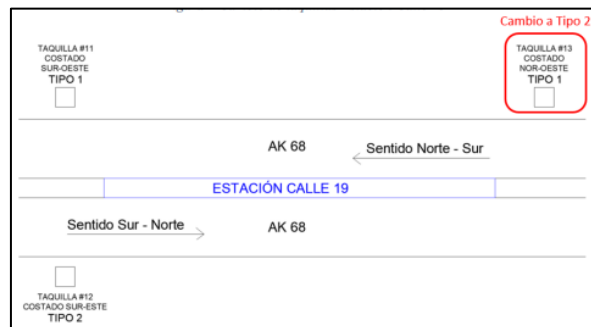
confirmar si procedemos a realizar estos cambios. Dicha comunicación la Interventoría la remitió al IDU mediante el oficio C.1443/CE7291/25/7.12 (con radicado IDU 202552600085062 del 21 de enero de 2025).

- v. En fecha 29 de enero de 2025, se llevó a cabo reunión con representantes de TRANSMILENIO SA, IDU - STES, Contratista de Obra e Interventoría, para tratar las inquietudes planteadas sobre las cargas del sistema de recaudo. La memoria de dicha reunión fue presentada por la interventoría mediante el oficio C.1443/CE7352/25/10.2 (con radicado IDU 202552600168182 del 4 de febrero de 2025), donde se indicó las taquillas de suplencia que requieren cambio, así:



Estación Calle 13

(Tomado de la carta E-IDU-0348-0131-25 del Contratista)



Estación Calle 19

(Tomado de la carta E-IDU-0348-0131-25 del Contratista)



Estación Av. Esperanza

(Tomado de la carta E-IDU-0348-0131-25 del Contratista)

- vi. El Contratista mediante la comunicación E-IDU0348-0131-25 radicada a la Interventoría el 13 de febrero del 2025, hizo la solicitud modificación del Contrato, considerando que, por los requerimientos de TM, se están cambiando cuatro (04) taquillas que estaban en los diseños

aprobados como T1 a T2, y solicita la remuneración al Contratista de este incremento, correspondiente a \$ 50,239,578, Dicho valor se propone sea adicionado al Valor de las Obras de Construcción, y sea tomado del Fondo de Compensaciones.

- vii. La Interventoría mediante el comunicado C.1443/CE7442/25/5.4 (con radicado IDU 202552600290652 del 25 de febrero del 2025), solicitó al Contratista dar mayor soporte económico a la solicitud de modificación.
- viii. Finalmente, el 27 de febrero de 2025 mediante la comunicación E-IDU0348-0175-25 radicada a la Interventoría el 27 de febrero del 2025, el Contratista, hizo entrega del soporte económico y cálculo de valores para la solicitud descrita en el asunto, el cual fue revisado y verificado por esta Interventoría, encontrándolo satisfactorio y razonable como soporte de cálculo.

2 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Previo a dejar expuesto los análisis y la posición de la Interventoría frente a la solicitud de modificación del Contratista es importante tener en consideración dos cuestiones de protuberante importancia. **La primera**, relacionada con el rol de la Interventoría. **La segunda**, en línea con el primer aspecto y trascendental para efectos de tomar una decisión tiene que ver con la imposibilidad de la Interventoría de realizar estudios de oportunidad y conveniencia.

2.1 Rol de la Interventoría y “Principio de Relatividad” de los Contratos

El CONSORCIO INTERTRONCAL 68 no es parte del Contrato de Obra N° 348 de 2020 (las partes son el IDU y el Contratista). Como consecuencia de ello, esta Interventoría no puede modificar el Contrato de Obra de la referencia, como tampoco puede darle un nuevo alcance a las cláusulas contractuales.

En efecto, la función del **CONSORCIO INTERTRONCAL 68** se debe circunscribir **única y exclusivamente a la vigilancia y control del Contrato de Obra¹. No le es dable modificar, ni adicionar las estipulaciones contractuales, ni nada que se le parezca².**

¹ Para ahondar sobre las funciones y responsabilidad de esta Interventoría, es preciso señalar que el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece una definición del Contrato de Interventoría, así como sus principales funciones. *“La Interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante lo anterior, cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la Interventoría”.*

² Sobre este particular, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente: *“En primer lugar, está claro que **un interventor no tiene la posibilidad de modificar las obligaciones de un contrato, porque su obligación dentro de él se reduce a inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones técnicas pactadas inicialmente**; y en segundo lugar, porque **el contrato sólo puede adicionarse mediante la suscripción de otrosí, donde las partes iniciales acuerdan el nuevo alcance de las obligaciones; lo que no sucedió en el caso concreto**”* (Consejo de Estado. Sección Tercera. M.P. Enrique Gil Botero. No. Radicado: 18082. Sentencia del 19 de octubre de 2011)

(...) Es un principio general, previsto en el artículo 1602 del Código Civil, que el contrato puede ser modificado por el común acuerdo de las partes, facultad que en materia de contratación estatal está prevista en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993, conforme al cual se atribuye a la entidad pública contratante la potestad excepcional de modificación unilateral, “si previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo”.

La ley de contratación estatal preceptúa que, en los contratos (...) celebrados como resultado de un proceso de licitación, la Interventoría debe ser contratada “con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables” –se destaca–, en materia civil, fiscal, penal y disciplinaria, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de Interventoría y por los hechos u omisiones que causen perjuicios –arts. 32 y 53–.

En razón de lo expuesto, se puede concluir que, **en virtud del principio de relatividad de los contratos**, sólo el IDU y el Contratista se encuentran facultados para darle un nuevo alcance a las obligaciones contractuales y modificar su contenido³.

Con todo, esta Interventoría procederá a realizar el análisis para honrar su rol de colaborador de la administración.

2.2 Frente a los Estudios de Conveniencia

Por estudios de conveniencia se entienden todos aquellos análisis **encaminados a determinar la adecuación y/o utilidad de una determinada solución que busca**, a su vez, satisfacer una necesidad previamente identificada por la Entidad Contratante.

Dichos estudios se encuentran inmersos dentro del deber de planeación que irradia la contratación estatal, según lo evidencia la sentencia del Consejo de Estado proferida el 19 de junio de 2008:

*“En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y **así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar**; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y*

Exigencia legal de independencia que, en los contratos estatales (...), de suyo excluye la figura de la representación de cualquiera de las partes, al igual que la delegación para modificar el contrato, pues contraría el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 que la persona del interventor actúe en un contrato estatal además como parte con facultades para modificar la relación contractual”. Consejo de Estado. Sección Tercera. M.P. Stella Conto Díaz del Castillo. No. Radicado: 21.491. Sentencia del 14 de octubre de 2011

³ En este punto conviene traer a colación lo establecido en el laudo arbitral proferido el pasado 8 mayo de 2018 para resolver la controversia suscitada entre KMA **CONSTRUCCIONES S.A y CICON S.A.S.** contra FIDUCIARIA **BOGOTÁ S.A.**, en el cual, sobre el principio de relatividad de los contratos, estableció: **“Podría argumentarse que la obligación del Municipio consagrada en el Convenio Interadministrativo 063 (numerales 3 y 5 de la cláusula 4ª), se hace igualmente extensiva al contratista ya que por consiguiente, éste también sería responsable por esa omisión. Pero el Consorcio era ajeno a ese acuerdo de voluntades tripartito y no estaba obligado a conocer su contenido, razón por la cual no le puede ser oponible, habida cuenta del principio de relatividad de los contratos”.** (Negrilla fuera de texto)

En ese mismo orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia en sentencia el 8 de agosto de 2016, indicó: **“En términos del artículo 1602 del Código Civil todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes –res inter alios acta aliis neque nocere neque prodesse potest–.**

De este postulado legal, la jurisprudencia y la doctrina han deducido el principio de la relatividad de los contratos, conforme al cual, la declaración de voluntad está llamada a surtir eficacia jurídica, por regla general, únicamente entre quienes, al otorgar su voluntad, perfilaron el consentimiento formador del respectivo negocio jurídico. Al determinar el ordenamiento que el convenio, ajustado con arreglo a los cauces legales, tiene el alcance de ley, tan cardinal efecto no lo dejó abierto, de tal manera que se extendiera ilimitadamente a todos los sujetos de derecho, como si de la ley expedida por la competente autoridad del Estado se tratara, sino que la circunscribió al solo ámbito de quienes con su querer concurren a formar el consentimiento, que, al tiempo, posibilitó la formación del respectivo acuerdo.

Es decir, relativizó los efectos jurídicos del pacto a la sola esfera patrimonial de las partes, dejando por fuera de sus consecuencias a todos aquellos que no lo fueran. En este orden, por virtud del citado principio y en términos del precepto, el convenio puede generar derechos y obligaciones, pero apenas en la escena de los propios convencionistas. Tal posibilidad se halla por entero cerrada, por regla general, para quienes de cara a un determinado acto bilateral no tienen esa condición. Con base en un específico contrato podrán adquirir derechos y contraer obligaciones solo quienes con su consentimiento asistieron a la formación del mismo; nadie más” Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 8 de agosto de 2016. Rad No. 08001-31-03-013-2011-00213-01. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.”⁴ (Negrilla y subrayas fuera del texto original)

No está de más recordar que el deber de planeación no se agota en la etapa precontractual, sino que el mismo se aplica durante la ejecución del contrato, y de manera especial cuando el mismo debe ser modificado.

En efecto, la aplicación del principio general de planeación, ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, implica que resulta *“indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos que permitan y a la vez aseguren con una alta probabilidad que el objeto contratado se podrá ejecutar en el término previsto y acordado y según las condiciones óptimas requeridas.”⁵*

En ese orden de ideas, previo a la modificación del Contrato se debe contar con los estudios y análisis suficientemente serios y completos, pues de lo contrario se estaría vulnerando el referido principio de planeación. Fíjese entonces que el llamado a determinar la necesidad a satisfacer con la suscripción del contrato estatal, así como la conveniencia del mismo –incluidas sus modificaciones– es la Entidad Estatal, por la sencilla pero potísima razón de que, conforme a su acto de creación, ese es el objeto y función misma de ésta, sin que sea procedente su delegación.

Dicho esto, se debe partir de la premisa que fue el IDU quien solicitó que se informara al Contratista (lo hizo mediante el comunicado IDU STES 202434601468481 y el anexo de TM 2024-EE-32223 del 18 de noviembre del 2024), el listado de los equipos y de las cargas eléctricas para los circuitos eléctricos correspondientes al operador de recaudo, ubicados tanto en las taquillas como en los vagones, lo que finalmente derivó en la necesidad de modificar el tipo de las 4 taquillas que se indican en la siguiente tabla (resaltadas en color rojo):

DESCRIPCIÓN	TIPO DE TAQUILLA INICIAL	TIPO DE TAQUILLA ACTUALIZADA
Taquillas estación # 8 (Calle 13)	sur – oriental	T2
	sur – occidental	T1
	nor – oriental	T1
	nor – occidental	T1
Taquillas estación # 9 (Calle 19)	sur – oriental	T2
	sur – occidental	T1
	nor – occidental	T1
	nor – oriental	T2
Taquillas estación # 10 (Av. Esperanza)	sur – oriental	T1
	sur – occidental	T1
	nor – oriental	T2
	nor – occidental	T1

Fuente: Carta E-IDU-0348-0131-25 del Contratista

Por lo anterior, esta Interventoría emite su concepto, técnico, jurídico y financiero sobre la propuesta del Contratista en los siguientes términos:

⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 19 de junio de 2008. Rad No. 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ Subrayas por fuera del texto original. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: Hernán Andrade Rincón. 29 de abril de 2015. Rad. No. 25000- 23-26-000-1995-01431-01(21081).

3 VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

La actualización de las cargas eléctricas, generó cambios en las condiciones de los diseños de redes secas de las estaciones y taquillas elaborados bajo el contrato de consultoría IDU 1345 de 2017, que fueron adoptados por el Contratista durante la Etapa de Pre construcción del Contrato de la referencia. Estos cambios implicaron a su vez, la necesidad de ajuste del dimensionamiento de las taquillas de suplencia consideradas en los diseños aprobados. Esto considerando que de las siete plantas eléctricas requeridas para las tres estaciones del Grupo 4, se han identificado las siguientes especificaciones: tres plantas de 7 kVA bifásicas nominales, tres de 8 kVA bifásicas nominales y una de 9 kVA trifásica nominal.

La Interventoría verificó que el Contratista consultó a diferentes empresas certificadoras de redes eléctricas en Bogotá sobre la posibilidad de instalar las plantas eléctricas en las taquillas Tipo 1, incluso de forma temporal, restringiendo los espacios de trabajo de los tableros eléctricos dentro del cuarto.

En todos los casos, la respuesta fue negativa, ya que las taquillas Tipo 1 no cumplen con los requisitos para albergar plantas eléctricas de ningún tamaño, ni siquiera de manera provisional.

Por lo tanto, se hace necesario que las taquillas Tipo 1 previstas para la instalación de plantas eléctricas sean construidas como taquillas Tipo 2. Este tipo de taquilla incluye un espacio adicional que permite la correcta disposición de los tableros eléctricos, dejando el área del cuarto eléctrico completamente libre. Este diseño facilita tanto la instalación como la operación temporal de las plantas eléctricas, cumpliendo con las normativas y regulaciones eléctricas vigentes.

4 VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

En la forma de pago de las taquillas establecidas en el Modificadorio 19, Cláusula cuarta, se puede evidenciar el pago que reconoce el IDU por cada una de las taquillas. Como se desprende de dicha información que se resume en la siguiente tabla, la diferencia en la remuneración realizada por el IDU para una taquilla tipo T1 respecto a unas taquillas T2 es de \$12,559,895 (Directo + AIU). De acuerdo con lo anterior y considerando que, por los requerimientos de TM, se están cambiando cuatro (04) taquillas que estaban en los diseños aprobados como T1 a T2, se solicita la remuneración al Contratista de este incremento, correspondiente a \$ 50,239,578 como se detalla a continuación:

AVANCE TAQUILLAS			% DE PAGO SOBRE OBRA	VALOR	TIPO DE TAQUILLA INICIAL	TIPO DE TAQUILLA ACTUALIZADA	VALOR REMUNERACIÓN POR TAQUILLA (ACTUAL)	VALOR REMUNERACIÓN POR TAQUILLA (SOLICITADA)	DIFERENCIA
Taquillas estación # 8 (Calle 13)	sur – oriental	Cimentación	0,50%	\$ 15.699.868	T2	T2	\$292.017.550	\$292.017.550	\$ 0
		Estructuras	2,00%	\$ 62.799.473					
		Acabados y redes internas	6,80%	\$ 213.518.208					
	sur – occidental	Cimentación	0,60%	\$ 18.839.842	T1	T2	\$279.457.655	\$292.017.550	\$ 12.559.895
		Estructuras	1,90%	\$ 59.659.499					
		Acabados y redes internas	6,40%	\$ 200.958.314					
	nor – oriental	Cimentación	0,60%	\$ 18.839.842	T1	T2	\$279.457.655	\$292.017.550	\$ 12.559.895
		Estructuras	1,90%	\$ 59.659.499					
		Acabados y redes internas	6,40%	\$ 200.958.314					
	nor – occidental	Cimentación	0,60%	\$ 18.839.842	T1	T1	\$279.457.655	\$279.457.655	\$ 0
		Estructuras	1,90%	\$ 59.659.499					
		Acabados y redes internas	6,40%	\$ 200.958.314					
Taquillas estación # 9 (Calle 19)	sur – oriental	Cimentación	0,50%	\$ 15.699.868	T2	T2	\$301.437.470	\$301.437.470	\$ 0
		Estructuras	2,00%	\$ 62.799.473					
		Acabados y redes internas	7,10%	\$ 222.938.129					
	sur – occidental	Cimentación	0,60%	\$ 18.839.842	T1	T1	\$288.877.576	\$288.877.576	\$ 0
		Estructuras	1,90%	\$ 59.659.499					
		Acabados y redes internas	6,70%	\$ 210.378.235					

AVANCE TAQUILLAS			% DE PAGO SOBRE OBRA	VALOR	TIPO DE TAQUILLA INICIAL	TIPO DE TAQUILLA ACTUALIZADA	VALOR REMUNERACIÓN POR TAQUILLA (ACTUAL)	VALOR REMUNERACIÓN POR TAQUILLA (SOLICITADA)	DIFERENCIA
	nor – occidental	Cimentación	0,60%	\$ 18.839.842	T1	T2	\$288.877.576	\$301.437.470	\$ 12.559.895
		Estructuras	1,90%	\$ 59.659.499					
		Acabados y redes internas	6,70%	\$ 210.378.235					
Taquillas estación # 10 (Av. Esperanza)	sur – oriental	Cimentación	0,60%	\$ 18.839.842	T1	T2	\$279.457.655	\$292.017.550	\$ 12.559.895
		Estructuras	1,90%	\$ 59.659.499					
		Acabados y redes internas	6,40%	\$ 200.958.314					
	sur – occidental	Cimentación	0,60%	\$ 18.839.842	T1	T1	\$279.457.655	\$279.457.655	\$ 0
		Estructuras	1,90%	\$ 59.659.499					
		Acabados y redes internas	6,40%	\$ 200.958.314					
	nor – oriental	Cimentación	0,50%	\$ 15.699.868	T2	T2 + 30 cm	\$292.017.550	\$292.017.550	\$ 0
		Estructuras	2,00%	\$ 62.799.473					
		Acabados y redes internas	6,80%	\$ 213.518.208					
	nor – occidental	Cimentación	0,60%	\$ 18.839.842	T1	T1	\$279.457.655	\$279.457.655	\$ 0
		Estructuras	1,90%	\$ 59.659.499					
		Acabados y redes internas	6,40%	\$ 200.958.314					
TOTAL			100,00%	\$ 3.139.973.651				TOTAL	\$ 50.239.578

Fuente: Tomado de la carta E-IDU-0348-0131-25 del Contratista. Los valores están expresados en pesos corrientes

Ahora bien, el Contratista propone que dicho valor sea remunerado con los recursos disponibles en el Fondo de Compensaciones, y para ello, esta Interventoría se permite presentar a continuación el balance de los recursos disponibles en dicho Fondo, así:

RESUMEN FONDO DE COMPENSACIONES	
Valor total fondo de compensaciones Actualizado (A)	\$ 63.494.293.146
Incorporación de los estudios de detalle de las intervenciones en el cruce con el corredor férreo en la av.68 con calle 22	\$ 32.945.150
Nps en Modificadorio # 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 (Incluye AIU)	\$ 20.783.404.011
Sub total NPs (B)	\$ 20.816.349.161
Ajuste de precios facturados (con corte a la RPO 48 – diciembre 2024)	\$ 29.835.693.183
Valor Z facturado (con corte a la RPO 48 – diciembre de 2024)	\$ 409.451.073
Apéndice bioseguridad facturado (con corte a la RPO 48 – diciembre de 2024)	\$ 261.567.229
Sub total Ajustes + valor Z + Apéndice (C)	\$ 30.506.711.485
Saldo disponible en el fondo de compensaciones (D) =A-B-C	\$ 12.171.232.500

Fuente: Elaboración propia

Es decir que, se verificó que los recursos disponibles en el Fondo de Compensaciones (\$12.171.232.500) son suficientes para cubrir el mayor valor de las Obras de Construcción que remuneran el valor relacionado con el cambio de las taquillas T1 a T2, los cuales son de \$ 50.239.578 (expresados en pesos corrientes).

Por lo tanto, el modificadorio propuesto no requiere adicionar recursos al valor del Contrato. Al respecto vale la pena indicar que el modificadorio 21 incluyó dentro de las destinaciones específicas del Fondo de Contingencias el reconocimiento de “*Requerimientos operacionales adicionales del sistema, solicitados por Transmilenio S.A., para la infraestructura asociada a las estaciones, taquillas y cicloestaciones, durante la ejecución del contrato*”, por lo que es contractualmente viable destinar recursos de dicho fondo al pago del valor adicional que implica acatar este nuevo requerimiento de Transmilenio.

Así las cosas, se entiende que el aumento en el **VALOR PARA REMUNERACIÓN PARA OBRAS DE CONSTRUCCIÓN** podrá ser cubierto por los recursos disponibles en el Fondo de Compensaciones previa verificación de suficiencia de recursos, sin que haya lugar a modificación

alguna en cuanto a los riesgos asociados a dicho Fondo. Vale la pena aclarar que, de conformidad con el Numeral 14.1 – **REMUNERACIÓN PARA OBRAS DE CONSTRUCCIÓN** del Contrato de Obra, el pago de las Obras de Construcción se debe realizar al Contratista a precio global, y por esta razón se debe conservar dicha forma de pago, debido a que el HITO es una unidad indivisible, más allá de lo que permite la Cláusula Cuarta del Modificadorio 19. Es decir que, las reglas de pago contractuales no permiten reconocer por separado las mayores variaciones (o deltas) que se generen en las subdivisiones acordadas por las Partes para el pago del Hito Taquillas. En suma, esta Interventoría considera procedente cubrir el aumento en el valor del Hito Taquillas con los recursos disponibles en el Fondo de Compensaciones, trasladándolos al **VALOR PARA REMUNERACIÓN PARA OBRAS DE CONSTRUCCIÓN, para hacer el pago global de las nuevas taquillas**.

Finalmente, vale la pena señalar que, aunque el modificadorio propuesto no requiere adicionar recursos al valor del Contrato, por lo menos no se requiere por concepto de cubrir el mayor valor de las Obras de Construcción, mediante la carta E-IDU-0348-0188-25 (del 05 de marzo de 2025) el Contratista manifestó que se requiere adicionar al Contrato la suma de VEINTIDOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$22,974,344,794.00) M/CTE, destinados a cubrir los ajustes del Contrato, cifra es que está siendo revisada por el Interventor quien dará concepto próximamente al IDU.

5 VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN LEGAL

En cuanto al análisis desde el punto de vista legal conviene analizar las condiciones jurisprudenciales y legales para que proceda la modificación de un contrato estatal. Veamos:

- **La modificación debe justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas.**

A juicio de esta Interventoría la modificación de la solicitud presentada del Contratista se encuentra probada y fundamentada y busca la continuidad del proyecto haciendo prevalecer el interés general para satisfacer un requerimiento de Transmilenio que será beneficioso para todos los usuarios del sistema.

La modificación no puede perder de vista el objeto del contrato de obra⁶. O lo que es lo mismo: la modificación contractual no puede cambiar el objeto⁷.

⁶ Sobre este aspecto la Doctrina ha estipulado: “La regla general es rechazar los cambios de los elementos esenciales del contrato, que son aquellos factores estructurales cuyo incumplimiento justifica la resolución del negocio jurídico. Se puede admitir la alteración de prestaciones accesorias o accidentales del contrato, manteniéndole el mismo vínculo jurídico, pero siempre que se continúe con la ejecución de unas mismas prestaciones básicas o esenciales, que son una extensión lógica de las originariamente pactadas.

Ahora bien, no cabe modificar el negocio jurídico para introducir unas prestaciones que serían propias de un nuevo y distinto contrato. En estas singulares circunstancias, más que una evolución de las originarias prestaciones conforme a un desarrollo natural que anticipadamente ya estuviera previsto en el propio pliego, estaríamos ante una auténtica metamorfosis de la concesión de servicio público, al producirse un cambio radical del objeto del contrato. Por vía de la modificación de las prestaciones, no se puede transformar o desnaturalizar de forma sobrevenida el objeto del contrato (...). David BLANQUER CIRADO. La Concesión de Servicio Público, Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 2012. Pág. 1040.

⁷ “Sin embargo, como se señaló en apartes previos y se deriva de la naturaleza vinculante del contrato y del principio de planeación, la modificación debe ser excepcional y debe (a) justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y (b) no corresponder a objetos nuevos; lo contrario crearía incentivos para que las partes se aprovechen de la alta especificidad de las inversiones que la

En el caso concreto, la solicitud de modificación presentada por el Contratista no representa ninguna alteración al objeto y por el contrario busca promover el desarrollo del mismo.

- **Debe buscar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.**

A juicio de la Interventoría, la propuesta del Contratista bajo ninguna perspectiva representa un menoscabo en los derechos de la comunidad y por el contrato busca promover la ejecución del Proyecto.

1. **Se deben respetar los límites establecidos jurisprudencialmente que, fundamentalmente son:**

A. LÍMITE FÁCTICO

El primer límite reside en la veracidad de la motivación que lleva a las partes a modificar el contrato. Es decir que no basta con que se fundamente o motive la modificación contractual, sino que susodicha argumentación de sustento sea **REAL y CIERTA**, esto es, que tenga hacedero en el mundo de lo fáctico⁸.

infraestructura demanda y de que la relación contractual ya se encuentra formada, para comportarse de manera oportunista, es decir, mediante conductas dirigidas a ignorar los principios de la contratación estatal – como la libre concurrencia y la selección objetiva- y, por esta vía, de la función administrativa constitucionalmente consagrados” Corte Constitucional. Sentencia C-300/12. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C., 25 de abril del 2012.

⁸ Es así como, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se estableció que: *“La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. **Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.***

*Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple **voluntad de las partes** no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.*

*De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: **el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes** (Negrilla fuera del texto original) Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.*

A lo largo de este documento, la Interventoría verificó que las justificaciones presentadas por el Contratista fueran ciertas desde las diferentes perspectivas (jurídica, financiera, técnica, etc). De ello da cuenta los capítulos precedentes.

B. LÍMITE TELEOLÓGICO

El otro gran límite a la autonomía de la voluntad tiene que ver con un criterio teleológico o finalístico, como quiera que la modificación deba obedecer a una causa que salvaguarde los fines del Estado recogidos en el objeto general del contrato⁹.

En el caso concreto, la solicitud del Contratista, por una parte, respeta el principio de autonomía de voluntad de las partes, así como el principio de relatividad del Contrato, y por otra parte, respeta los principios de la contratación estatal y los fines de la administración.

En síntesis, lo importante es cumplir con el Objeto General del Contrato (en sentido material), claro está, dentro del imperio de la ley, con lo cual **las modificaciones a las que lleguen las partes en ese sentido serían válidas y no viciadas de ilegalidad si del contenido contractual se desprende sin mayores dificultades que las modificaciones son necesarias para asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación del servicio representado en el objeto general del contrato** y que por cualquier razón quedaron excluidas de éste pero cuya ejecución resulta imperiosa para salvaguardar el interés público, **siempre y cuando no se modifique la esencia del objeto contratado**. Dicho lo anterior, la Interventoría encuentra que la solicitud de modificación presentada por el Contratista no contraviene las disposiciones legales y contractuales que regulan la materia.

6 CONCLUSIONES

Habida consideración a los argumentos expuestos a lo largo de este documento, nos permitimos presentar las siguientes conclusiones:

- i. Considera esta Interventoría que corresponde a las Partes acordar aquellos mecanismos encaminados a satisfacer una necesidad previamente identificada en el objeto contractual

⁹ Es por lo anterior que la Corte Constitucional, en sentencia C-932 de 2007 señaló que: ***“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. (...)”***

En el caso colombiano, la modificación puede ser fruto de un acuerdo de voluntades o de una decisión unilateral de la entidad contratante en ejercicio de su función de dirección del contrato. (...)

*Ahora bien, como se indicó en ese concepto, 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 concuerda 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.**”* Corte Constitucional. MP: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Sentencia C-406 de 2012. Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012) (Negrilla fuera del texto original)

determinado por la Entidad Contratante, **incluso aquella relacionada Modificar el tipo de las taquillas de suplencia de las Estaciones Calle 13, Calle 19 y Av. La Esperanza.**

- ii. A juicio de esta Interventoría, el requerimiento proferido por TM (según consta en la carta 2024-EE-32223 del 18 de noviembre del 2024) en la que incluye el listado de equipos y cargas eléctricas necesarias para la operación de recaudo, dio lugar a modificar las dimensiones de 4 taquillas Tipo 1 para dar cumplimiento a la norma Retie, y las cuales deberán cambiarse a Tipo 2. Por tal motivo, se encuentra justificado técnicamente el cambio solicitado por el Contratista aplicable a las siguientes taquillas (resaltadas en color rojo):

DESCRIPCIÓN		TIPO DE TAQUILLA INICIAL	TIPO DE TAQUILLA ACTUALIZADA
Taquillas estación # 8 (Calle 13)	sur – oriental	T2	T2
	sur – occidental	T1	T2
	nor – oriental	T1	T2
	nor – occidental	T1	T1
Taquillas estación # 9 (Calle 19)	sur – oriental	T2	T2
	sur – occidental	T1	T1
	nor – occidental	T1	T2
Taquillas estación # 10 (Av. Esperanza)	sur – oriental	T1	T2
	sur – occidental	T1	T1
	nor – oriental	T2	T2 + 30 cm
	nor – occidental	T1	T1

- iii. En cuanto a la justificación financiera, esta Interventoría considera que la modificación contractual requiere razonablemente remunerar al Contratista un valor equivalente a \$ 50,239,578, (valor en pesos corrientes incluido IVA), **debido a que el cambio obedece a un hecho sobreviniente derivado de un requerimiento de TM, por lo tanto, el mayor valor de las Obras de Construcción podrá ser cubierto por los recursos disponibles en el Fondo de Compensaciones y no se requiere una adición de recursos al valor actual del Contrato.**
- iv. Conviene aclarar que, el mayor valor de las Obras de Construcción puede ser cubierto por los recursos disponibles en el Fondo de Compensaciones, tal y como quedó acordado entre las Partes mediante la Cláusula Tercera del Modificadorio 21, siempre que, i) el mayor valor de las obras obedezca a requerimientos operacionales adicionales del sistema solicitados por Transmilenio S.A., para la infraestructura asociada a Estaciones, Taquillas y Cicloestaciones, y ii) se verifique previamente la suficiencia de recursos en el Fondo de Compensaciones para cubrir el mayor valor de las Obras de Construcción. Por lo tanto, esta Interventoría considera procedente mantener la forma de pago del Hito Taquillas **a precio global**, dado que las Partes así lo acordaron en el Contrato, siendo válida únicamente la subdivisión del Hito indicada en la Cláusula Cuarta del Modificadorio 19. Es decir que, trasladar los recursos del **FONDO DE COMPENSACIONES** al **VALOR PARA REMUNERACIÓN PARA OBRAS DE CONSTRUCCIÓN** no contraviene las reglas contractuales relacionadas con la forma de pago señaladas en la Cláusula 14.1 del Contrato de Obra.
- v. La revisión de la Interventoría indica que la modificación propuesta por el Contratista no es ilegal ni va en contravía de disposiciones contractuales, en tanto no atenta contra la

regulación técnica pactada entre las partes. Por lo que la decisión final dependerá del análisis de conveniencia de la entidad.

- vi. Esta Interventoría encuentra procedente la suscripción de la modificación contractual propuesta por el Contratista, siempre que previo a ello se cuente con el respectivo estudio de oportunidad y conveniencia suficientemente serio y completo, que garantice el principio de planeación.
- vii. El presente estado de desarrollo del Contrato no permite anticipar con la suficiente precisión las afectaciones programáticas que tendrá la decisión tomada por el IDU, sin embargo, en el momento en el que se cuente con los cambios en taquillas objeto del presente modificatorio solicitado por el Contratista, se podrá validar si el plazo actual de la Etapa de Construcción será suficiente para la ejecución de las obras en dichas estructuras.

Conforme a lo analizado a lo largo de este comunicado en relación con las causales objetivas que originan la solicitud del Contratista para la modificación propuesta y considerando los aspectos que en este tema regula el Contrato, esta Interventoría se permite recomendar al IDU su análisis y elaboración del respectivo Estudio de Oportunidad y Conveniencia y si lo encuentra procedente aceptar la modificación propuesta por el Contratista, bajo las consideraciones expuestas lo largo del presente escrito.

Se anexan como soporte de la presente comunicación todas las cartas referenciadas a lo largo del presente documento. Cordialmente,

CONSORCIO INTERTRONCAL 68

FREDDY MONTEJO OCHOA

Digitally signed by FREDDY MONTEJO OCHOA
Date: 2025.03.18 12:09:06 -05'00'

FREDDY MONTEJO OCHOA

Director de Interventoría

Anexo: <https://drive.google.com/file/d/15Lh8092YJuoOD1Yv0uyBLcV75xKpP1X7/view?usp=sharing>

Copia: Ing. Lady Roza López - Apoyo Técnico a la Supervisión - IDU
Ing. Ferney Leandro Vega Barreto – Director Obra – Contratista

Elaboró: ELB/FMO