JUSTIFICACIÓN PARA PRORROGA No. 4 y MODIFICATORIO No. 5 AL CONTRATO DE OBRA No. 3542 DEL 2021, CUYO OBJETO CORRESPONDE A: "CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE SOACHA".

1. JUSTIFICACION TECNICA

En Colombia, las entidades del Orden Nacional tienen dentro de sus obligaciones, velar por la conservación de la integridad del patrimonio del estado representado en los bienes, patrimonio e intereses respecto de los cuales las entidades públicas son titulares o por los cuales deban responder y, para tal fin, la Ley 42 de 1993, la cual regula la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen en los artículos 101 (derogado por el Art. 166 del 403 de 2020, ver artículo 81 ibidem) y 107 (ver artículo 45 del Decreto 1793 de 2021) consagran la responsabilidad fiscal que se genera para quienes no cumplan con el deber de amparar debidamente los bienes y/o el patrimonio estatal, tomando las medidas necesarias para evitar la pérdida de estos.

Que, la Secretaría General de acuerdo a lo establecido en las Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y su Decreto Reglamentario 1882 de 2015, adelantó bajo la modalidad de Licitación Pública LP-024-2021, la contratación de la CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE SOACHA, suscrito con el CONSORCIO EDIFICAR CGJ2, mediante Contrato de Obra No. 3542 de 2021.

Que, según avance de seguimiento de obra No. 144 – semana 172 del contrato de obra No. 3542 de 2021, se tiene un avance de ejecución de obra de 80,39% a corte al 15 de agosto de 2025.

Que, el contratista de obra CONSORCIO EDIFICAR CGJ2, mediante oficio CON-3542-ASOA-2022-OBR-1387 del 23 de agosto de 2025, manifestó que se requiere la inclusión de veintidós (22) ítems no previstos: *"(…) mediante los comunicados CON-3542-ASOA-2022-OBR-1349 del 16 de julio de 2025, CON-3542-ASOA-2022-OBR-1359 del 23 de julio de 2025, y CON-3542-ASOA-2022-OBR-1351 del 1 de agosto de 2025, el Consorcio Edificar CGJ2 presentó a la Interventoría del Consorcio Interdesarrollo, para su revisión y eventual aprobación, una serie de ítems no previstos. Estos fueron agrupados en dos categorías: la primera, correspondiente a actividades requeridas en obra conforme al alcance establecido del proyecto; y la segunda, compuesta por ítems no previstos enfocados en garantizar la estabilidad futura de la edificación, de acuerdo con el alcance definido. (…)".*

En consecuencia, presentó una solicitud de prórroga del plazo contractual: *"(…) el Consorcio Edificar CGJ2 presenta formalmente la solicitud de prórroga No. 4, por un periodo de ciento veinte (120) días, la cual se ajustará a una programación de obra adjunta a la presente solicitud".*

Dentro de la sustentación de la solicitud de inclusión de ítems no previstos en el alcance contractual, se manifiesta la necesidad de incorporarlos con el fin de realizar las actividades propias de la construcción contempladas en el alcance actual, así como otra serie de ítems necesarios para garantizar la estabilidad de la edificación, en los siguientes términos: *"(…) los no previstos correspondientes a la estabilidad de obra futura en donde entre otros se destacan el cerramiento perimetral de la obra y los equipos correspondientes a mantenimientos, dejando claridad que el alcance del contrato 3542 de 2021 en relación con los servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado entre otros, será con el uso únicamente de temporales de obra dada la necesidad requerida y acordada entre las partes durante los diferentes balances y periodos del contrato (…)".*

Por otra parte, la sustentación de la solicitud de prórroga se fundamenta en tres elementos principales:

I. La necesidad de inclusión de actividades no previstas: *"(…) en el Balance MYM No. 7 se detallan los ítems no previstos presentados a la Interventoría del Consorcio Interdesarrollo para esta*

fase del proyecto, incluyendo tanto los no previstos correspondientes a las actividades de obra, así como los no previstos correspondientes a la estabilidad de obra futura en donde entre otros se destacan el cerramiento perimetral de la obra y los equipos correspondientes a mantenimientos, dejando claridad que el alcance del contrato 3542 de 2021 en relación con los servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado entre otros, será con el uso únicamente de temporales de obra dada la necesidad requerida y acordada entre las partes durante los diferentes balances y periodos del contrato."

II. Condiciones atmosféricas: *"(…) Durante este periodo se registraron 36 días hábiles afectados por lluvia, lo cual está debidamente soportado tanto en la bitácora de obra como en los reportes climáticos emitidos por Meteoblue, compañía independiente especializada en el monitoreo de condiciones atmosféricas a nivel global. Esta situación generó una reducción sustancial en los rendimientos esperados, afectando la ejecución oportuna de las actividades señaladas. Al tratarse de una condición completamente ajena al control del Consorcio Edificar CGJ2, se solicita formalmente la reposición del tiempo perdido por este factor exógeno. (…)".*

III. Reducción de la jornada laboral: *"(…) Estas reducciones legales, aunque ajenas a la voluntad de las partes, han generado un efecto directo sobre la productividad del personal en obra, al disponer de menos horas efectivas de trabajo a la semana. Como resultado, se ha evidenciado una disminución en los rendimientos esperados en varias actividades, así como un impacto en la programación del proyecto, de la siguiente manera: - Entre el 3 de diciembre de 2024 y el 14 de julio de 2025 – periodo en el cual la jornada laboral fue de 46 horas semanales, se estima una reducción de rendimiento del 4.16%, lo que equivale a una pérdida aproximada de 8 días hábiles. - Entre el 15 de julio de 2025 y el 2 de septiembre de 2025 – periodo en el cual la jornada laboral se redujo a 44 horas semanales, se estima una reducción de rendimiento del 8.30%, lo que equivale a una pérdida aproximada de 4 días hábiles. En total, la reducción progresiva de la jornada laboral ha generado una afectación acumulada estimada de aproximadamente 12 días hábiles, que impactan de manera directa la ejecución del cronograma. (…)".*

Que, la interventoría a cargo de la **Empresa Pública EPUXUA Avanza E.I.C.E.**, mediante oficios SGT-974-2025 del 25 de agosto de 2025 y SGT-985-2025 del 27 de agosto de 2025, realizó un análisis de la solicitud presentada por el contratista en conjunto con la interventoría del contrato derivado, ejecutada por el Consorcio Interdesarrollo, manifestando lo siguiente frente a cada uno de los puntos:

I. Necesidad de inclusión de actividades no previstas: *"(…) Según los antecedentes, en esta solicitud se resalta la necesidad de ampliar el tiempo contado a partir del 3 de septiembre de 2025, lo anterior, con el fin de poder cumplir con la ejecución de los ítems no previstos presentados a la Interventoría del Consorcio Interdesarrollo. 2.1 Inclusión de Actividades No Previstas al Contrato Para esta fase del proyecto, es necesario incorporar tanto no previstos correspondientes a las actividades de obra, así como los no previstos correspondientes a la estabilidad de obra futura en donde se destacan el cerramiento perimetral de la obra, los equipos correspondientes a mantenimientos y las puertas que hacen parte de la hermeticidad y protección del edificio. (…)".*

II. Afectación por condiciones atmosféricas: *"(…) Esta Interventoría asiste la razón al Contratista en la afectación por la ola invernal como sustento a la solicitud de prórroga puesto que se evidenció el atraso en la ejecución de algunas actividades las cuales son vitales para el avance normal de la ejecución de la obra. (…)".*

III. Reducción de la jornada laboral: *"(…) 1. Previsibilidad de la norma: La Ley 2101 de 2021 fue promulgada el 15 de julio de 2021 y establece un calendario claro y progresivo de reducción de la jornada laboral semanal, permitiendo a los empleadores y contratistas anticiparse y planificar adecuadamente la adaptación de sus procesos productivos. Por lo tanto, dicha normativa ya era de conocimiento público y debía haber sido considerada en la programación de obra. 2. No constituye causa sobreviniente ni fuerza mayor: La reducción de la jornada laboral, al tratarse de una obligación legal previsible y aplicable de manera progresiva, no puede considerarse un hecho sobreviniente ni imprevisible que justifique una modificación en el plazo contractual. En consecuencia, no se configura una causal de fuerza mayor ni caso fortuito conforme a lo dispuesto en el marco contractual y legal vigente. 3. Responsabilidad del contratista en la planificación y gestión del recurso humano: Es responsabilidad del contratista implementar mecanismos de eficiencia operativa, redistribución de turnos o incremento del personal, con el fin de mitigar el impacto que la reducción de jornada pueda tener en la productividad. (…)".*

En consecuencia, la interventoría emitió el aval de viabilidad técnica, jurídica y financiera del contrato, en los siguientes términos: *"(…) la Empresa Pública de Soacha EPUXUA AVANZA E.I.C.E. solicita la prórroga del contrato de obra No. 3542-2021 por un término de CIENTO VEINTE (120) DÍAS contados a partir del 3 de septiembre de 2025, hasta el 2 de enero de 2026. De otro lado, se ha estimado que para la supervisión del contrato de obra N° 3542-2021 es necesario prorrogar el contrato interadministrativo N° 3446-2021 por el mismo término, en aras de que la obra siempre cuente con la respectiva supervisión técnica, administrativa, financiera, social, SISO, ambiental y jurídica, a efectos de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en el contrato interadministrativo garantizando la buena ejecución y desarrollo de la obra. (…)".*

Finalmente, concluyó: la necesidad de la inclusión de los veintidós (22) items no previstos y la prórroga del contrato por el término de tres (3) meses y veintiocho (28) días, contados a partir del 3 de septiembre de 2025, hasta el 31 de diciembre de 2025 *"(…) Como se denota de lo anterior, se evidencia la necesidad de prórroga del contrato de obra No. 3542-2021 hasta por ciento veinte (120) días contados a partir del 3 de septiembre de 2025, hasta el 2 de enero de 2025 y prórroga del Contrato Interadministrativo No. 3446 de 2021 bajo los mismos parámetros de tiempo. (…)" y "(…) Se solicita se modifique el contrato en su alcance, donde se incluyan los siguientes NP´s, aprobados por la Interventoría, Consorcio Interdesarrollo (…)".* No obstante, la interventoría dejó claramente establecido que la justificación presentada por el contratista como causa No. 3, relacionada con la reducción de la jornada laboral, no resulta procedente como sustento para la ampliación del plazo contractual, en tanto se trata de una obligación legal previsible cuya gestión corresponde al contratista.

En mérito de lo expuesto, esta Secretaría General acoge el concepto emitido por la interventoría a cargo de la Empresa Pública EPUXUA Avanza E.I.C.E., en el sentido de avalar la inclusión de las actividades no previstas necesarias para garantizar la estabilidad y funcionalidad futura de la edificación. En consecuencia, se considera pertinente modificar el Contrato de Obra No. 3542 de 2021 en los siguientes términos:

a. Ajustar el cuadro denominado FORMULARIO 1 PROPUESTA ECONÓMICA, contenido en la CLÁUSULA SEGUNDA – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, de conformidad con el balance de mayores y menores cantidades con inclusión de ítems no previstos sin adición, suscrito por el contratista de obra, la interventoría y la Empresa Pública del Municipio de Soacha EPUXUA Avanza E.I.C.E.
b. Modificar el numeral 12 del parágrafo único de la CLÁUSULA SEGUNDA – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.

De igual forma, se acoge la procedencia de la prórroga al Contrato de Obra No. 3542 de 2021 por el término de tres (3) meses y veintiocho (28) días, contados a partir del 3 de septiembre de 2025, hasta el 31 de diciembre de 2025, en atención a las condiciones técnicas verificadas y a la necesidad de salvaguardar la inversión pública realizada en el proyecto de construcción del Centro Administrativo Municipal de Soacha.

Por lo anterior, se estima necesario y procedente solicitar al Comité de Contratación el análisis de la prórroga del Contrato de Obra No. 3542 de 2021 por el término de tres (3) meses y veintiocho (28) días, contados a partir del 3 de septiembre de 2025, hasta el 31 de diciembre de 2025, así como la aprobación de la modificación contractual que contempla la inclusión de los ítems no previstos mencionados. Para tales efectos, se anexa la solicitud radicada por el contratista, mediante la cual se formaliza tanto la prórroga como la inclusión de los no previstos.

2. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

Que la Constitución Política prevé en el artículo 2 como fines del Estado: *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación."*

Que por Decreto Municipal No. 158 de 2021, modificado por el Decreto 070 de 2024 el Alcalde Municipal de Soacha, delego en los Secretarios de Despacho la competencia para celebrar los contratos estatales, así como los convenios y contratos interadministrativos que resulten necesarios para el logro de los objetivos de la entidad en cada una de las Secretarias de Despacho, delegación que comprende las actuaciones necesarias en materia precontractual, contractual, y post contractual para la celebración, suscripción, adición, prorroga, suspensión, ejecución, terminación, interpretación, modificación, caducidad, y liquidación de los contratos, convenios y contratos interadministrativo suscritos con personas naturales o entidades públicas y privadas.

Que el articulo 3 Ley 80 de 1993, señala: *"Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. 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, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."*

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.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración. (...)".

Así lo ha señalado el Consejo de Estado Sobre la posibilidad de efectuar modificaciones al contrato:

"Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados a favor de la entidad y el adjudicatario."

Lo anterior significa que cualquier modificación al contrato es viable dentro del marco legal pertinente (v.gr., aspectos presupuestales, justificación de la necesidad, etc.) siempre que NO modifique el objeto entendiendo por tal, los elementos de la esencia del contrato que no lo hagan mutar a una nueva relación contractual. En efecto, para entender los elementos esenciales del contrato estatal y la inmutabilidad del objeto pactado.

El Tal como lo ha señalado el Consejo de Estado[1], *"el acuerdo sobre la suspensión temporal de la ejecución de los contratos debe resultar siempre provechoso para los intereses públicos. Por fuerza de la definición y de la finalidad que encierra la suspensión de la ejecución del contrato, es requisito sine qua non la presencia de una causa válida y suficiente que justifique su uso. De lo contrario, podría constituir simple y llanamente una mampara que oculte el incumplimiento injustificado del contrato o un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo. Aun cuando la ley no regula actualmente la suspensión del contrato estatal, la jurisprudencia ha reconocido que puede producirse por razones de fuerza mayor y caso fortuito, o en procura de la satisfacción del interés público y de la continuidad normal en la ejecución de lo contratado."*

En consecuencia, es viable prorrogar el Contrato de Obra No. 3542 de 2021, por el término de tres (3) meses y veintiocho (28) días, contados a partir del 3 de septiembre de 2025, hasta el 31 de diciembre de 2025 y la inclusión de veintidós (22) ítems no previstos.

3. JUSTIFICACIÓN FINANCIERA

A la fecha, el Contrato de Obra No. 3542 de 2021 no ha sido objeto de adiciones presupuestales; únicamente se han suscrito prórrogas de plazo, con el fin de garantizar la continuidad de la ejecución del proyecto, y los pagos se han efectuado sin contratiempos, conforme a lo estipulado en el clausulado contractual.

La prórroga que se somete a consideración no implica el reconocimiento de gastos de administración adicionales ni la generación de lucro cesante a cargo del MUNICIPIO, por cuanto no modifica las condiciones financieras pactadas ni supone sobrecostos o ajustes de precio.

De igual manera, la inclusión de los veintidós (22) ítems no previstos no conlleva aumento en el valor total del contrato, toda vez que corresponde a una redistribución interna de recursos a través del balance de mayores y menores cantidades de obra No. 7, suscrito entre el contratista, la interventoría y la Empresa Pública EPUXUA Avanza E.I.C.E., lo que permite mantener inalterado el presupuesto oficial aprobado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con el análisis técnico, jurídico, financiero y a las necesidades anteriormente descritas, se solicita la recomendación de suscripción de la Prórroga No. 4 al Contrato de Obra No. 3542 de 2021 cuyo objeto consiste en la **"CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE SOACHA"**, por el término de tres (3) meses y veintiocho (28) días, contados a partir del 3 de septiembre de 2025, hasta el 31 de diciembre de 2025, y se apruebe la inclusión de veintidós (22) ítems no previstos.
Para constancia de lo anterior, se firma en Soacha – Cundinamarca, a los 26 días de agosto de 2025.

Cordialmente,

CARLOS ANDRES TOBON
SECRETARIO GENERAL- ORDENADOR DEL GASTO

Revisó Jurídica: María Victoria Sánchez – Abogado - Secretaría General.
Revisó Técnicamente: Jennifer Stefany Gutiérrez Olarte – Profesional - Secretaría General.

[1] Consejo de Estado, Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278).