MEMORANDO INDIVIDUAL

N° Radicado: 2025I-VBOG-081415
Fecha: 2025-10-16 17:37:09

PARA: LAURA MARCELA MARTÍN LEYES LÓPEZ.
1130200 SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN CONTRACTUAL Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS

DE: JAVIER AUGUSTO CAÑON BONILLA
1120206 GRUPO GERENCIA DE ALIANZAS REGIONALES

Asunto: Alcance memorando 2025I-VBOG-079538 Solicitud modificación Contrato 4345-2024

Respetada doctora,

Para su revisión y trámite correspondiente, atentamente se remite la solicitud de modificación No. 1 y prórroga No. 2 del Contrato No**. 4345 de 2024**, con sus respectivos soportes. La información del contrato objeto del trámite es la siguiente:

- **1.Identificación del tipo de contrato:** Contrato de obra
  2. Tipo de solicitud: Modificación No. 1 y prórroga No. 2
  3. Número de Contrato: 4345 de 2024
  Objeto del contrato: "TRASLADO Y CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DE PEAJE RÍO BLANCO, DEL PR 51+0350 AL PR 62+0160, DE LA VÍA NACIONAL BUCARAMANGA – SAN ALBERTO, SECTOR RIONEGRO – SAN ALBERTO, RN 45A 08, EN LOS DEPTOS. DE SANTANDER Y NORTE DE SANTANDER. INCLUYE MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA PARA EL RECAUDO DE LA TASA DE PEAJE"

  1. **Contratista:** CONSORCIO SANTA JUANA: Nit. 901.887.748-5
     INTEGRANTE 1: CUMBRE INGENIERÍA S.A.S. NIT. 900.321.674-6, PARTICIPACIÓN 90%
     INTEGRANTE 2: DISAN INGENIERIA Y CONSTRUCCIÓN S.A.S NIT. 901.525.104-1, PARTICIPACIÓN: 10%
     4. Información general del contrato:

- FECHA DE INICIO: 23 DE DICIEMBRE 2024 VALOR INICIAL: $ 2.583.194.727 IVA INCLUIDO
  VALOR ACTUAL: $ 2.583.194.727 IVA INCLUIDO
  PLAZO INICIAL: HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024
  PRÓRROGA No.1: HASTA EL 30 DE ABRIL DE 2025
  PLAZO ACTUAL: HASTA EL 21 DE OCTUBRE DE 2025

  MODIFICACION: N/A

5. ANTICIPOS/PAGO ANTICIPADO: $ 516.638.945,00
6. Avance físico y financiero programado % versus el ejecutado:
El avance financiero del contrato es del 33.23 % programado / 15,17% ejecutado.
7. Justificación avance programado vs avance ejecutado:
El principal motivo del retraso en el contrato es la necesidad de reubicar el peaje definitivo. Las protestas de la comunidad y los problemas prediales impidieron su construcción en el lugar original, llevando a solicitar al Ministerio de Transporte una nueva ubicación viable.

Como resultado de este proceso, el antiguo peaje en El Playón ya fue demolido y se ha instalado una estructura provisional para continuar con el servicio. Ahora, el proyecto se enfoca en la construcción de la estación de peaje permanente.
8. Procesos Sancionatorios: No se han tramitado a la fecha
9. Garantías:

No. póliza (cumplimiento y RCE) y número de anexo ultimo tramite aprobado	**Fecha de aprobación en SECOP**
CUMPLIMIENTO 84461Último anexo enviado: 1 corresponde a Contrato Principal. RCE 24435 Último anexo aprovado: 0 corresponde a Contrato Principal.	31/12/2024

10. Concepto de la modificación solicitada:

Inicialmente, el proceso de selección del presente contrato para el traslado y construcción del peaje Río Blanco tuvo como soporte y antecedente la resolución No. 20243040058425 de 2 de diciembre de 2024 del Ministerio de Transporte, mediante la cual el Ministerio de Transporte emite concepto vinculante previo a la reubicación de la estación de peaje río blanco ubicado en la carretera Bucaramanga – San Alberto, sector Río Negro San Alberto PR 51+350 pasando al PR 62+0160. No obstante, esta localización generó una oposición reiterada por parte de la comunidad, quienes manifestaron preocupaciones significativas relacionadas con la seguridad y la gestión predial en el sitio propuesto como consta en la trazabilidad presentada por la subdirección de Sostenibilidad, contratista e interventoría. Ante esta situación, resultó indispensable solicitar al Ministerio de Transporte una modificación a la resolución que autorizara la reubicación del peaje al PR 62+0960. Paralelamente transcurría este proceso de trabajo social con la comunidad y gestión jurídica ante el Ministerio, se hizo necesaria la construcción y puesta en funcionamiento de un peaje provisional en el PR 62+0960, donde finalmente quedaría ubicado el peaje definitivo. Posteriormente, la Resolución 20253040025095 del 25 de junio de 2025 del Ministerio de Transporte autorizó formalmente la nueva ubicación del peaje en el PR 62+0960. Cabe señalar que, como consecuencia de estos desarrollos, la ejecución del contrato estuvo suspendida por un período de cuatro (4) meses.

Estos eventos —la oposición social y la necesidad de reubicación — se constituyen hechos sobrevinientes e imprevisibles que no pudieron ser considerados durante el proceso de selección inicial. Por lo tanto, se hacen necesarias tres novedades contractuales:

1. Se requiere ajustar el alcance del objeto del contrato de obra para incorporar formalmente la localización determinada por la citada resolución.

2. Se requiere la prórroga del contrato de obra hasta el 31 de diciembre de 2025, con el fin de garantizar la construcción del nuevo peaje, al tiempo que se garantice la operatividad del peaje provisional mientras se construye la estación definitiva.

11. Prórroga: Se solicita la prórroga del contrato **HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2025**

12. Concepto del Gestor Técnico del Proyecto y/o Supervisor del Contrato y/o Convenio:

El **cambio en la ubicación definitiva del peaje** generó un impase que obligó a suspender los contratos de obra (4345) y de interventoría (4347) de 2024.

Para subsanar esta situación crítica y asegurar el cumplimiento del objeto contractual, la reubicación del peaje definitivo fue corregida mediante la **Resolución 20253040025095 del 25 de junio de 2025** del Ministerio de Transporte. Esta resolución oficializa la modificación de la ubicación del peaje del PR 62+0160 al PR 62+0960, lo que a su vez **modifica el alcance del objeto** del contrato de obra.

Paralelamente, y a solicitud del contratista de obra con el aval de la interventoría, se ha estimado necesaria una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2025 para la construcción del peaje definitivo.

Mientras se completa esta construcción, es indispensable **mantener en operación el peaje provisional**. Dado que los peajes son un mecanismo clave para la sostenibilidad y el mantenimiento óptimo de las vías nacionales —contribuyendo directamente a la competitividad y el bienestar general—, es crucial **presupuestar y cubrir los gastos de alquiler adicionales** del peaje provisional. No hacerlo sería altamente perjudicial, ya que la interrupción del cobro de peaje, incluso por un periodo de tres meses, representaría **pérdidas millonarias para el INVIAS**.

En resumen, la supervisión considera **viable la modificación del alcance contractual** de los contratos mencionados. Además, avala la **prórroga hasta el 31 de diciembre de 2025** y la **asignación presupuestal** necesaria para mantener en funcionamiento el peaje provisional.

El balance financiero del contrato es el siguiente:

Valor total del contrato	$ 2.583.194.727,00
Total actas parciales de obra pagadas	$ 391.968.602,00
Total actas parciales de obra en trámite	$ 0

Total ejecutado [Actas parciales pagadas + Actas parciales en trámite]	$ 391.968.602,00

b) Valor facturado y obligado a la fecha (Valores ya cancelados al contratista): $ 391.968.60,00.

c) Saldos fenecidos: N/A

d) Saldos en reserva: $ 2.191.226.125

13. Resumen Justificación Unidad Ejecutora

La Subdirección de Gestión Integral de Carreteras Nacionales con base en la documentación soporte presentada por el interventor del contrato considera viable la modificación del alcance del objeto contractual y de la estructura presupuestal y la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2025. En este sentido se acogen las razones técnicas expresadas en el acápite denominado Concepto / Modificación solicitada.

Sumado a lo anterior, se han tenido en cuenta las siguientes razones jurídicas:

Prórroga

Ahora bien, sobre la posibilidad concreta de **PRORROGAR** los plazos del contrato estatal, la sala de Consulta del Consejo de Estado en concepto del 2252 de 2015 llegó a las siguientes conclusiones:

"(…) *(i) La prórroga de tales contratos no resulta en sí misma ilegal ni inconstitucional, porque la ley no la prohíbe, salvo en casos especiales, ni es contraria a los principios y las normas constitucionales que regulan el ejercicio de la función pública y, en particular, la contratación estatal. (…) (iv) En cualquier caso, tanto la decisión de prorrogar un contrato celebrado por alguna entidad pública, como la duración y las condiciones de dicha prórroga, deben obedecer a lo previsto en la ley y a la aplicación de los principios generales que gobiernan la contratación estatal. En general, la prórroga puede celebrarse si constituye en cada caso concreto un medio adecuado, eficiente, económico y eficaz para realizar el interés público o general involucrado en el respectivo contrato. (v) En consecuencia, la prórroga de cualquier contrato celebrado por una entidad estatal debe obedecer, no solamente a la voluntad de las dos partes elevada a escrito, sino en especial, a la decisión informada de la entidad pública contratante, luego de evaluar las opciones jurídicas que tenga a su disposición en cada caso, con relación a la terminación o a la continuación del contrato, y de analizar cuidadosamente sus costos, riesgos, ventajas y, en general, sus pros y contras*".

En este sentido, la prórroga solicitada no contradice el ordenamiento jurídico vigente porque la misma – de ser aprobada – se suscribirá dentro del plazo actual del contrato; teniendo en cuenta que su finalidad es garantizar la ejecución de obras que se enmarcan en el alcance del objeto contractual.

Por lo anterior, se considera viable la modificación y prórroga solicitada por el contratista, siendo consecuente, oportuna, pertinente, necesaria y proporcional para lograr el cumplimiento de las metas planteadas.

Todo esto en aras de garantizar actividades que generarán un gran beneficio económico y social para el país, logrando con esto financiar, mantener y operar la infraestructura vial en la región, la unidad ejecutora recomienda aprobar la solicitud efectuada.

Modificación:

Análisis Jurídico sobre la Naturaleza de la Modificación Propuesta

El Ministerio de Transporte, mediante la Resolución Número 20243040058425 del 2 de diciembre de 2024, emitió concepto vinculante previo para la reubicación de la estación de peaje denominada Río Blanco, del PR 51+350 en jurisdicción del municipio de El Playón – Santander de la carretera Bucaramanga - San Alberto, Sector Rionegro - San Alberto, Ruta 45 A 08, al PR 62+0160 de la misma Ruta señalada, en jurisdicción del municipio de Cáchira Norte de Santander.

Una vez emitida la Resolución indicada con anterioridad, fue posible para el INVÍAS proseguir con los trámites de suscripción de los respectivos contratos, llevados a cabo en desarrollo de los siguientes procesos de contratación, adelantados para efectuar el traslado de la estación de peaje Río Blanco y su Interventoría:

Contrato de obra No. 4345 del 5 de diciembre de 2024.
Número de proceso: LT-DTE-053-2024.
Objeto: TRASLADO Y CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DE PEAJE RÍO BLANCO, DEL PR 51+0350 AL PR 62+0160 DE LA VÍA NACIONAL BUCARAMANGA – SAN ALBERTO, SECTOR RIONEGRO – SAN ALBERTO, RN 45 A 08. INCLUYE MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA PARA EL RECAUDO DE LA TASA DE PEAJE.

Valor inicial del contrato: $2.583.194,727,00

Contrato de interventoría No. 4347 del 5 de diciembre de 2024.
Número de Proceso: CMA-DTE-079-2024.
Objeto: INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, SOCIAL Y LEGAL PARA EL TRASLADO Y CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DE PEAJE RÍO BLANCO, DEL PR 51+0350 AL PR 62+0160 DE LA VÍA NACIONAL BUCARAMANGA – SAN ALBERTO, SECTOR RIONEGRO – SAN ALBERTO, RN 45 A 08, EN LOS DEPARTAMENTOPS DE SANTANDER Y NORTE DE SANTANDER. INCLUYE ANTENIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA PARA EL RECAUDO DE LA TASA DE PEAJE

Valor inicial: $300.000.000,00

El artículo 2º de la Resolución Número 20243040058425 del 2 de diciembre de 2024, expedida por el Ministerio de Transporte, emitió concepto vinculante previo a la reubicación del Peaje Río Blanco ubicado en la carretera Bucaramanga – San Alberto, sector Rionegro – San Alberto

PR 51+350, Ruta 45 A08, al PR 62 + 0160 de la carretera Bucaramanga – San Alberto, sector Rionegro – San Alberto ruta 45 A – 08 municipio de Cáchira, Norte de Santander.

El 2 de enero de 2025, algunos miembros de la comunidad del municipio de El Playón decidieron usar las vías de hecho levantando por la fuerza las talanqueras e impedir el recaudo del peaje en la estación de Río Blanco, situación que persistió hasta el 18 de febrero de 2025 cuando se da inicio a la operación de manera provisional al recaudo en la estación de peaje Río Blanco en jurisdicción del Municipio de Cáchira – Norte de Santander, en el PR 63+0050 de la carretera Bucaramanga-San Alberto, Sector Rionegro San Alberto, Ruta 45 A08.

Una vez adjudicados los contratos de obra e interventoría señalados con anterioridad y haber sido emitida la orden de inicio a los mismos, se iniciaron labores de señalización de la zona para los trabajos objeto del contrato, presentándose personal sin identificar manifestando ser miembros de la comunidad de la Esperanza y de Cáchira e indicando que se oponían a la construcción del peaje en dicho sitio, refiriendo no haber sido tenidos en cuenta en el proceso de socialización llevado a cabo con anterioridad, procediendo a destruir la señalización que se había instalado y a derribar y sustraer los parales de soportes de las vallas de información del contrato; quienes manifestaron igualmente su oposición a que el peaje se localice en el PR 62 + 0160, situación que dio lugar a una suspensión en la ejecución de obras, derivado de la problemática social en la zona.

Ante los hechos presentados y en cumplimiento de la obligación prevista en el contrato de obra nro. 4345 de 2024, de instalar una estación provisional en un sitio cercano al que se tiene proyectado como sitio definitivo, el Contratista, en conjunto con el INVÍAS y la Interventoría, adelantaron reuniones con las comunidades de los municipios de La Esperanza y Cáchira, buscando definir el sitio para la construcción provisional del peaje, logrando obtener acuerdo para su ubicación en el PR 63+0050 de la misma ruta, esto es setecientos noventa (790) metros más adelante del sitio indicado en la Resolución antes citada para su traslado, en el cual finalmente se procede con la instalación de la infraestructura necesaria para iniciar operación de recaudo de manera provisional, habilitando casetas destinadas al recaudo, lo que posibilitó dar inicio a la operación provisional de recaudo en la estación de peaje Río Blanco en jurisdicción del Municipio de Cáchira – Norte de Santander, en el PR 63+0050 de la carretera Bucaramanga-San Alberto, Sector Rionegro - San Alberto, Ruta 45 A08, a partir del 18 de febrero de 2025, en virtud de lo previsto en el contrato No. de obra 4345 de 2024.

Teniendo en cuenta la aceptación por parte de la comunidad en el punto provisional donde actualmente opera el peaje, esto es en el PR 63+0050 en jurisdicción del Municipio de Cáchira - Norte de Santander, se ha considerado pertinente definir como nuevo punto final para la construcción definitiva del peaje el PR 62+0960 aledaño a la estación provisional hoy en funcionamiento, en el que se presentan mejores condiciones de adaptabilidad desde el punto de vista eminentemente social, cuyos requerimientos de la comunidad ya se encuentran concertados.

Previo a la instalación del peaje provisional en el PR mencionado con anterioridad, durante reunión de socialización del traslado del peaje hacia el nuevo sitio, sostenida el 19 de noviembre de 2024 con el Alcalde del Municipio de La Esperanza - Norte de Santander, municipio localizado dentro del área de influencia del sitio donde sería localizado el peaje definitivo, solicitó expresamente incluir como beneficiarios de la tarifa diferencial a los residentes y trabajadores del municipio de la Esperanza, que se encuentra localizado a doce

(12) kilómetros del casco urbano en relación con la estación de peaje en el sitio donde se previó su traslado en forma definitiva, frente a los residentes en el municipio de Cáchira que se localizan a treinta y ocho (38) kilómetros de distancia del peaje en su nueva ubicación, los cuales gozarían del citado beneficio.

Mediante radicado INVIAS 2025E-VUVRAZ-008178 del 27 de enero de 2025, el Personero del Municipio de La Esperanza ratificó la solicitud del señor Alcalde de incluir dentro de los beneficiarios de la tarifa diferencial para la estación de peaje Río Blanco, a los residentes y quienes tienen su centro de trabajo o desarrollan su actividad comercial en del municipio de La Esperanza, requerimiento que posibilitó el inicio de las labores de construcción del peaje provisional ante la oposición generalizada de la comunidad del municipio de la Esperanza por el traslado del peaje.

El 27 de febrero de 2025, se realizó socialización y concertación con las autoridades locales y comunidad en general del Municipio de la Esperanza - Norte de Santander, en relación con la asignación de tarifas diferenciales, quienes acogieron el ser incluido como beneficiarios de la tarifa diferencial en las mismas condiciones que operan para los residentes del Municipio de Cáchira - Norte de Santander, en cuya jurisdicción fue construido el peaje provisional y será construido el definitivo.

En atención al impacto social anteriormente narrado, el Ministerio de Transporte, en ejercicio de sus competencias funcionales, emitió la Resolución número 20253040025095 del 25 de junio de 2025 en la que se resolvió – entre otras – *"Modificar el artículo primero de la Resolución Número 20243040058425 del 2 de diciembre de 2024, el cual quedará así:*

"Emitir concepto vinculante previo a la reubicación de la estación de peaje Rio Blanco ubicada en la carretera Bucaramanga – San Alberto, sector Rio Negro – San Alberto PR 51+350, ruta 45 A 08 al PR 62+0960 de la carretera Bucaramanga San Alberto, Sector Rionegro San Alberto, Ruta 45 A 08 Municipio de Cáchira- Norte de Santander".

Una vez verificados los hechos arriba mencionados, los cuales tienen calidad de irresistibles, imprevisibles y no imputables a las partes, resulta necesario hacer un examen relativo a la modificación del contrato de obra identificado con número 4345 de 2024, consistente en el ajuste del del PR de ubicación final del peaje indicado en el anexo 1 – Anexo Técnico numeral 2 – Localización en el sentido de indicar el traslado del peaje Rio Blanco sobre el corredor nacional 45A08 en el PR 51 + 0350 al PR 62 + 0960 conforme a lo ordenado por el Ministerio de Transporte; razón por la cual, además, se hace necesario ajustar la Cláusula Segunda de la minuta del contrato en el sentido de indicar que el PR final de ubicación para el peaje Rio Blanco corresponde al PR 62 + 0960.

Cabe precisar que lo anterior, conserva la naturaleza del objeto contractual, y no configura una modificación en los términos que prohíbe el ordenamiento jurídico. Por el contrario, constituye una modificación válida y legítima, al estar circunscrita dentro de los límites materiales, jurídicos y técnicos establecidos por la normativa contractual vigente y por la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado.

En este sentido, se precisa que en la minuta contractual se incorporaron los puntos de referencia específicos de la ubicación del peaje dentro de la cláusula denominada "objeto contractual", dicha incorporación responde a una norma [Resolución Número

20243040058425 del 2 de diciembre de 2024] que fue objeto de modificación con posterioridad a la fecha en que se suscribió el contrato de obra que nos ocupa, por las razones arriba indicadas.

Esta circunstancia no impide ni veda su modificación, máxime cuando se ha verificado la existencia de hechos sobrevinientes e imprevisibles, como lo fue la oposición social frente al sitio inicialmente autorizado, y la expedición de la nueva resolución 20253040025095 del 25 de junio de 2025 expedida por el Ministerio de Transporte, que emite concepto vinculante para la nueva localización del peaje en el PR 62 + 0960. Por tanto, el ajuste en la ubicación no implica modificación de la naturaleza del objeto contractual, ni constituye novación o celebración de un nuevo negocio jurídico, ni modifica ningún elemento sustancial del contrato toda vez que de acuerdo con la cláusula trigésimo-primera del contrato, el lugar de ejecución corresponde al previsto en el anexo técnico numeral 2 "Descripción obra actual o zona a intervenir" localización en el corredor nacional 45A08 que corresponde al mismo corredor en el que se encuentra el nuevo PR de ubicación.

Sobre el carácter accidental de la modificación: ubicación del peaje

La jurisprudencia ha reiterado que no toda modificación contractual implica un cambio en el objeto del contrato. De acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos contienen elementos esenciales, naturales y accidentales. Los elementos accidentales, como las condiciones específicas de ejecución, entre ellas el punto geográfico exacto de una obra pública, pueden modificarse sin afectar la esencia del contrato, siempre que se mantenga su finalidad, naturaleza y núcleo jurídico.

En este caso, la modificación propuesta, consistente en trasladar la ubicación definitiva del peaje desde el PR 62+0160 al PR 62+0960, no altera el género del contrato ni modifica el núcleo esencial de las obligaciones del contratista. El objeto sigue siendo en traslado y la construcción del peaje en una nueva ubicación dentro del mismo sector vía nacional Bucaramanga – San Alberto, Sector Rionegro – San Alberto, RN 45A08 en los Departamentos de Santander y Norte de Santander, conservando sus características técnicas, funcionales y contractuales.

Esto se alinea con la jurisprudencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en su Concepto 2263 de 17 de marzo del 2016, en el cual se estableció que:

"*La modificación no podrá afectar el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato. Con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse, no es posible que el contrato mute o se transforme en un contrato sustancialmente distinto. Si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios pactados por otros diferentes, o se modifica el tipo de contratación, o el núcleo esencial del objeto, se presentaría una novación del negocio jurídico y su objeto*."

Sobre este último punto, la doctrina ha precisado que *"cuando se alude a la modificación del contrato se lo hace para referirse a alteraciones, variaciones, sustituciones de calidad, componentes o número de obras, bienes o servicios. No implican la sustitución del género del contrato sino modificaciones que responden a necesidades sobrevivientes o a errores en la fase previa"1*

Desde esta perspectiva, resulta claro que la modificación en cuestión constituye un ajuste operativo, motivado por circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, imposibles de prever razonablemente en la etapa de planeación, y plenamente justificadas en términos técnicos, sociales, financieros y jurídicos. Entre dichas circunstancias se encuentra la oposición social presentada frente a la ubicación original, la cual generó la necesidad de habilitar un peaje provisional y posteriormente la emisión del concepto vinculante de la nueva ubicación definitiva del peaje conforme a la Resolución 20253040025095 del 25 de junio de 2025 expedida por el Ministerio de Transporte.

La finalidad del contrato permanece incólume: garantizar la operación continua de una estación de peaje que asegure el recaudo y financiamiento del mantenimiento de la infraestructura vial, sin que se altere el tipo de prestaciones ni se transforme el objeto en uno sustancialmente distinto. Tampoco se configura afectación al principio de planeación, ya que la necesidad de modificación surgió con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato y fue debidamente acreditada mediante trazabilidad técnica, intervención social y pronunciamientos del interventor, del contratista y de la autoridad competente.

- **Sobre el cumplimiento de los límites jurisprudenciales para la modificación de contratos estatales**

Según la jurisprudencia constitucional y administrativa2, la modificación de contratos estatales es jurídicamente procedente siempre que se cumplan ciertos criterios estrictos, entre ellos:

i) Existencia de una causa real, cierta y legalmente justificad

La oposición comunitaria, el riesgo de afectación del servicio público, y la posterior expedición de la Resolución 20253040025095 de fecha 25 de junio de 2025 constituyen hechos sobrevinientes e imprevisibles, que configuran una causa legítima para introducir variaciones contractuales conforme a los artículos 14 y 16 de la Ley 80 de 1993.

ii) Necesidad de preservar el servicio público y garantizar el interés general

La medida evita la paralización de la estación de peaje, asegura el recaudo y financiamiento vial y responde al principio constitucional de eficiencia en la gestión pública. En consecuencia, la Administración está autorizada para ajustar el contrato en aras de asegurar la inmediata y adecuada prestación del servicio, conforme a lo dispuesto en la Ley 80.

iii) Conservación de la finalidad contractual y del equilibrio económico

La modificación mantiene intacta la finalidad del contrato, no rompe el equilibrio económico derivado del negocio jurídico inicial.

iv) Respeto por los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad de oferentes

No se produce una alteración sustancial que afecte la igualdad de los oferentes ni la transparencia del proceso contractual. La modificación es excepcional, está debidamente motivada, y se encuentra soportada con trazabilidad documental, incluyendo estudios técnicos, actas, conceptos de la interventoría y pronunciamientos de las autoridades

competentes. En ningún momento se alteraron las actividades objeto de licitación ni se modificaron los factores de evaluación, ni las condiciones que determinaron la selección objetiva del contratista.

Las prestaciones principales pactadas inicialmente permanecen incólumes: el diseño, construcción y puesta en funcionamiento de una estación de peaje con las mismas características técnicas, funcionales y operativas. No se incorporarán nuevas obligaciones ni exigencias adicionales que hubieran podido influir en la decisión de los proponentes o modificar el resultado del proceso competitivo.

En consecuencia, no se vulnera el principio de igualdad consagrado en la Constitución ni el deber de selección objetiva previsto en la Ley 1150 de 2007. Por el contrario, la modificación permite dar continuidad al contrato sin desnaturalizar su objeto ni alterar las condiciones que permitieron la participación plural de oferentes en condiciones de equidad y competencia real.

Sobre la prórroga contractual

La prórroga solicitada hasta el 31 de diciembre de 2025 es jurídicamente procedente y se enmarca en los principios de eficiencia, economía y continuidad del servicio público. Conforme al Concepto 2252 de 2015 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

"La prórroga puede celebrarse si constituye en cada caso concreto un medio adecuado, eficiente, económico y eficaz para realizar el interés público o general involucrado en el respectivo contrato."

En este caso, la prórroga no solo es necesaria para garantizar la ejecución total de las obras en la nueva ubicación, sino también para asegurar que no se interrumpa la operación del peaje provisional, cuya continuidad resulta esencial para el recaudo y sostenimiento del corredor vial. Además, se suscribirá dentro del término de vigencia actual del contrato, conforme al principio de legalidad contractual.

La modificación planteada no transforma el objeto contractual ni constituye una novación, sino que representa un ajuste accidental plenamente válido, derivado de condiciones sobrevinientes e imprevisibles, y justificado técnica y jurídicamente.

La solicitud de prórroga hasta el 31 de diciembre de 2025 resulta procedente porque es producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad, el estatuto contractual no la prohíbe, ni establece criterios que determinen límites a esa posibilidad ni a su alcance; y como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, por ser el plazo un elemento accidental del contrato se puede modificar por acuerdo entre las partes.

Se deja constancia que la presente prórroga no significa renuncia por parte del INVIAS al incumplimiento al cual haya lugar, ni tampoco conlleva novación de las obligaciones contractuales, ni condonación de la mora en que haya incurrido el contratista durante la ejecución del contrato.

Finalmente, y teniendo en cuenta que el contrato ha permanecido suspendido por las causas que dan lugar a la modificación del contrato entre las que se precisan las siguientes:

"…Luego de la reactivación del contrato el pasado 15 de septiembre, el contratista inició el alistamiento de los materiales necesarios para la ejecución de los trabajos, al tiempo que solicitó el listado de las personas de la comunidad que eventualmente apoyarían las labores de construcción del área administrativa del peaje.

En paralelo, se realizó la socialización con los líderes comunitarios de la Resolución No. 20253040025095 del 25 de junio de 2025, mediante la cual se definió la ubicación de la nueva caseta de peaje, cumpliendo así con los compromisos de participación y concertación comunitaria.

Sin embargo, en los últimos días se han registrado intensas precipitaciones en el área de influencia del proyecto, lo que ha dificultado el acondicionamiento adecuado de los materiales en el sitio y ha impedido el desarrollo normal de las actividades preliminares. De acuerdo con el pronóstico emitido por el IDEAM, se prevé que las lluvias continuarán en los próximos días, lo cual representa un riesgo para la ejecución de las obras, tanto en términos de seguridad como de calidad constructiva.

Las condiciones climáticas actuales no permiten adelantar los trabajos de manera eficiente ni segura, especialmente aquellos que requieren manipulación de materiales, movimientos de tierra y labores de cimentación. Persistir en la ejecución bajo estas circunstancias podría generar afectaciones técnicas, retrasos adicionales y posibles conflictos con la comunidad, que ha mostrado disposición para colaborar en el desarrollo del proyecto…"

"…con el fin de garantizar condiciones óptimas para la ejecución del proyecto, preservar la integridad de los trabajadores, proteger los materiales y asegurar la calidad de las obras…"

Debemos aclarar que, en atención al principio de anualidad, se aclara que la solicitud de prórroga se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2025 y no por tres meses como inicialmente fue solicitad

Así las cosas, con la finalidad de que se dé trámite a la Modificación No. 1 y prórroga No. 2, se remite la siguiente documentación:

Adjunto enlace: OBRA

- 1.Formato MEPI-MN1-IN-12-FR-1 de adición y/o modificación y/o prórroga
- 2. Oficio CSJ – 073 – 4345 – 2024_Solicitud_ ampliación, modificación obra
- 3. Formato MEPI-MN1-IN-7-FR-1 Acta de modificación de cantidades de obra 4. Formato MEPI-MN1-IN-6-FR-1 Ajuste Programa de inversiones 5. Formato MEPI-MN1-IN-15-FR-12 Seguimiento garantías y seguros contrato de obra.
- 6. Constancia de actualización de los aplicativos para el control y seguimiento de los proyectos

- 7. Documento Antecedentes Consorcio y Consorciados, RUT, cámaras de Comercio, Certificados de procuraduría, Contraloría, certificados judiciales, Medidas correctivas, REDAM y delitos sexuales.
- 8. Copia del contrato inicial, orden de inicio, pólizas, actas de aprobación, prórroga No.1

Cordialmente,

JAVIER AUGUSTO CAÑON BONILLA
COORDINADOR GRUPO GERENCIA DE ALIANZAS REGIONALES

Proyectado por: JORGE HUMBERTO SUAREZ CASTRO
Revisado por: LILIAN MARGARITA PETIT OLIVELLA
Aprobado por:

Copia Interna a: