Documento firmado digitalmente

GTEC

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20251010134923**
20251010134923
Fecha: **30-07-2025**

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: **LUIS ORESTE BARACCHI VÉLEZ**

Gerente GIT Proyectos Portuarios y Fluviales (e) - VGCON

Vicepresidencia de Gestión Contractual

DE: **CARLOS JULIO PIEDRA ZAMORA**

Gerente G2 – 09Vicepresidencia Jurídica

ASUNTO: Su memorando No. 20253030122613 del 11 de julio de 2025 - concepto jurídico solicitud de prórroga y adición al contrato de interventoría No. Contrato de interventoría No. VGC- 532-2022 suscrito con GEOTECNIA Y CIMIENTOS INGEOCIM SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – INGEOCIM S.A.S. Proyecto Puerto Bahía Colombia de Urabá.

Cordial saludo,

En atención al memorando del asunto, mediante el cual se requiere a esta Gerencia emitir concepto sobre la solicitud prórroga y adición al Contrato de Interventoría No. VGC- 532-2022 requerida en comunicación No. 2025409085354-2 del 11 de julio de 2025 de manera atenta se presentan las siguientes consideraciones jurídicas:

Documento firmado digitalmente
GTEC

1. SOLICITUD DEL INTERVENTOR

Mediante comunicación con radicada en la ANI bajo el No. 20254090853542 del 9/07/2025, el CONSORCIO INGEOCIM solicita la adición y prórroga del Contrato de Interventoría No. VGC-532-2022, en los siguientes términos:

> *se tiene que, la necesidad de ampliación del plazo de ejecución del contrato de interventoría se encuentra justificado en la continuidad de las obligaciones correspondientes al seguimiento y control del plan de inversiones establecido en la cláusula 12 del Contrato de Concesión Portuaria No. 01 de 2012, al igual que en el trámite de modificación no sustancial que se adelanta en la actualidad, con el objeto de otorgar viabilidad a la inclusión de una actividad adicional al plan de inversiones, relativa a la denominada Variante Nueva Colonia*
>
> ***ACTIVIDADES PENDIENTES TRÁMITE DE REVISIÓN DE INVERSIONES E IMPUTACIÓN PLAN DE INVERSIONES***
>
> *De acuerdo con lo anterior, a la fecha se encuentra pendiente de adelantar las siguientes actividades para dar cumplimiento a la verificación de las inversiones acreditadas finalmente por la sociedad concesionaria:*
>
> • *Culminación de las obras pactadas en el Plan de Inversiones establecido en la cláusula 12 del Contrato de Concesión.*
>
> • *Aprobación metodología de imputaciones radicada ante la ANI.*
>
> • *Radicación formatos de inversión y soportes correspondientes al I semestre de 2025, al interior del cual se encuentra contenido el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 16 de marzo de 2025, que consolidarían el plazo del plan de inversiones de la cláusula 12 del contrato de concesión.*
>
> • *Instalación mesas de trabajo tripartito para trasladar al concesionario las observaciones y análisis de interventoría respecto a las inversiones reportadas en los formatos de inversión, esto teniendo en cuenta que como se indicó anteriormente, la SPBCU ha reportado inversiones en un monto de USD$ 230.330.880 constantes de 2017, y*

Documento firmado digitalmente
GTEC

la interventoría no contempla como imputables un monto equivalente a USD$ 90.180.347.

• Realizar la revisión de los soportes contables correspondientes a la información del periodo del plan de inversiones vigencia 2025, debidamente certificados por revisoría fiscal.

• Realizar la conciliación de los documentos contables que no cumplen con las condiciones establecidas en las normas vigentes y en la metodología de imputación una vez sea aprobada por la ANI.

Que como consecuencia de lo anterior y atendiendo a que corresponde a la revisión de un número superior a 4898 registros reportadas en los formatos de inversión, con corte al 31 de diciembre de 2024, se estima que el proceso de verificación, traslado a la sociedad concesionaria, atención de observaciones, validación final de la interventoría y posterior remisión a la entidad contratante, análisis y revisión para cierre del proceso de imputación tomará un periodo estimado de seis (6) meses adicionales.

SOLICITUD DE MODIFICACIÓN CONTRACTUAL VARIANTE NUEVA COLONIA

Al respecto, dentro del procedimiento de modificación en curso, se encuentra pendiente de surtir lo siguiente:

• Presentación de la documentación necesaria para la culminar el análisis de la modificación no sustancial del contrato de Concesión Portuaria N° 01 de 2019, teniendo como fundamento los términos establecidos en el artículo 17 de la Ley 1ª de 1991 y la Cláusula 12 del pacto contractual, con el objeto de realizar la modificación de las cláusulas 4, 12 y 13 con el fin de incluir dentro del plan de inversiones la construcción de la variante Nueva Colonia.

• Emisión concepto de viabilidad por parte de la interventoría.

• Emisión concepto viabilidad por áreas misionales de la ANI.

• Traslado de la solicitud y viabilidad al Instituto Nacional de Vías – INVIAS para emisión de concepto de conformidad a la solicitud, atendiendo la reducción de la contraprestación establecida contractualmente como consecuencia de la incorporación de la actividad en el plan de inversión y el modelo financiero.

Documento firmado digitalmente
GTEC

• Traslado de la solicitud y viabilidad al Distrito de Turbo para emisión de concepto de conformidad a la solicitud, atendiendo la reducción de la contraprestación establecida contractualmente como consecuencia de la incorporación de la actividad en el plan de inversión y el modelo financiero.

• Suscripción del otrosí requerido para la modificación no sustancial del contrato de Concesión Portuaria N° 01 de 2019.

Que la emisión del concepto de interventoría y de ser considerado viable por la entidad la modificación contractual, atendiendo las anteriores necesidades, se estima que dicho trámite se surta en un tiempo estimado de tres (3) meses

De acuerdo con los análisis precedentes, y de considerar viable los mismos por parte de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI, teniendo en cuenta motivos de interés público identificados en la presente comunicación, y en particular las necesidades de culminar el proceso de imputación de las inversiones de conformidad con lo establecido en la cláusula 12 del contrato de concesión portuaria No. 01 de 2019 y culminar el procedimiento de modificación del mismo, correspondiente a la inclusión de la actividad Variante Nueva Colonia, se solicita a la Agencia, se proceda con los siguientes tramites:

• Prorrogar el contrato de interventoría No. No VGCON-532 DE 2022 por un plazo de dieciocho meses (18) contados a partir del 18 de noviembre de 2025.

• Como consecuencia de lo anterior, adicionar el contrato de interventoría en un monto de DOS MIL SESENTA MILLONES CUATROCIENTOS ONCE MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS ($2.060.411.220,00) constantes de 2022 incluido IVA

• Se encuentran fundamentos de orden técnico, financiero y jurídico que soportan el presente concepto, lo cual ha sido debidamente explicado dentro del cuerpo del presente documento, para lo cual se recomienda a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, en lo que respecta al particular, proceder de conformidad con el interés público previsto en el contrato de concesión no. 01 de 2019.

Con base en todo lo anterior, se pone en consideración de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI de la presente solicitud de adición No. 1 y prórroga No. 1 al contrato de interventoría de la referencia.

Documento firmado digitalmente
GTEC

2. ANTECEDENTES

El 20 de marzo de 2019, la Sociedad Portuaria Puerto Bahía Colombia de Urabá S.A. suscribió con la Agencia Nacional de Infraestructura el Contrato de Concesión Portuaria No. 001, a través del cual se autorizó la ocupación en forma temporal y exclusiva de los bienes de uso público para la construcción, operación, mantenimiento y administración de un terminal marítimo de uso público a cambio de una contraprestación económica a favor de la ANI, en los términos descritos en la Cláusula 13, por un plazo de 30 años contados a partir de la suscripción del Acta de inicio del Contrato.

El 28 de febrero de 2022 se realizó la entrega de las zonas de uso público y el 17 de marzo de 2022 se suscribió el Acta de inicio del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2019, iniciándose la ejecución del Proyecto.

En el Contrato de Concesión se estableció un Plan de Inversiones en la cláusula 12 se determinó lo siguiente: *"El CONCESIONARIO ejecutará durante los primeros (3) años de concesión, inversiones por valor de TRESCIENTOS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (US 300.276.000.oo) constantes de diciembre de 2017 corresponde a las obras civiles y la suma de CINCUENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, (US 52.280.000.00), constantes de Diciembre de 2017, corresponden a los equipos del proyecto. Estas inversiones serán avaladas durante la gestión contractual con acompañamiento de la Interventoría.*

En el citado documento se indicó que el Plan de Inversión estará sujeto al control de una interventoría, la cual sería contratada por la entidad concedente mediante el procedimiento aplicable que garantice la transparencia en su selección y cuyo costo debe ser asumido por el CONCESIONARIO con cargo a los costos del proyecto, para lo que se debería constituir patrimonio autónomo donde depositaría los recursos requeridos para el pago de honorarios de la interventoría. De igual forma el contrato reguló el cronograma de aportes, - modificado por la cláusula

Documento firmado digitalmente
GTEC

quinta del Acta de declaratoria de ocurrencia de Fuerza Mayor Ambiental y transacción suscrita el 21 de febrero de 2022-.

Conforme lo anterior, previo a surtirse el trámite del concurso de méritos VJ-VGC-CM-007-2022, se suscribió el Contrato de Interventoría No. VGC-4532-2022 entre la Agencia Nacional de Infraestructura y el CONSORCIO INGEOCIM, cuyo objeto es ejecutar para la ANI "…*la Interventoría integral que incluye, pero no se limita a: la interventoría técnica, operativa, administrativa, financiera, jurídica, ambiental, social, contable y predial para realizar el seguimiento del plan de inversiones del contrato de concesión portuaria No. 001 de 2019*".

Según lo establecido en la "Cláusula 2.3 Término de ejecución del Contrato", el plazo de ejecución del Contrato de Interventoría es de treinta y seis (36) Meses, contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio, y el valor estimado del mismo es de hasta **CUATRO MIL CIENTO VEINTE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIDOS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS M/CTE ($4.120.822.440)**, incluido el IVA del 19% en pesos constantes de diciembre de 2021.

El acta de inicio de ejecución del citado contrato se suscribió el 18 de noviembre de 2022, por lo cual el plazo inicial de ejecución vencerá el 17 de noviembre de 2025.

3. CONSIDERACIONES

3.1. DE LAS INTERVENTORÍAS EN LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN PORTUARIA

La Ley 1 de 1991 estableció en su artículo 5, numeral 5.2 que el contrato de concesión portuaria es un **contrato administrativo**, así:

> *"**Art. 5. DEFINICIONES.** […] **5.2 Concesión Portuaria.** La Concesión Portuaria **es un contrato administrativo** en virtud del cual la Nación, por intermedio de la entidad correspondiente, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de baja mar y zonas accesorias a aquellas o estos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos [...]".*

Documento firmado digitalmente
GTEC

Sin embargo, debemos tener presente que la Ley 80 de 1993 acaba con la diferencia entre contratos administrativos y de derecho privado que traía el Decreto 222 de 1983, y los denomina genéricamente como **contratos estatales**. El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone sobre el particular:

> *"**ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES**. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*
>
> *(…)*
>
> ***4o. Contrato de Concesión.** Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden."*

Conforme lo anterior, si bien en la definición que trae la Ley 1 de 1991 se indica que se trata de un contrato administrativo, con la expedición de la Ley 80 de 1993 debe entenderse como **contrato estatal**, y por lo tanto las relaciones jurídicas emanadas de la misma, se regulan por el régimen contractual de la Administración Pública, contenido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, en aquello que no haya sido regulado de manera especial por la normatividad que regula de manera específica las concesiones portuarias.

Ahora bien, en lo que refiere a las interventorías en los contratos estatales, que como indicamos anteriormente incluye los contratos de concesión portuaria, tenemos que el actual estatuto de contratación estatal no define el contrato de interventoría ni lo regula directamente, como sí lo hacía el

Documento firmado digitalmente
GTEC

anterior Decreto-Ley 222 de 1983, el cual disponía, en su artículo 120, que la entidad pública contratante debía verificar *"la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades de los contratistas por medio de un interventor"* que podía ser funcionario suyo o que podía contratar la interventoría con personas naturales o jurídicas especializadas que poseyeran experiencia en la materia y que estuvieran registradas, calificadas y clasificadas como tales. Así las cosas, la Ley 80 de 1993, establece en su artículo 32.4, refiriéndose a los Contratos de Concesión, que su desarrollo se llevará a cabo bajo la vigilancia y control de entidad concedente, sin establecer una forma específica, al respecto dispone:

> "(…) *Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración* (…)" (Subrayado fuera de texto).

En este sentido, actualmente, la existencia de interventoría en los contratos estatales obedece al deber legal que el legislador ha impuesto a las entidades contratantes con el objeto de cumplir con los fines que se persiguen con la contratación estatal, al respecto la Ley 80 de 1993 establece lo siguiente:

> "***ARTÍCULO 3o. 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." (Subrayado y resaltado ajeno al texto)*
>
> ***ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.*** *Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. **Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado**. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

(...)

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

*4o. **Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan**. (...)*

*5o. **Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia**. (...) (Subrayado y resaltado ajeno al texto)*

***ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL.** Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

*1o. **Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato**. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. (...)* (Subrayado y resaltado ajeno al texto)

Ahora bien, la Ley 1474 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los*

Documento firmado digitalmente
GTEC

actos de corrupción y la efectividad el control de la Gestión Pública", en el capítulo séptimo establece las disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública, indicando en su artículo 83 lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*
>
> *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*
>
> ***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.***
>
> *Por regla general, **no serán concurrentes en relación con un mismo contrato**, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad **puede dividir la vigilancia del contrato principal**, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, **se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor**.*
>
> *El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

Documento firmado digitalmente
GTEC

Parágrafo Primero. *En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

Parágrafo Segundo. *El Gobierno Nacional reglamentará la materia. (Subrayado y resaltado ajeno al texto)"*

Finalmente, en lo que tiene que ver con las facultades, deberes y responsabilidades de los interventores y supervisores, el artículo 84 de la citada Ley 1474 de 2011 indica:

*"**ARTICULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1. *El numeral 34, del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 quedará así:*

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2. *Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:*

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como

Documento firmado digitalmente
GTEC

conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

***Parágrafo 3.** El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con éste de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen."

Conforme lo anterior, tenemos que las entidades estatales contratantes en cumplimiento de sus deberes legales encaminados a exigir al contratista la ejecución idónea del contrato, están en la obligación de vigilar de manera permanente el correcto desarrollo del contrato. Esa vigilancia a los contratos la ejercerá la entidad estatal bien a través de un supervisor o a través de un interventor, teniendo en cuenta para ello los alcances que en cada caso se indican en la norma.

Para el caso específico de la Interventoría, la norma es clara al establecer que la misma resulta necesaria cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen, y en este sentido será la misma entidad estatal, al elaborar los estudios de conveniencia y oportunidad que correspondan, la que determine en cada caso si la complejidad del contrato o su extensión hacen necesaria que la vigilancia del mismo se realice a través de una interventoría.

3.2. DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LA ADICIÓN DE LOS CONTRATOS DE INTEVENTORÍA

Documento firmado digitalmente
GTEC

El contrato de interventoría es una modalidad de contrato de consultoría[1] y en este sentido el **contrato No. VGC-532-2022 suscrito entre la ANI y LA SOCIEDAD INGEOCIM S.A.S** es un contrato estatal que se encuentra sometido al régimen jurídico contenido en el estatuto general de contratación pública y las normas que lo modifican, complementan o reglamentan.

Así las cosas, tenemos que el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, al regular el contenido del contrato estatal dispuso que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales**, y frente al tema que nos ocupa, en el inciso segundo del parágrafo consagró expresamente lo siguiente:**

> ***"ARTÍCULO 40º.- DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL.*** *(…)* ***Parágrafo. -*** *(…) Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales."* (Subrayado ajeno al texto)

Esta limitación impuesta por el legislador constituye una medida de control para prevenir no solo el desconocimiento de los procesos licitatorios en razón a su cuantía, sino también para garantizar la transparencia, la selección objetiva y la planeación de la contratación estatal, principios rectores que deben soportar la misma.

Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación que con ocasión del estudio de una demanda de nulidad en contra del artículo 73[2] del decreto 2474 de 2008, la Sección Tercera del Consejo de Estado[3], mediante sentencia del 14 de abril de 2010, declaró la nulidad de su inciso tercero con base en la siguiente consideración:

> *"Según el actor, la norma demandada (inciso tercero del artículo 73 del Decreto 2474 de 2008) violenta el inciso segundo del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, al permitir la adición indiscriminada de los contratos de*

[1] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo., Radicación interna: 2074, 30 de noviembre de 2011.
[2] "Las prórrogas en tiempo, así como las adiciones en valor a consultorías cuyo objeto sea la labor de interventoría, podrán efectuarse por el período en que se haya prorrogado el contrato objeto de interventoría. En tal caso el valor se ajustará de manera proporcional al del contrato inicial".
[3] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Radicación No. 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054)B. 14 de abril de 2010.

Documento firmado digitalmente
GTEC

> *interventoría sin tener en consideración que el precepto legal estatuye que ningún contrato podrá adicionarse en más de un 50% de su valor inicial. La Sala acogerá la pretensión formulada en atención a que como ya ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación las expresiones utilizadas por la ley ("adicionar" y "valor inicial"), hacen referencia a la necesidad de operar modificaciones en algunos negocios jurídicos, lo cual implica una variación en el valor pactado. En este evento, se trata de obras nuevas o distintas indispensables para alcanzar la finalidad perseguida con el acuerdo de voluntades. No obstante lo anterior, la legislación vigente contempla una limitante: el valor de lo adicionado no puede sobrepasar la mitad de lo inicialmente pactado, asegurándose su actualización mediante las variaciones que presenta el salario mínimo legal mensual. La prohibición expresada por el legislador en el artículo 40 del Estatuto de contratación estatal, es una medida que no sólo busca que no se burlen los procedimientos de selección, sino que además asegura principios como la transparencia, la selección objetiva y la planeación. Llegados a este punto, se encuentra que la norma demandada tiene el alcance que el demandante le endilga,* ***en ella se señala la posibilidad de adicionar el contrato de interventoría sin atender a ningún límite de valor, el único criterio que se tiene presente es la prórroga del contrato sobre el cual se realiza la inspección y vigilancia. En otras palabras, se permite una adición que no tiene en cuenta la prohibición establecida en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y que podría sobrepasar en más de un 50% el valor de lo inicialmente pactado****…"* (Resaltado fuera de texto).

Resulta claro entonces, que para el Consejo de Estado la disposición contenida en el inciso tercero del artículo 73 del Decreto 2474 de 2008 desconocía disposiciones normativas que rigen la contratación pública en Colombia, permitiendo adicionar contratos por encima del 50% de su valor inicial, desconociendo con ello los principios orientadores como transparencia, planeación y selección objetiva, máxime teniendo en cuenta que tampoco existe un referente o limite en consideración al plazo.

Ahora bien, la Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en su artículo 85 establece lo siguiente:

> *"**Artículo 85. Continuidad de la interventoría.** Los contratos de interventoría **podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia**. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993."* (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Documento firmado digitalmente

Al revisar la exposición de motivos[4] de la Ley 1474 de 2011, encontramos que el legislador reguló el tema con el propósito de prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública y fundamentada en la necesidad de contar con un sistema efectivo de control de la administración sobre la ejecución de los contratos estatales. En este sentido y sobre la norma que nos ocupa en esa oportunidad el legislador sustentó:

> *"…7* ***Séptimo capítulo: disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública***
>
> *La contratación pública es el sector en el cual se vienen presentando los casos más graves de corrupción pública; por ello es necesario realizar reformas puntuales para aumentar la transparencia y garantizar la sanción para la corrupción y el fraude en esta actividad estatal:*
>
> *A. En primer lugar, hay un gran vacío en la normatividad para la vigilancia contractual, razón por la cual a través de este proyecto se fortalece el sistema de interventoría. Se carece de un referente legal en materia de supervisión e interventoría de la actividad contractual, que se ha traducido en debilidades en el control y seguimiento del Estado sobre la ejecución contractual.*
>
> *En ese sentido y con el propósito de contar con un sistema efectivo de control de la administración sobre la ejecución de los contratos estatales, el proyecto dispone:*
>
> ** Que es mandatorio que los contratos estatales cuenten con supervisión o interventoría, de suerte que siempre se vigile su ejecución.*
>
> ** Todo contrato de obra pública de mayor cuantía deberá contar con interventoría, y se obliga que en los demás que superen este valor, los estudios previos se pronuncien sobre la pertinencia de contar con la misma.*
>
> ** Se aclara el alcance de los deberes de supervisores e interventores, y se les hace responsables de poner en conocimiento de la entidad contratante los posibles actos de corrupción, así como de alertar oportunamente sobre posibles incumplimientos.*
>
> ** La falta de información oportuna a la entidad por parte de supervisores e interventores los hará solidariamente responsables con el contratista por los perjuicios causados, amén de las responsabilidades personales que se generen en materia disciplinaria para los servidores y de inhabilitación para los interventores.*

[4] Gaceta del Congreso No. 607 del 07/09/2010

Documento firmado digitalmente

> * ***La interventoría debe ser continua. Si la obra se alarga, la interventoría también.*** *No tiene sentido que, a la mitad de la obra, se la deba detener mientras se contrata una nueva interventoría."*

En otras palabras, la facultad que la Ley ofrece a la administración, referida a prorrogar al Contrato de Interventoría, parte del referente fundamental de la necesidad y conveniencia de que algunos contratos estatales*, los que señala la misma Ley 1474 dada su complejidad,* cuenten en todo momento con interventoría, buscando evitar los baches de tiempo en los cuales por diferentes razones puedan estar sin interventoría, lo que puede incidir de manera negativa en la ejecución del contrato estatal; es por ello que el llamado principal para evitar estos eventos está en la planeación oportuna que permita a las entidades contar con las interventorías requeridas en cada momento. Sin perjuicio de lo cual, el artículo señala un evento en el cual podría prorrogarse una interventoría aun superando el límite del 50% del valor del contrato inicial y es cuando el contrato objeto de vigilancia haya sido prorrogado, situación que no es el caso que ahora nos ocupa, por lo que se concluye que para la prórroga y adición solicitada en esta oportunidad para la sociedad INGEOCIM ópera el límite que para este efecto establece el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

3.3. ESTADO ACTUAL DE LAS INVERSIONES CONTRATO DE CONCESIÓN Y DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE UNA NUEVA VIA DE ACCESO AL PUERTO.

En el Contrato de Concesión en la cláusula 12 se estableció un Plan de Inversiones, determinándose lo siguiente: *"El CONCESIONARIO ejecutará durante los primeros (3) años de concesión…*

Teniendo en cuenta que el tercer año contractual finalizó el 17/03/2025, según los informes de la interventoría se indica que se encuentran pendiente algunas actividades y ejercicios de imputación de inversiones.

Por otro lado, se evidencia que la Sociedad Puerto Bahía Colombia de Urabá a través del radicado No. 2025-409-030763-2 del 11 de marzo de 2025 presenta una solicitud de modificación, consistente entre otras en: Adicionar en la cláusula 12 "Plan de Inversiones", la construcción de una vía de acceso portuario, esto es la variante al corregimiento de Nueva Colonia de 4.3 km que conectaría la terminal con una vía terciaria del

Documento firmado digitalmente
GTEC

Distrito de Turbo que conecta los corregimientos de Nueva Colonia- Río Grande, y por donde transitarían los camiones de carga durante la operación

Así como alcance, según indica la interventoría *"y teniéndose como último alcance el correspondiente al oficio CG-01679 del pasado 4 de julio de 2025, extendiéndose a: (i) la adición de una inversión dentro del plan de inversiones (Cláusula 12), (ii) el ajuste del acceso portuario (Cláusula 4); (iii) y el ajuste del componente alpha de la contraprestación portuaria (Cláusula 13), incorporando actividades por un monto superior de USD$12.703.421"*.

Conforme a lo anterior, se encuentra actualmente en curso la mencionada modificación y los correspondientes análisis para su viabilidad o no.

4. CONCLUSIONES

Conforme el análisis contenido en el presente concepto y las disposiciones normativas referidas, tenemos que:

4.1. Ante el vencimiento del plazo de un contrato de interventoría y en todo caso, acreditada con los correspondientes estudios técnicos y financieros la necesidad de contar con conocimientos especializados en la materia para el seguimiento del contrato de concesión portuaria, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen, resulta jurídicamente viable que se inicie un proceso de selección abierto para la celebración de un nuevo contrato o que se tramite la prórroga y adición del contrato existente en los términos y condiciones que se indican en las disposiciones legales referidas en el presente concepto.

4.2. Siendo viable jurídicamente adicionar y prorrogar el contrato existente, toda vez que el mismo no ha sido objeto de prórroga o adición a la fecha, la justificación para dicha decisión deberá estar también sustentada en los estudios previos de carácter financiero y técnico, en los que se establezca que la adición y prórroga que se solicita no afecta sustancialmente el objeto del contrato ni su alcance.

Frente a lo anterior debe indicarse que en la actualidad según se ha verificado de los Informes de Interventoría y por la justificación presentada que se encuentran pendiente la imputación de inversiones.

Documento firmado digitalmente
GTEC

Sin embargo, no es claro la causa por la cual a la fecha no se ha hecho la imputación de las inversiones y si ello refiere a causas imputables al concesionario, ni las razones por las cuales no terminaría de hacer la imputación de las inversiones dentro del plazo con el que cuenta la interventoría (17 de noviembre de 2025).

Lo anterior, sería necesario que sea evaluado por las gerencias técnicas y financiera a efectos de determinar la parte que asumiría los recursos de la adición y el tiempo real necesario para culminar estas actividades.

Adicionalmente, si bien se presenta como parte de la justificación el control y vigilancia que va a requerir la nueva vía, para la cual se adelanta el actual trámite de modificación contractual, lo cierto es que no sería viable aceptar una adición y prórroga bajo este supuesto hasta tanto no se encuentre autorizada y suscrita la modificación contractual, lo que necesariamente si daría lugar a contar con un conocimiento especializado para el seguimiento y vigilancia de la nueva vía incluso porque deberá tenerse la certeza de que la modificación del contrato de concesión no pueda llegar a modificar el objeto contractual que actualmente vincula a la Interventoría.

4.3. Sería necesario tener en cuenta que la solicitud de adición y prórroga del contrato de interventoría se debe otorgar en los mismos términos y condiciones en que el mismo fue suscrito, por lo que las dedicaciones de los profesionales y el alcance de las obligaciones deberá corresponder con el que allí se estableció, sin perjuicio que previa justificación técnica se incorpore una modificación que en ningún caso podrá afectar sustancialmente el objeto del contrato, sobre todo, debiéndose tener en cuenta de llegarse a suscribir la actual solicitud modificación contractual que actualmente se encuentre en curso.

4.4. Ante la eventual prórroga del Contrato de Interventoría VGC-532-2022, ésta, en todo caso, estará sujeta a la limitación que establece el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 en vista que la situación planteada no se encuentra dentro de la excepción consagrada en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, pues el contrato de concesión

Documento firmado digitalmente
GTEC

objeto de interventoría NO está siendo prorrogado ni va a ser prorrogado.

4.5. En caso de llegar a suscribirse la modificación contractual del contrato de concesión, incorporando una nueva inversión consistente en la construcción de la vía de acceso lo que según se indica conllevaría un plazo de construcción de 2 años a partir de la suscripción del otrosí, será necesario garantizar la continuidad en el seguimiento por lo que deberá revisarse si sería suficiente ese seguimiento con la prórroga y adición del 50% de la actual interventoría una vez se haya suscrito el otrosí, toda vez que no se estaría en la excepción al límite. Sin embargo, resultaría jurídicamente viable que se inicie un proceso de selección abierto para la celebración de un nuevo contrato que permita contar con un seguimiento integral hasta la finalización de la obra.

4.6. Finalmente deberá verificarse desde el punto de vista financiero la disponibilidad de recursos suficientes para el pago de la adición, conservando los límites establecidos en la Ley, o del nuevo contrato que se celebre, según se determine. Para este efecto, sujeto a la revisión financiera respectiva, se evidencia que el monto propuesto por la Interventoría no supera el 50% del valor inicialmente pactado, lo que en principio implicaría la viabilidad de adicionar, sin embargo, deberán realizarse las aclaraciones en las justificaciones técnicas y financieras.

Cordial saludo,

CARLOS JULIO PIEDRA ZAMORA

Gerente GIT Asesoría Gestión Contractual 1 VJ

Anexos:

cc:

Proyectó: Luz Dianne Díaz Gómez. Abogada GAGC3

Documento firmado digitalmente

GTEC

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20251010134923**
20251010134923
Fecha: **30-07-2025**

VoBo: LUZ DIANNE DIAZ GOMEZ

Nro Rad Padre:

Nro Borrador: 20251010049644

GADF-F-010

Firmado Digitalmente
CARLOS JULIO PIEDRA ZAMORA

CKTH-LOAJ-OF1O-TTNL-E175-3896-7420-57

30/07/2025 12:32:22 COT -05