FDLP-036-2025-BGTA

5 de diciembre de 2.025

Arquitecto
HERNANDO DAZA BERRIO
ARQUITECTURA URBANA LTDA
Interventoría de Obra

Arquitecto
FREDY ARMANDO MARTIN GUANTIVAR
Supervisor de Contrato

contrato435.2025@gmail.com
fredy.martin@gobiernobogota.gov.co

E.S.C.

REF: **CONTRATO No. 419-2025**
"EJECUTAR A PRECIOS UNITARIOS FIJOS Y A MONTO AGOTABLE LAS OBRAS DE MANTENIMIENTO Y/O REPARACIONES LOCATIVAS DE LAS EDIFICACIONES DE PROPIEDAD O DE TENENCIA DE LA ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. "

ASUNTO: **RESPUESTA AL OFICIO AU-INTERV-PA-435-2025-OF-104**
IMPOSIBILIDAD DE RECIBIR ADICIÓN Y REQUERIMIENTOS COMPLEMENTARIOS.

Respetados Señores:

En relación con el oficio AU-INTERV-PA-435-2025-OF-104 de fecha 3-12-2025, por medio del cual la interventoría requiere a este contratista asumir actividades adicionales y sugiere la viabilidad de una adición contractual en razón de la programación allegada, me permito manifestar o precisar con respeto y total claridad, que ZION CONSTRUCCIONES S.A.S. no se encuentra en condiciones de asumir nuevos compromisos contractuales mientras subsistan las circunstancias actuales de ejecución.

Lo anterior no obedece a una negativa absoluta, sino a la necesidad de garantizar que cualquier modificación contractual se adopte en un escenario que brinde seguridad técnica, jurídica y operativa que permita desarrollar el objeto contractual con eficiencia, continuidad y responsabilidad, conforme a los principios de la contratación estatal, pues las condiciones actuales no aseguran un flujo de trabajo adecuado, ni un proceso de toma de decisiones técnico, jurídico que se ajuste plenamente a dichos estándares.

Las razones se exponen a continuación:

1. El contrato 419-2025 es por regla general un contrato bilateral, lo que implica que las obligaciones asumidas por las partes deben cumplirse de manera recíproca, equilibrada y conforme al principio de equilibrio contractual reconocido por el Consejo de Estado.

   Si bien la Administración cuenta con potestades excepcionales, estas no incluyen la facultad de imponer modificaciones, adiciones o cargas no pactadas sin acuerdo previo o la manifestación de voluntad del contratista. La entidad puede dirigir, supervisar y controlar, pero no alterar unilateralmente una relación que, en esencia, sigue el régimen del derecho bilateral. Cualquier modificación contractual, incluida la adición, exige necesariamente la concurrencia de voluntades, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

   En ese sentido, es necesario dejar claro que la interventoría en su calidad de órgano técnico de apoyo y control no puede obligar o exigir al contratista a suscribir una adición ni generar condiciones operativas que desconozcan los límites legales de sus funciones cuando las condiciones materiales del proyecto no permiten garantizar flujo de caja, continuidad y ejecución eficiente del objeto contractual.

2. Tal como se expuso previamente a la interventoría en diferentes oficios, y en los comités de obra adelantados, durante la ejecución contractual únicamente se ha logrado avanzar con la primera operación de desembolso del anticipo girado por la entidad contratante y con el trámite de un acta parcial de pago correspondiente al corte de obra No. 1, lo que ha generado una afectación grave al flujo financiero y un evidente desequilibrio económico que debe ser analizado y gestionado por las partes, conforme a los principios de planeación, eficiencia y equilibrio contractual previstos en la Ley 80 de 1993.

   Adicionalmente, se ha evidenciado que el procedimiento adoptado para la revisión y devolución de órdenes de operación ha generado reprocesos y demoras que impactan directamente la fluidez en la ejecución. Las solicitudes relacionadas con el desembolso del anticipo presentan tiempos de respuesta superiores a los previstos y, en algunos casos, han sido objeto de devolución sin una sustentación técnica o normativa claramente identificada, lo cual dificulta la adecuada programación de obra y la continuidad del servicio contratado.

   En este escenario y contexto, no es jurídicamente razonable, ni responsable, ampliar el alcance del contrato sin que existan garantías claras de coordinación y consistencia en los procesos de revisión, aprobación, flujo de recursos y acompañamiento técnico a cargo de la interventoría. Lo anterior, en aras de evitar riesgos de coadministración y asegurar que la ejecución mantenga las condiciones de eficiencia, equilibrio y viabilidad operativa que exige la contratación pública.

   Adicionalmente, es necesario dejar constancia de que, a la fecha, ZION CONSTRUCCIONES S.A.S. únicamente ha recibido recursos correspondientes al desembolso de la Operación No. 1 del anticipo, por un valor de $65.573.850,72, sin que se hayan efectuado pagos adicionales.

   Esta situación agrava el desequilibrio económico y limita la capacidad operativa del contratista, pues el contrato no ha contado con flujo financiero continuo ni oportuno. Resulta materialmente imposible asumir mayores cantidades o actividades adicionales cuando ni siquiera se ha recibido el pago de las actividades ya ejecutadas y verificadas en obra.

3. El oficio AU-INTERV-PA-435-2025-OF-104 hace referencia a disposiciones contractuales y normativas de forma genérica. Manteniendo la línea con la que ha venido trabajando la interventoría y la cual resulta preocupante, desde la óptica técnica y jurídica.

   Toda vez que, varios de los oficios previos emitidos por la interventoría, han realizado exigencias que no aplican al objeto contractual según los alcances descritos en los análisis de precios unitarios aprobados inicialmente o en obras adicionales no previstas, han citado jurisprudencia inexistente, contienen interpretaciones jurídicas erróneas, y carecen de revisión técnica suficiente por parte de profesionales idóneos en la materia.

   Esto afecta directamente la confianza legítima, el equilibrio contractual y la razonabilidad de los requerimientos ya que estos no pueden fundarse en criterios ambiguos ni en lineamientos carentes de sustento técnico o jurídico verificable.

   Es preciso recordar que, la interventoría es el representante de la Entidad en la supervisión de la ejecución, por lo tanto, debe emitir instrucciones claras, oportunas ajustadas al objeto y realidad contractual y sustentadas en doctrina técnica verificable. no en automatismos documentales.

   Coincidimos en la importancia de la modernización y del uso de herramientas tecnológicas, incluso inteligencia artificial, no obstante, la administración pública está obligada a verificar y validar los productos antes de emitirlos, so pena de comprometer la legalidad de sus actuaciones. Y se ha evidenciado como se indicó que varias solicitudes no corresponden al desarrollo del objeto contractual.

   Así mismo, frente a las observaciones formuladas en relación con la programación de obra y la no criticidad de algunos ítems, es evidente que la interventoría parte de una lectura incorrecta del archivo MS Project.

   Las actividades identificadas en el balance como críticas corresponden a actividades parcialmente ejecutadas, pero no finalizadas, cuya culminación es indispensable para permitir el cierre técnico del contrato y la integración completa de los frentes de trabajo. Por esa razón, en el cronograma se proyectaron hasta el último día del plazo contractual, con el fin de evidenciar su impacto real en la ruta crítica.

   El análisis de la interventoría desconoce el principio técnico fundamental según el cual una actividad crítica no depende únicamente del avance parcial, sino de su impacto estructural en la secuencia lógica del proyecto y en el balance de obra proyectado para una posible adición. Por lo tanto, es incorrecto afirmar que las actividades dejan de ser críticas por estar “ejecutadas parcialmente”.

   Este tipo de apreciaciones imprecisas compromete la razonabilidad técnica de los requerimientos y afecta la correcta planificación y toma de decisiones.

4. En el citado oficio, la interventoría afirma que *"la Administración (…) debe utilizar los instrumentos de modificación, adición y prórroga cuando ello resulte indispensable para garantizar la materialización del objeto" (*pág. 3)

   Sin embargo, omite señalar o precisar que el Consejo de Estado ha sido enfático en que la modificación contractual exige consentimiento del contratista, y adicional a ello, no es posible imponer una adición sin garantizar previamente el equilibrio económico, según lo disponen los artículos 4, 5, 14 y 27 de la Ley 80 de 1993.

   En consecuencia, las potestades excepcionales no autorizan imponer cargas nuevas ni extender el alcance contractual más allá de lo inicialmente pactado.

   Aceptar una adición bajo las actuales condiciones de ejecución (demoras reiteradas, devoluciones improcedentes, falta de claridad técnica y ausencia de flujo oportuno) sería actuar en contra del principio de buena fe contractual y comprometer la adecuada ejecución del objeto contractual.

5. El oficio cita el numeral 7.5 del contrato indicando que *"el contratista está obligado a ejecutar las mayores cantidades (…) a los mismos precios unitarios"* (pág. 2)

   Pero, se evidencia que se está analizando el contrato en apartados aislado y no como un todo, las cláusulas contractuales deben interpretarse de manera armónica, sistemática y conforme a los principios de la contratación estatal, se debe tener en cuenta que la misma cláusula exige que tales mayores cantidades sean necesarias, verificables y aprobadas, y que exista disponibilidad presupuestal y trámite contractual previo.
   Así lo ha sostenido de manera reiterada el Consejo de Estado al indicar que la ejecución de mayores cantidades o actividades no previstas exige un análisis previo de impacto económico y una modificación contractual formal, pues cualquier variación que modifique valor, plazo o alcance requiere consentimiento bilateral y disponibilidad presupuestal (Artículos 4, 5, 27 y 40 de la Ley 80 de 1993).
   Por lo tanto, no existe tal obligación de ejecutar trabajos adicionales, si no se cuenta con la voluntad de las partes, ni, con la garantía de las condiciones de pago, una modificación contractual previamente aprobada, que se mantenga el equilibrio económico, y que exista en consecuencia una voluntad real por parte de la interventoría de permitir la adecuada ejecución del contrato.

En atención a lo analizado, ZION CONSTRUCCIONES S.A.S. manifiesta que, en este momento, no resulta viable avanzar con la adición propuesta mientras no se cuente con condiciones técnicas, administrativas y financieras que permitan garantizar el equilibrio contractual, la ejecución oportuna y la seguridad jurídica del contrato. No obstante, reitera su plena disposición para trabajar de manera articulada con la interventoría y la Entidad en la definición de las condiciones técnicas, contractuales y operativas, procedimientos de aprobación que permitan viabilizar una eventual ampliación del contrato, que resulte beneficiosa y viable para el proyecto y para la Administración, siempre que se garantice su correcta ejecución.
Debe recordarse que la Ley 80 de 1993, en su artículo 4, establece de manera literal que las entidades estatales deben *"guardar el equilibrio entre derechos y obligaciones surgidos del contrato"*, principio reiterado por el Consejo de Estado, el cual ha sostenido que *"el equilibrio económico del contrato es un derecho del contratista y un deber correlativo de la Administración"* Sentencia 25000-23-26-000-2002-00401-01 (2013).

La adición pretendida no puede analizarse de manera aislada, pues solo resultaría viable en un escenario donde exista garantía real de flujo de caja, oportunidad administrativa y soporte técnico suficiente para asumir mayores cantidades. Actualmente, se han presentado actuaciones de la interventoría como devoluciones reiteradas, requerimientos no previstos contractualmente y observaciones técnicas no consolidadas que han incidido e impactado el ritmo normal de ejecución lo que genera incertidumbre operativa y financiera que impiden estructurar adecuadamente una ampliación del objeto contractual, comprometiendo la razonabilidad y viabilidad práctica de cualquier ampliación.

El artículo 27 de la Ley 80 dispone textualmente que el equilibrio contractual debe preservarse frente a *"actos de la administración que alteren la ecuación inicial del contrato",* supuesto que se configura cuando la interventoría exige cargas indebidas o no tramita oportunamente lo ya contratado. En ese mismo sentido, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 recuerda que la contratación pública se rige por criterios de "*responsabilidad, transparencia y reciprocidad",* lo cual implica que no puede imponerse al contratista obligaciones adicionales cuando la propia entidad o su interventoría no han garantizado condiciones mínimas para su cumplimiento.

Debe resaltarse también que las potestades excepcionales del Estado previstas en el artículo 14 de la Ley 80 no incluyen obligar al contratista a aceptar una adición, por el contrario, la jurisprudencia ha precisado que "*los contratos estatales no pueden modificarse unilateralmente en su valor sin consentimiento del contratista, garantizando seguridad jurídica, transparencia, respetando los principios de proporcionalidad y racionalidad"*. Concepto C-960 de 2024, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

En consecuencia, aceptar una adición en el escenario actual implicaría someter al contratista a un desequilibrio mayor, afectar la seguridad jurídica de la relación contractual, su sostenibilidad técnica y financiera, y contrariar los principios de razonabilidad, reciprocidad y ecuación contractual previstos en la ley.

No obstante, la empresa reitera su disposición absoluta para avanzar en una eventual adición, siempre que se establezca un entorno de trabajo que permita una ejecución ágil, técnicamente validada y administrativamente coherente con los principios de eficiencia, planeación y equilibrio económico por lo que respetuosamente se solicita:

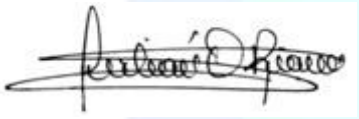
A la Administración, revisar el funcionamiento actual del proceso de supervisión e interventoría, con el fin de identificar los puntos que están generando demoras, reprocesos y exigencias no previstas contractualmente, para adoptar los correctivos que permitan lograr una gestión más eficiente y transparente.

A la Interventoría, revisar y ajustar sus procedimientos, requerimientos y criterios técnicos, procurando que las solicitudes elevadas al contratista se enmarquen estrictamente en el objeto contractual, cuenten con sustento técnico verificable y se articulen con los plazos y necesidades reales del proyecto. Igualmente, y con absoluto respeto consideramos necesario llamar la atención sobre el tono empleado en los oficios generados, en el cual se utilizan expresiones como “EMPLAZA” – “ORDENA” y otras fórmulas imperativas que no corresponden ya que la interventoría no ostenta potestad coercitiva, sancionatoria ni disciplinaria.
Por otra parte, es importante tener en cuenta la pertinencia de remitir el oficio a la aseguradora como quiera que no se tiene presupuestos de incumplimiento contractual, ni situaciones de activación de garantías, declaratoria de siniestro o proceso sancionatorio que justifiquen salvo mejor criterio adelantar comunicación a la aseguradora.

ZION CONSTRUCCIONES S.A.S. mantiene la mejor disposición para trabajar de forma coordinada y respetuosa garantizando la continuidad del servicio público y avanzando en la estructuración de una adición debidamente soportada, razonable y ejecutable. Siempre que se restablezcan las condiciones mínimas de equilibrio, claridad técnica y oportunidad administrativa requeridas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Quedamos atentos a sus comentarios

Cordialmente,



ING. CIVIL JULIAN O. RIAÑO MORA
R/L ZION CONSTRUCCIONES S.AS.
Elaboró: AREA JURIDICA
Aprobó: JR
Anexo: