MEMORANDO

11.2.11.5

DE: Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento

PARA: Paula Andrea Cepeda Rodriguez, Gerencia General

ASUNTO: Envío CONCEPTO DEL SUPERVISOR DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA No. GGC-073-2025 SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA No. GGC-093-2024

Respetada Doctora Paula:

De manera atenta, remito el concepto emitido por el supervisor del contrato de interventoría No. GGC-073-2025, respecto a la procedencia de la suspensión del contrato de consultoría No. GGC-093-2024.
Dicho documento se encuentra debidamente firmado por el supervisor del contrato mencionado, con el fin de dar trámite a la suspensión del contrato objeto de supervisión No. GGC-093-2024.

Cordialmente

Lady Viviana Plazas Martinez

Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento

Anexos Físicos:

Elaboró:

Andres Albeiro Otero Fajardo / Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento

Revisó:

Vistos Buenos:

Aprobado por:

Lady Viviana Plazas Martinez / Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento

Con copia a

Luis Alberto Alfonso Alvarez / Grupo de Gestión Contractual

Daniel Alejandro Chaparro Gutierrez / Grupo de Gestión Contractual

Liliana Andrea Sarmiento Alvarado / Gerencia General

Respetada Doctora Paula

Como Supervisor del Contrato de Interventoría No. GGC-073-2025. Remito para su consideración:

CONCEPTO DEL SUPERVISOR DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA No. GGC-073-2025 SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA No. GGC-093-2024

I. OBJETO DEL CONCEPTO

El presente concepto tiene por objeto analizar la procedencia jurídica y la conveniencia institucional de la suspensión temporal del Contrato de Consultoría No. GGC-093-2024, celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y el contratista M.C. Arquitectos S.A., cuyo objeto es la consultoría integral para la elaboración de estudios y diseños para la construcción y dotación de las seccionales Bolívar, Guajira y Norte de Santander del ICA, incluidos trámites y obtención de licencias y permisos de construcción.

Este concepto se emite inicialmente ante el pronunciamiento negativo contenido en el Oficio No. 87 del 8 de abril de 2026, mediante el cual el Consorcio ICA Zona Norte se opuso a la suspensión. Se emite, además, ante la inminencia del vencimiento del plazo contractual y la necesidad de que la Entidad cuente con un insumo institucional que respalde la decisión de la ordenadora del gasto.

II. ANTECEDENTES RELEVANTES

El Contrato de Consultoría No. GGC-093-2024, por valor de $1.457.598.037, fue suscrito el 2 de octubre de 2024, con un plazo inicial de cuatro (4) meses. Mediante acta de inicio del 28 de octubre de 2024 se formalizó el comienzo de actividades. El 27 de diciembre de 2024 se suscribió la Suspensión No. 1, motivada por la terminación unilateral del contrato de interventoría anterior (GGC-118-2024), la cual fue prorrogada sucesivamente hasta el 21 de septiembre de 2025.

Una vez contratada la nueva interventoría (Consorcio ICA Zona Norte, mediante Contrato de Interventoría No. GGC-073-2025), el contrato de consultoría se reinició el 22 de septiembre de 2025 y se prorrogó su plazo hasta el 10 de diciembre de 2025. Posteriormente, el 9 de diciembre de 2025, se suscribió la Suspensión No. 2 por el vacío normativo identificado en Cartagena respecto de la clasificación de uso institucional del predio del ICA. Dicha suspensión se extendió hasta el 9 de febrero de 2026.

El 10 de febrero de 2026 se suscribió el Acta de Reinicio No. 2 y se formalizó la Prórroga No. 2 del contrato, fijando como nueva fecha límite de ejecución el 10 de abril de 2026. En esa misma fecha, el consultor radicó ante la interventoría los productos correspondientes al Hito II – Anteproyecto para las tres sedes.

A partir de entonces se suscitó una controversia técnica entre la interventoría y el consultor. La interventoría reportó que el área de diseño proyectada por el consultor excedió en 1.662,18 m² el área base contratada, negó la aprobación de los anteproyectos arquitectónicos de las tres sedes y condicionó el avance contractual a la reducción de áreas. Así consta en los oficios Nos. 71 del 27 de febrero, 74 del 3 de marzo y 82 del 2 de abril de 2026.

Mediante oficio No. MCA149-2026-2409ICA-078 del 23 de marzo de 2026, el consultor solicitó la prórroga del plazo contractual hasta el 10 de junio de 2026. La interventoría, mediante Oficio No. 83 del 25 de marzo de 2026, emitió concepto desfavorable. El consultor reiteró su solicitud mediante oficio No. MCA157-2026-2409ICA-080 del 29 de marzo de 2026 y la interventoría nuevamente negó la prórroga mediante oficios Nos. 82 del 2 de abril y 86 del 5 de abril de 2026.

El 30 de marzo de 2026, la Supervisión del contrato de interventoría dirigió al interventor el requerimiento radicado No. 20262012616, en el que se advirtió que el presunto exceso de áreas no constituía, por sí solo, razón suficiente para abstenerse de revisar integralmente los productos del Hito II, y se exigió que las observaciones fueran claras, concretas y específicas.

Mediante oficio No. MCA164-2026-2409ICA-082 del 4 de abril de 2026, el consultor radicó solicitud formal de suspensión temporal del contrato por treinta (30) días. Finalmente, el 8 de abril de 2026, esta Supervisión dirigió a la interventoría el requerimiento radicado No. 20262013892, en el que se dejó constancia de que: (i) no existía pronunciamiento formal de la interventoría sobre la solicitud de suspensión; (ii) no se había remitido la revisión integral del Hito II; (iii) al contrato solo le restaban dos (2) días de ejecución; y (iv) la Entidad requería una decisión inmediata y fundada.

Adicionalmente, el Informe Mensual de Interventoría No. 4 del 11 de marzo de 2026 reporta un avance del Hito II del 86,09%, aunque sin aprobación final de productos, y advierte que la revisión de la interventoría hace parte de la ruta crítica del proyecto.

Mediante Oficio No. 87 del 8 de abril de 2026, el Consorcio ICA Zona Norte, en su calidad de interventor, se pronunció negativamente sobre la solicitud de suspensión temporal del contrato de consultoría formulada por el consultor. En dicho oficio, la interventoría fundamentó su negativa en los siguientes argumentos principales: (i) que ya había dado respuesta a la totalidad de la información presentada por el consultor mediante oficios Nos. 59, 63, 67, 68, 70, 72 y 74 de febrero y marzo de 2026; (ii) que los anteproyectos arquitectónicos habían sido aprobados con la condición de reducir las áreas a 6.178,75 m² y de justificar el número de parqueaderos de la sede Cartagena, solicitudes que calificó como de obligatorio cumplimiento; (iii) que el consultor no había atendido dichas solicitudes y que ello constituía incumplimiento del contrato; (iv) que la Entidad no había designado ingeniero estructural revisor, no había dado indicaciones sobre aire acondicionado ni entregado documentos para trámites de energía y licencias; y (v) que la solicitud de suspensión carecía de motivación concreta, verificable y suficiente conforme a los principios de la Ley 80 de 1993 y las orientaciones de Colombia Compra Eficiente.

III. CONSIDERACIONES

a) ¿Puede el supervisor del contrato de interventoría emitir un concepto propio sobre la procedencia de la suspensión del contrato de consultoría, aun sin anuencia de la interventoría?

La respuesta es afirmativa. Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 establecen que las entidades estatales están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución de los contratos, asignando funciones de supervisión o interventoría según la naturaleza del negocio. El supervisor del contrato de interventoría tiene la función de verificar que el interventor cumpla sus obligaciones de seguimiento y control, y debe informar a la Entidad sobre cualquier circunstancia que pueda afectar la ejecución contractual.

El artículo 4 de la Ley 80 de 1993 consagra el deber de dirección general del contrato estatal que compete a la Entidad contratante, la cual conserva la potestad de adoptar las medidas necesarias para mantener, durante el desarrollo y ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (sentencia del 21 de junio de 2018, Exp. 35.099, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera), al señalar que la finalidad de la suspensión del contrato estatal es impedir que el plazo de ejecución transcurra mientras subsisten situaciones que impiden temporalmente continuar la ejecución.

En consecuencia, cuando la interventoría no ha emitido pronunciamiento oportuno sobre una solicitud que incide directamente en la vigencia del contrato intervenido, y el vencimiento del plazo es inminente, el supervisor del contrato de interventoría no solo puede, sino que debe, informar a la ordenadora del gasto y emitir su concepto institucional para que la Entidad adopte la decisión que corresponda. Lo anterior no implica sustituir a la interventoría en la revisión técnica detallada de los productos, sino ejercer la función de coordinación, alerta y recomendación que le es propia.

b) ¿Constituye la suspensión temporal una medida jurídicamente procedente, razonable y necesaria en las circunstancias del caso?

La suspensión contractual es una medida excepcional y temporal reconocida por el ordenamiento jurídico colombiano, cuya finalidad es evitar que el plazo de ejecución siga corriendo cuando existen circunstancias que desaconsejan continuar transitoriamente la ejecución. Su fundamento reposa en el principio de buena fe contractual (artículos 83 de la Constitución Política, 1602 y 1603 del Código Civil), en el principio de planeación (artículo 25 de la Ley 80 de 1993) y en el deber de la Entidad de asegurar los fines de la contratación (artículo 3 ibídem).

En el caso concreto, el contrato de consultoría vence el 10 de abril de 2026 y concurren, al menos, las siguientes circunstancias: (i) una controversia técnica no resuelta sobre el presunto exceso de áreas del Hito II; (ii) la ausencia de revisión integral de los productos del Hito II por parte de la interventoría; (iii) la negativa de la interventoría a avalar la prórroga solicitada por el consultor; y (iv) el pronunciamiento negativo de la interventoría sobre la suspensión, cuyos argumentos resultan contradictorios e insuficientes para desvirtuar la procedencia de la medida, como se analiza en el numeral siguiente. Permitir que el contrato expire en estas condiciones,

sin que la Entidad haya podido verificar integralmente la situación contractual, generaría un riesgo cierto de afectación al patrimonio público y a los fines del contrato.

c) ¿Justifican la controversia técnica no resuelta sobre el Hito II y la inminencia del vencimiento del plazo la adopción de la suspensión como medida de protección del interés público?

Sí. El requerimiento del 30 de marzo de 2026 evidenció que el presunto exceso de áreas no constituía, por sí solo, impedimento para que la interventoría revisara integralmente los productos del anteproyecto, y que las observaciones formuladas hasta la fecha no satisfacían el estándar de claridad y especificidad exigido por el contrato de interventoría. Adicionalmente, el propio Anexo 1 de Especificaciones Técnicas del contrato de consultoría prevé que el área de diseño puede incrementarse hasta un 25% sin sobrecosto para la Institución.

De otra parte, la propia interventoría reconoció en el Informe Mensual No. 4 que su revisión hace parte de la ruta crítica del proyecto. En ese contexto, la suspensión aparece como la medida más prudente y proporcional para suspender el plazo contractual, evitar que el contrato expire sin decisión de fondo, permitir la verificación integral de la situación y prevenir decisiones apresuradas que puedan derivar en afectaciones al interés público.

d) ¿Desvirtúan los argumentos expuestos por la interventoría en el Oficio No. 87 del 8 de abril de 2026 la procedencia de la suspensión temporal?

No. Los argumentos del interventor, analizados individualmente y en conjunto, no desvirtúan la procedencia de la suspensión, por las siguientes razones:

Sobre la supuesta suficiencia de las respuestas de la interventoría. Si bien la interventoría relaciona siete oficios (Nos. 59, 63, 67, 68, 70, 72 y 74) como prueba de que atendió la totalidad de las observaciones del consultor, ello no equivale a haber cumplido con la revisión integral del Hito II. Los oficios mencionados contienen observaciones parciales sobre componentes específicos (revisión técnica por sedes, planes de manejo ambiental, arquitectura bioclimática y coordinación BIM), pero la interventoría no ha emitido un pronunciamiento consolidado sobre la totalidad de los productos del anteproyecto, tal como fue requerido por esta Supervisión mediante el radicado No. 20262012616 del 30 de marzo de 2026. La existencia de respuestas fragmentarias no suple la ausencia de una evaluación integral, que es la obligación que la interventoría ha incumplido.

Sobre la exigencia de reducción de áreas como condición para avanzar. La interventoría reitera que las áreas deben reducirse a 6.178,75 m² y califica esta solicitud como de obligatorio cumplimiento previo a la ejecución de trabajos definitivos. Sin embargo, esta Supervisión ya advirtió en el requerimiento del 30 de marzo de 2026 que el presunto exceso de áreas no constituye por sí solo un impedimento para revisar integralmente los productos. El Anexo 1 de Especificaciones Técnicas, sección F, establece expresamente que las áreas estimativas, más no un límite inflexible. En consecuencia, condicionar la totalidad del avance contractual a una reducción paramétrica de áreas, sin haber revisado técnicamente si dicho incremento obedece a exigencias normativas o funcionales justificadas, constituye una postura que excede el alcance de la interventoría y que esta Supervisión no puede avalar como razón para negar la suspensión.

Sobre el alegado incumplimiento del consultor. La interventoría afirma que el consultor incumple el contrato por no reducir las áreas ni resolver el tema de parqueaderos en Cartagena. No obstante, la calificación de un incumplimiento contractual exige un análisis técnico y jurídico completo, contradictorio y debidamente soportado, que a la fecha no se ha realizado. Precisamente, uno de los propósitos de la suspensión es permitir a la Entidad verificar integralmente si existen incumplimientos atribuibles al consultor, a la interventoría o a ambos. La existencia de un presunto incumplimiento no resuelto es, en sí misma, una razón adicional para la suspensión y no un argumento en su contra, pues permitir que el contrato venza sin haber dirimido esa controversia expondría a la Entidad a riesgos patrimoniales y jurídicos mayores.

Sobre la presunta insuficiencia de la motivación jurídica de la solicitud. La interventoría alega que la solicitud de suspensión carece de motivación concreta, verificable y suficiente. Sin embargo, la solicitud del consultor (oficio MCA164-2026-2409ICA-082 del 4 de abril de 2026) expone circunstancias fácticas específicas: la parálisis generada por la negativa de revisión integral, la controversia sobre áreas, el vacío normativo en Cartagena y las omisiones de la Entidad. Estas circunstancias son verificables en el expediente contractual. En todo caso, la decisión de suspender no depende exclusivamente de la solicitud del consultor, sino del juicio que la Entidad haga sobre la conveniencia y necesidad de la medida para proteger el interés público, conforme al artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y al principio de dirección del contrato estatal.

Sobre la inviabilidad de suspender para reiniciar bajo las mismas condiciones. La interventoría argumenta que sería inviable suspender el contrato para luego reiniciarlo bajo las mismas condiciones de incumplimiento. Este argumento desconoce que la suspensión no es una medida pasiva: durante el período de suspensión, la Entidad tiene el deber y la oportunidad de verificar integralmente la situación, dirimir las controversias técnicas y adoptar las decisiones que correspondan, incluidas eventuales medidas sancionatorias. El reinicio del contrato estaría condicionado precisamente a la superación de las causas que motivaron la suspensión, conforme a las orientaciones de Colombia Compra Eficiente.

IV. ANÁLISIS

Del análisis de los antecedentes contractuales y de la correspondencia que obra en el expediente, se advierte que el Contrato de Consultoría No. GGC-093-2024 se encuentra en una situación de incertidumbre técnica y jurídica que impide, en las condiciones actuales, que el plazo restante transcurra sin riesgo para la Entidad.

En efecto, la interventoría ha condicionado la aprobación de los anteproyectos a la reducción de áreas y ha negado sucesivamente tanto la prórroga como la revisión integral de los demás componentes técnicos del Hito II. Si bien la interventoría tiene la facultad y el deber de formular observaciones técnicas, esta Supervisión ha advertido (mediante el requerimiento del 30 de marzo de 2026) que el exceso de áreas por sí solo no justificaba la paralización de la revisión, y que las objeciones debían ser claras, concretas y específicas, conforme lo exige la Cláusula Novena del contrato de interventoría.

A la fecha de emisión de este concepto, si bien la interventoría se pronunció negativamente sobre la solicitud de suspensión mediante el Oficio No. 87 del 8 de abril de 2026,

dicho pronunciamiento no resuelve las circunstancias de fondo que justifican la medida. La interventoría no ha remitido a la Entidad la revisión integral de los productos del Hito II, y la controversia sobre áreas permanece sin resolución técnica definitiva. Al contrato le restan escasos días de ejecución y no existe una definición clara sobre el estado real de los productos, la justificación técnica del presunto exceso de áreas ni la procedencia de las observaciones formuladas.

En ese orden, resulta imperativo que la Entidad adopte una medida que suspenda el plazo y le permita, durante el período de suspensión, verificar integralmente: (i) la suficiencia técnica de los productos del Hito II entregados por el consultor; (ii) la trazabilidad y fundamento de las observaciones formuladas por la interventoría; (iii) la procedencia o no del ajuste de áreas a la luz de las especificaciones técnicas del contrato; y (iv) la eventual existencia de incumplimientos atribuibles a cada parte.

Es necesario dejar expresamente consignado que el presente concepto favorable a la suspensión no comporta aprobación del Hito II, no sanea ni descarta eventuales incumplimientos del consultor, no exonera a la interventoría de sus obligaciones contractuales y legales, no define el fondo de la discrepancia sobre áreas, y solo recomienda una medida temporal que permita a la Entidad decidir con información suficiente, completa y verificada.

V. CONCEPTO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, en las consideraciones jurídicas y contractuales desarrolladas, en el análisis de los argumentos expuestos por la interventoría en el Oficio No. 87 del 8 de abril de 2026, y en el análisis del caso concreto, esta Supervisión conceptúa favorablemente a la suspensión temporal del Contrato de Consultoría No. GGC-093-2024, por tratarse de una medida necesaria, razonable y jurídicamente procedente para permitir a la Entidad verificar integralmente la situación contractual, evitar el vencimiento del plazo sin disipar la discusión técnica advertida, proteger el interés general y prevenir riesgos para el patrimonio público.

VI. RECOMENDACIONES

Primera. Suspender el Contrato de Consultoría No. GGC-093-2024 por el término de treinta (30) días calendario, o hasta que se superen las causas que dieron lugar a la medida, lo que ocurra primero.

Segunda. Dejar constancia expresa de que la suspensión no implica aprobación de los entregables del Hito II, ni reconocimiento de derechos económicos a favor del consultor, ni exoneración de la interventoría respecto de sus obligaciones contractuales.

Tercera. Adelantar durante el período de suspensión la verificación integral de la justificación técnica de las áreas proyectadas por el consultor, la trazabilidad y fundamento de las observaciones formuladas por la interventoría, y la eventual existencia de incumplimientos atribuibles a cada parte contractual (Consultor e Interventor).

Cuarta. Evaluar, una vez superadas las causas que motivaron la suspensión, la procedencia del reinicio del contrato y de las demás decisiones contractuales a que haya lugar, incluidas las medidas sancionatorias que resulten procedentes.

Cordialmente,



ANDRÉS ALBEIRO OTERO FAJARDO
Supervisor del Contrato de Interventoría No. GGC-073-2025
Instituto Colombiano Agropecuario – ICA