Documento firmado digitalmente

GTEC

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20267040085923**
20267040085923
Fecha: **24-04-2026**

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: **ADRIANA MARÍA MONTAÑEZ SAÉNZ**
Gerente de Proyectos Férreos
Vicepresidencia de Gestión Contractual

DE: **HECTOR MAURICIO QUINTERO CASTRELLON**
Gerente Asesoría Legal Gestión Contractual 2 – VJ

ASUNTO: Concepto jurídico solicitado mediante radicado 20263070084893 de fecha 23 de abril de 2026. Propuesta Modificatorio–Contrato Interadministrativo No. VE-809-2023.

Cordial saludo:

Se procede a rendir concepto jurídico solicitado en el memorando de la referencia:

1. Solicitud:

Mediante el memorando 20263070084893 de fecha 23 de abril de 2026, previa mención a: (i) los antecedentes, (ii) la necesidad del otrosí del contrato interadministrativo, (iii) el estado financiero del contrato y (iv) la propuesta de la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. – FINDETER, la gerencia de proyectos férreos solicitó concepto jurídico para la modificación contractual del contrato interadministrativo VE-809-2023 suscrito con Findeter, con el objeto de: adicionar la suma de $11.202.917.988.88 para garantizar la adición de recursos del contrato de obra PAF-ANIFERREO-O-084-2024, la interventoría PAF-ANIFERREO-I-070-2024, la adición de recursos contrato de obra PAF-ANIFERREO-O-070-2024, así como la asistencia técnica y administración de recursos, según se señala a continuación.

2. Antecedentes contractuales.

2.1. La Agencia Nacional de Infraestructura y Findeter suscribieron el contrato interadministrativo VE-809-2023 el 20 de diciembre de 2023. Dicho contrato inició el 26 de diciembre de 2023.

2.2. El objeto del contrato interadministrativo es: *"Prestar el servicio de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos del sector transporte en el*

Documento firmado digitalmente
GTEC

modo férreo en los corredores férreos a cargo de la Agencia, a través del modelo de ejecución autorizado a FINDETER, en las condiciones pactadas".

2.3. El valor inicial del contrato interadministrativo es la suma de DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL MILLONES DE PESOS ($224.000.000.000).

2.4. El alcance del contrato interadministrativo No. VE-809-2023, de conformidad con lo establecido en la cláusula segunda del mismo, es el siguiente:

"CLÁUSULA SEGUNDA. ALCANCE DEL OBJETO: *El presente contrato establece el marco en virtud del cual se adelantarán las actividades de asistencia técnica para la ejecución de los proyectos del modo férreo de transporte que se prioricen, en desarrollo de las políticas del Gobierno Nacional y en cumplimiento de las misiones, funciones y fines institucionales de las Partes.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Para el cumplimiento del objeto contractual se han identificado las siguientes necesidades de intervención de los corredores férreos a cargo de la ANI a través de la asistencia técnica de FINDETER, como se enuncian a continuación:*

1. Vigilancia y mantenimiento del Corredor Férreo del Pacífico, así como las demás actividades requeridas para la conservación del corredor.
2. Interventoría a las actividades de vigilancia y mantenimiento del Corredor Férreo del Pacífico, así como las demás actividades requeridas para la conservación del corredor.
3. Modernización del Corredor Férreo Bogotá – Belencito, así como las demás actividades requeridas para aumentar la capacidad operativa del corredor.
4. Interventoría a las actividades de modernización del Corredor Férreo Bogotá – Belencito, así como las demás actividades requeridas para aumentar la capacidad operativa del corredor.

Estos proyectos se desarrollarán de acuerdo con la priorización que se establezca por parte del Comité Técnico de Coordinación, de conformidad con las alternativas planteadas por FINDETER y con las disponibilidades presupuestales. Los proyectos priorizados podrán ser objeto de modificaciones en cualquier momento, con el fin de incluirse nuevos proyectos. No habrá lugar a modificaciones de las condiciones contractuales,

Documento firmado digitalmente
GTEC

siempre y cuando se mantenga el valor del contrato. (…)" (negrilla y subrayas propias)

2.5. El 20 de noviembre de 2025, se suscribió el Otrosí No. 1 al contrato interadministrativo VE-809-2023, modificando la cláusula segunda *"Alcance del objeto",* en el sentido de incorporar las actividades de *"Administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento del corredor férreo Bogotá – Belencito, La Caro – Zipaquirá y Bogotá – Facatativá (PK5 al PK6), así como su correspondiente interventoría"*, y la modificación de la cláusula Décima - Plazo del contrato interadministrativo No. VE-809-2023 en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2026, inclusive, para garantizar la continuidad de los contratos derivados.

2.6. El 26 de diciembre de 2025, se suscribió el Otrosí No. 2 al contrato interadministrativo VE-809-2023, con el objeto de adicionar la suma de CUARENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS DIEZ MIL CINCUENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE ($47.785.610.058,00), incluido IVA y demás impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar, para un valor total del contrato equivalente a la suma de **DOSCIENTOS SETENTA Y UN MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS DIEZ MIL CINCUENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE ($271.785.610.058,00)** incluido IVA y demás impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar, distribuidos de la siguiente manera: a) Un valor estimado de DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL CIENTO NOVENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($259.191.372.847), incluido IVA, que corresponde a los recursos disponibles para la ejecución de los componentes priorizados y sus respectivas interventorías y el GMF. b) Un valor estimado de DOCE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS ONCE PESOS M/CTE ($12.594.237.211), incluido IVA, correspondiente a la remuneración del servicio de Asistencia Técnica de Findeter.

2.7. Igualmente mediante el referido otrosí, las partes acordaron modificar la cláusula quinta del contrato, relativa a la forma de pago y la cláusula décima relativa al plazo de ejecución, prorrogándolo hasta el 15 de noviembre de 2026, inclusive.

2.8. El 26 de febrero de 2026, se suscribió el Otrosí No. 3 al contrato interadministrativo VE-809-2023, mediante el cual se adicionaron recursos

Documento firmado digitalmente
GTEC

por valor de ONCE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO SESENTA Y CINCO PESOS CON VEINTIDÓS CENTAVOS ($11.866.228.165,22), con el fin de garantizar la continuidad de las actividades de administración, operación y vigilancia de los corredores férreos hasta el 30 de abril de 2026, sin modificación del plazo contractual.

2.9. En ejecución del contrato interadministrativo VE-809-2023, FINDETER a la fecha ha suscrito, entre otros, los contratos derivados que se listan a continuación:

- Contrato No. PAF-ANIFERREO-O-084-2024 suscrito con INFRAESTRUCTURA NACIONAL LTDA cuyo objeto es la Administración, Vigilancia y Mantenimiento y conservación de la Infraestructura del Corredor Férreo del Pacífico. Celebrado el 11-Oct-2024. Con acta de inicio de fecha 15-Oct-2024 y fecha de finalización inicial del 15-Oct-2025. Valor del contrato $36.209.801.136. A través de la modificación No.1 de octubre de 2025 se prorrogó el contrato hasta el 28 de febrero de 2026. Mediante otrosí No. 2, se adicionó el valor del contrato en la suma de $3.888.477.006,00 y se prorrogó el plazo de ejecución del contrato hasta el día 30 de abril de 2026.

- Contrato No. PAF-ANIFERREO-I-070-2024 celebrado con el CONSORCIO INTERVENTOR FERREO BC 70 cuyo objeto es la Interventoría Integral (Técnica, Administrativa, Financiera, Contable, Social, Ambiental y Jurídica) a la Administración, Vigilancia y Mantenimiento y Conservación de la Infraestructura del Corredor Férreo del Pacifico. Contrato suscrito el 8-Oct-2024 con acta de inicio del 15-Oct-2024 y fecha inicial de finalización el 15-dic-2025. Valor del contrato $3.536.717.850. A través de la modificación No. 1 de octubre de 2025 se prorrogó el contrato hasta el 30 de abril de 2026 y se adicionó su valor en la suma de $954.621.618. A través del otrosí No. 2 del 27 de febrero de 2026 se prorrogó el plazo de ejecución del contrato hasta el 30 de junio de 2026 y se adicionó su valor en la suma de $440.168.597,40

2.10. Por otra parte, la Agencia en la actualidad adelanta el proceso de licitación No. VJ-VE-LP-002-2025 conforme a la información suministrada por la Vicepresidencia de Estructuración y los cronogramas vigentes de los procesos licitatorios No. VJVE- LP-001-2025, cuyo objeto es:

Documento firmado digitalmente
GTEC

"MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DEL CORREDOR FERROVIARIO DEL PACÍFICO, JUNTO CON LAS ACTIVIDADES DE ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA, CONTROL DE TRÁFICO, OPERACIÓN, GESTIÓN AMBIENTAL, PREDIAL, SOCIAL Y PUESTA A PUNTO DEL MATERIAL RODANTE ASIGNADO A ESTE CORREDOR, EL CUAL ESTÁ COMPRENDIDO ENTRE LAS ABSCISAS BUENAVENTURA (PK 2+595) – YUMBO (PK 155) – ZARZAL (PK 301) – CARTAGO (PK 338) – LA FELISA (PK 457) Y EL RAMAL ZARZAL (PK 301) – LA TEBAIDA (PK 343), PARA UNA LONGITUD TOTAL APROXIMADA DE 499 KM DE INTERVENCIÓN, SEGÚN LAS NECESIDADES DE OPERACIÓN FUTURA".

2.11. En ese sentido, conforme la información suministrada por la Vicepresidencia de Estructuración y los cronogramas vigentes del proceso licitatorios No. VJ-VE-LP-002-2025, se evidencia que la suscripción, perfeccionamiento e inicio del contrato que de él se derive no se realizará en las fechas inicialmente previstas, generando la necesidad de extender la cobertura de las actividades de administración, operación y vigilancia más allá del periodo inicialmente contemplado, habiéndose contemplado como fecha de firma del contrato el día 12 de mayo de 2026.

2.12. Teniendo en cuenta lo referido y que para el proceso de selección No. VE-LP- 002-2025, se estableció como requisito para la suscripción de acta de inicio, entre otros: a) Presentar y tener la aprobación de las pólizas previstas en el contrato, b) Contar con el permiso de habilitación y operación por parte del Ministerio de Transporte, c) Contar con la correspondiente interventoría de los procesos de obra. Teniendo en cuenta los requisitos solicitados por el Ministerio de Transporte para el otorgamiento de los permisos de habilitación y operación, se proyecta la firma de Actas de inicio de los contratos el 01 de julio de 2026.

2.13. En relación con la aprobación de pólizas, el contratista adjudicatario deberá adelantar ante la respectiva aseguradora el trámite de expedición de las garantías contractuales exigidas, particularmente la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual (RCE) y la póliza Todo Riesgo, entre otras que resulten aplicables. Dicho trámite no depende exclusivamente de la voluntad de la Entidad ni del contratista, en la medida en que involucra procesos de análisis, estructuración, expedición, revisión y aprobación por

Documento firmado digitalmente
GTEC

parte de terceros, por lo que requiere un plazo prudencial estimado en veinte (20) días hábiles para su perfeccionamiento.

2.14. De igual forma, respecto del permiso de habilitación y operación, debe tenerse en cuenta que este trámite se surte ante el Ministerio de Transporte, autoridad competente para autorizar la circulación y operación del nuevo operador o consorcio que resulte adjudicatario, siendo indispensable para el inicio de la ejecución contractual, toda vez que sin dicha autorización no es jurídicamente viable ni operacionalmente procedente el desarrollo de las actividades ferroviarias previstas. Conforme a los tiempos estimados del trámite, la expedición de la resolución correspondiente puede tomar aproximadamente quince (15) días hábiles, contados a partir de la radicación completa de la documentación requerida, sin perjuicio de los tiempos adicionales que puedan derivarse de observaciones, ajustes o requerimientos por parte de esa cartera ministerial.

2.15. En el mismo sentido, la Agencia adelanta actualmente, el concurso de méritos No. VJ-VGCON-CM-017-2025, mediante el cual se pretende contratar la *"interventoría integral, que incluye pero no se limita a la interventoría técnica, económica, financiera, jurídica, administrativa, operativa, ambiental, social y predial del contrato cuyo objeto es el mantenimiento y conservación del corredor ferroviario del pacífico, junto con las actividades de administración, vigilancia, control de tráfico, operación, gestión ambiental, predial, social y puesta a punto del material rodante asignado a este corredor (…)"*, el cual de acuerdo con la información suministrada por la Vicepresidencia de Estructuración y los cronogramas vigentes del proceso, se evidencia que la suscripción, perfeccionamiento e inicio del contrato que de él se derive no se realizará en las fechas inicialmente previstas, habiéndose contemplado como fecha de firma del contrato el día 1º de junio de 2026

2.16. En consecuencia de lo señalado, se hace necesario adelantar una nueva modificación contractual que permita garantizar la continuidad de la prestación del servicio evitando riesgos operativos, técnicos y jurídicos asociados a la interrupción de las actividades sobre la infraestructura férrea a cargo de la Entidad, así como asegurar la adecuada transición hacia los nuevos esquemas contractuales.

2.17. Se precisa que la Gerencia de Asesoría de Gestión Contractual 2 ejerce seguimiento a la ejecución del contrato interadministrativo No. VE-809-2023 suscrito con FINDETER, en lo relacionado con el proyecto de la Red Férrea del

Documento firmado digitalmente
GTEC

Pacífico, motivo por el cual el análisis y recomendación derivado del presente concepto se centra exclusivamente en la ejecución de las actividades propias ejercidas por FINDETER, sobre el referido proyecto.

3. Consideraciones

3.1. La competencia para la suscripción de la modificación propuesta

El Decreto 4165 de 2011 en su artículo 4 numeral 19 contempló dentro de las funciones a cargo de la Agencia *"Administrar y operar de forma temporal la infraestructura ferroviaria nacional cuando por razones de optimización del servicio esta haya sido desafectada de un contrato de concesión y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al Instituto Nacional de Vías (Invías)".*

3.2. Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 2° de la Constitución Política establece dentro de los fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ella. Igualmente, determina como deber de las autoridades, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En armonía con el anterior precepto, el artículo 209 de la Constitución indica que:

> *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (…)",* a su vez, el artículo 365 determina que *"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional…".*

Por su parte, el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 estipula lo siguiente:

> *"Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar*

Documento firmado digitalmente
GTEC

contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones".

Ahora bien, en virtud del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en dicho estatuto. Es así como, le es aplicable el principio de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes, lo que las faculta para suscribir aquellos acuerdos o pactos que sean necesarios dentro de la ejecución del contrato para modificar, complementar o ajustar aspectos que así lo requieran, respetando en todo caso los fines de la contratación estatal y con la finalidad de promover la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como la efectividad de los derechos e intereses de la comunidad[1].

A nivel jurisprudencial el Consejo de Estado[2] ha indicado que *"(…) resulta claro que es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y el logro del fin perseguido con la contratación; es un imperativo de su gestión, al cual no puede sustraerse so pena de incurrir en responsabilidad por omisión, pues iría en contra de lo previsto en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993…".*

En el mismo sentido, dicha corporación ha señalado la posibilidad de modificar los contratos estatales de forma excepcional con el propósito de lograr la finalidad del interés general.

Así pues, el Consejo de Estado ha sostenido jurisprudencialmente la posibilidad de modificar los contratos estatales con el propósito de lograr la adecuada ejecución de estos, pero respetando los límites de orden temporal y material previstos en la legislación como en la jurisprudencia, relativos a las restricciones en cuanto al plazo del contrato, la modificación del objeto y, en general, los elementos esenciales del contrato.

Así, en el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del 13 de agosto de 2009 expresó:

"(…) Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, ***cuando sea necesario para el***

[1] Ley 80 de 1993. Artículo 3.
[2] CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1439 de julio 18 de 2002, Consejera Ponente: Dra. Susana Montes de Echeverri.

Documento firmado digitalmente
GTEC

> ***cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado***. *(…) el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y referida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una* ***causa real y cierta****, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes (…)"*[3]. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así, en concepto del 17 de marzo de 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[4] expresó lo siguiente:

> *"(…) Si bien el objeto del contrato debe corresponder a la prestación requerida por la Administración para cumplir la finalidad de interés general, el contrato no se limita a la cláusula de objeto, sino que comprende también las demás estipulaciones convenidas por las partes o surgidas del régimen legal aplicable y, por ende, su obligatoriedad se predica del cumplimiento de todas las obligaciones pactadas.*
>
> *Ante estas circunstancias, es deber de la entidad estatal y de su interventoría o supervisión, ejercer el control y vigilancia que le ordena la ley, y, en caso dado, cumplir las formalidades necesarias para adecuar el contrato al fin buscado.*
>
> ***Lo anterior no significa la intangibilidad del contrato estatal, pues su finalidad de interés general debe prevalecer y permitir la mutabilidad de su contenido.***
>
> *Esa es una de las razones que justifican el poder de dirección general, y en especial, de modificación unilateral en los términos del artículo 16 de la Ley 80 de 1993****, o la posibilidad de modificación de mutuo acuerdo.***
> (…)". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

[3] CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 13 de agosto de 2009. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Expediente No. 1952. En el mismo sentido la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-300 de 25 de abril de 2012, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en la que expresó: *"(…) la modificación debe ser excepcional y debe (a) justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y (b) no corresponder a objetos nuevos (…).".*

[4] CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de marzo de 2016. Consejero ponente: EDGAR GONZALEZ LOPEZ. Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00128-00(2263).

Documento firmado digitalmente
GTEC

Respecto del límites en la modificación de los contratos estatales, en el citado concepto[5] se sostuvo:

> *"(…) La Sala procede a clasificar las limitaciones legales que han sido expuestas por la doctrina para modificar un contrato estatal derivadas de una interpretación sistemática de las reglas y principios del Estatuto y de la función administrativa. Para el efecto, se referirá a los límites de orden temporal, formal y material.*
>
> *Como advertencia previa, esta Sala considera que la regla general que debe cumplir la entidad estatal corresponde a la inalterabilidad del contrato y, por ende, su modificación tendrá carácter de excepcional y será de interpretación restrictiva.*
>
> *b) Clases de límites para la modificación de los contratos.*
>
> ***i) Límites de orden temporal.***
>
> ***- Relacionados con la vigencia del contrato.***
>
> *La posibilidad de modificar un contrato solo puede ejercerse durante su vigencia, así se trate de la simple prórroga del plazo, pues no resulta viable jurídicamente realizar modificaciones sobre un contrato con un plazo contractual vencido, como lo ha reiterado el Consejo de Estado.*
>
> *La Sección Tercera del Consejo de Estado, a propósito de la necesidad de pacto expreso para prolongar el plazo, señaló:*
>
> *"… se pone de presente la necesidad de pacto expreso para prolongar el plazo de ejecución, sin que en ningún momento ello pueda suplirse por la conducta de las partes, con mayor razón del comportamiento unilateral de una de ellas"*
>
> *Por consiguiente, en cuanto a la "ratione temporis" para celebrar un contrato adicional, en aplicación a este criterio, solo sería viable jurídicamente mientras se encuentre vigente el contrato principal, entendido por la Sección Tercera como la vigencia del plazo para la ejecución del contrato.*

[5] Ibidem.

Documento firmado digitalmente
GTEC

- La prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas.

(…) ***ii) Límites de orden formal.***

- La solemnidad del contrato de modificación
(…)

- La motivación y justificación de la modificación.

El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, ***deberán dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado****. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificatorio.*

(…) ***iii) Límites de orden material.***

- Límites cuantitativos.

La Ley establece un límite para los contratos adicionales, en el sentido de que no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales, salvo para el contrato que tenga como objeto la interventoría (…)".

- La prohibición de fraccionamiento del contrato y del objeto*. (…)*

- ***Límites relacionados con la variación del objeto y con el contenido sustancial del contrato y del pliego de condiciones.*** *(…)*

(…) No es procedente en la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad. Si así fuera, se desconocerían los requisitos del ordenamiento jurídico, los derechos de los interesados en el proceso precontractual, y se vulnerarían los principios de libertad de concurrencia, de transparencia y de igualdad de oportunidades. (…)

Documento firmado digitalmente
GTEC

La existencia de una necesidad de servicio público que justifique la modificación, hasta el punto de conjurar la nueva necesidad. *(…)*

La acreditación de estas circunstancias estará a cargo de la entidad estatal, justificada en los estudios previos y en la debida motivación del contrato modificatorio, bajo el entendido que no son causadas por simple conveniencia o para su utilización abusiva con el fin de mejorar los precios contenidos en la oferta del contratista, y solo hasta el punto de conjurar la situación extraordinaria. (…)"

Teniendo en cuenta la jurisprudencia citada, se analiza lo pertinente con el fin de verificar si la solicitud de modificación del Contrato Interadministrativo No. VE-809-2023, cumple con los requisitos señalados para proceder con la adición al contrato interadministrativo para las actividades de asistencia técnica para la vigilancia, mantenimiento y conservación del corredor férreo del Pacífico.

Límites	Análisis
Límite Temporal:	El plazo del contrato interadministrativo VE-809-2023 está pactado actualmente hasta el 15 de noviembre de 2026, en este sentido la presente modificación se está suscribiendo en vigencia del contrato. Cabe anotar que este plazo fue prorrogado en virtud del Otrosí 2 suscrito por las partes el 26 de diciembre de 2025.
Motivación y Justificación.	Mediante memorando con radicado No. 20263070084893 del 23 de abril de 2026, la Gerencia de Proyectos Férreos, de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, expone la necesidad y motivación para la suscripción de la modificación contractual del contrato interadministrativo No. 809 de 2023 concluyendo: *"se hace necesario adelantar una nueva modificación contractual que permita garantizar la continuidad de la prestación del servicio, evitando riesgos operativos, técnicos y jurídicos asociados a la interrupción de las actividades sobre la infraestructura férrea a cargo de la Entidad, así como asegurar la adecuada transición hacia los nuevos esquemas contractuales (…)"* Esta necesidad es clara en indicar que se requiere la

Documento firmado digitalmente
GTEC

Límites	Análisis
	modificación con el objeto, específicamente, de continuar con las actividades de administración, operación y vigilancia del corredor férreo del pacífico, hasta que se adjudiquen los contratos que actualmente están en proceso de selección (obra e interventoría).
Límite Cuantitativo:	La adición que se pretende suscribir se encuentra dentro de los límites establecidos en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, esto corresponde al análisis de competencia de la Gerencia Financiera.
Límites relacionados con la variación del objeto y con el contenido sustancial del contrato y del pliego de condiciones.	La modificación propuesta no modifica aspectos sustanciales que sirvieron de fundamento para la contratación con Findeter. Respeta la sustancia del contrato interadministrativo celebrado, su esencia y su objeto, y en consecuencia la posterior modificación que realice Findeter del contrato de obra, tampoco altera su objeto no lo convierte en uno diferente.
La existencia de una necesidad de servicio público que justifique la modificación, hasta el punto de conjurar la nueva necesidad. (…)	La necesidad de servicio público se encuentra clara en relación con el deber de garantizar la administración, operación y vigilancia, específicamente del corredor férreo del pacífico, hasta tanto sean adjudicados por la agencia los procesos actuales que se adelantan (obra e interventoría).

Como se precisó, los contratos Estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su objeto y la realización de los fines esenciales del Estado.

Adicionalmente, es necesario mencionar que la Corte Constitucional en sentencia C-300 del 25 de abril de 2012[6], realizó importantes precisiones que le son aplicables al presente caso.

[6] Sentencia que estudia la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007 (artículo 28. De la prórroga o adición de concesiones de obra pública).

Para efectos de las modificaciones contractuales, es necesario tener en cuenta los elementos del contrato que pueden variarse eventualmente por las partes.

Es así como, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, en los contratos existen elementos que son de su esencia, de su naturaleza y algunos *"puramente accidentales",* siendo los primeros, aquellos sin los cuales el contrato no produce efecto alguno o degenera en otro contrato diferente; los segundos aquellos que no siendo esenciales a él, se entiende que forman parte del mismo sin necesidad de ser mencionados en una cláusula especial, y los accidentales aquellos que se agregan o incorporan al contrato por medio de cláusulas especiales._

Así pues, atendiendo a la mutabilidad de los contratos y al principio de la autonomía de la voluntad de las partes, los co-contratantes pueden variar las condiciones inicialmente pactadas modificando el negocio de tal manera que se ajuste a las condiciones reales en las cuales se desarrolla el proyecto, respetando los límites legales y jurisprudenciales.

Ahora bien, la presente modificación, únicamente en el aspecto relativo a la asistencia técnica que brinda Findeter en la Administración, Operación y Vigilancia del corredor Férreo del Pacífico será analizada bajo las siguientes reglas:

Criterio	Análisis
La modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato[7]. En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil,	La modificación propuesta no altera la esencia del contrato interadministrativo. La esencia del contrato interadministrativo se orienta a la asistencia técnica que brinda Findeter para el desarrollo de proyectos. (para efectos del presente análisis, en lo relacionado con el proyecto de la Red Férrea del Pacífico) En este sentido, el objeto de la modificación se orienta a adicionar el

[7] Cita que contiene la Sentencia 300 de 2012 Corte Constitucional: "Varios doctrinantes resaltan este punto. Por ejemplo, Dávila Vinueza define la modificación del contrato estatal así: "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". Cfr. DAVILA VINUEZA Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Editorial Legis, 2001, p. 387".

Documento firmado digitalmente
GTEC

Criterio	Análisis
los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales[8].	contrato, sin modificar su esencia porque continúa siendo de asistencia técnica, ni su naturaleza.
La modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal[9].	Tiene una causa real: la necesidad de garantizar la Administración, Operación y Vigilancia de los corredores ferroviarios, especialmente, en relación con el corredor Férreo del Pacífico, con el fin de mantener la debida supervisión y control de las actividades hasta tanto se perfeccionen y entren en ejecución los nuevos contratos, asegurando así la continuidad técnica, administrativa y operativa del modo férreo a cargo de la Agencia. Tiene una causa cierta: Según se indicó, al modificarse el contrato se podrá dar continuidad a las actividades previstas para el proyecto de la Red Férrea del Pacífico, mientras se desarrollan los procesos de selección que adelanta en la actualidad la ANI. Tiene una causa sustentada: Los procesos de selección que actualmente adelanta la

[8] Cita que contiene la Sentencia 300 de 2012 Corte Constitucional. Esta disposición señala: "ARTICULO 1501. *<COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales."*

[9] Cita contenida en Sentencia C-300/12. Numeral 2.6.4. Respecto del análisis de la mutabilidad de los contratos estatales, en la que se indica que: "…Ahora bien, como se indicó en ese concepto, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.[19] La Sala de Consulta explicó: …"

Criterio	Análisis
	agencia, correspondientes a los No. VJ-VE-LP-002-2025 (obra) y VJ-VGCON-CM-017-2025 (interventoría) en el corredor Férreo del Pacífico, y sus cronogramas pueden consultarse en la página del Secop II, lo cual evidencia que al momento de emisión del presente concepto las fechas estimadas para la suscripción de los contratos corresponden al 12 de mayo de 2026 y 1º de junio de 2026, respectivamente. <u>Probada:</u> Las actividades a adelantar y que justifican la solicitud de adición, son verificables.

3.3. Aplicación al caso concreto

La necesidad de adición del contrato interadministrativo se encuentra descrita con mayor detalle en el memorando No. 20263070084893 del 23 de abril de 2026, de la Gerencia de Proyectos Férreos de la Vicepresidencia de Gestión Contractual mediante el cual se solicita el presente concepto.

Adicionalmente, mediante memorando con radicado NO. **20263070085903 del 24 de abril de 2026, la Gerencia de Proyectos Férreos, presentó concepto técnico en el cual** se precisa la necesidad y sustento de la solicitud de modificación, del cual se extrae lo señalado a continuación, específicamente en lo que se refiere al corredor de la Red Férrea del Pacífico, así:

> *"(…) A pesar de las medidas adoptadas mediante el Otrosí No. 3, mediante el cual se garantizó la continuidad de las actividades de administración, operación y vigilancia hasta el 30 de abril de 2026, se ha evidenciado la necesidad de realizar una nueva adición presupuestal que permita asegurar la continuidad integral de dichas actividades, en atención a las condiciones actuales de ejecución contractual y a los cronogramas actualizados de los procesos de selección en curso.*
>
> *• En efecto, conforme a la información suministrada por la Vicepresidencia de Estructuración y los cronogramas vigentes de los procesos licitatorios No. VJVE-LP-001-2025 y No. VJ-VE-LP-002-2025, se evidencia que la*

Documento firmado digitalmente
GTEC

suscripción, perfeccionamiento e inicio de los nuevos contratos no se realizará en las fechas inicialmente previstas, generando la necesidad de extender la cobertura de las actividades de administración, operación y vigilancia más allá del periodo inicialmente contemplado. De esta forma a continuación, se presentan los cronogramas vigentes. (…)

- *Ahora bien, teniendo en cuenta que en los procesos VE-LP-001-2025 y VE-LP- 002-2025, se estableció como requisito para la suscripción de acta de inicio, entre otros: a) Presentar y tener la aprobación de las pólizas previstas en el contrato, b) Contar con el permiso de habilitación y operación por parte del Ministerio de Transporte, c) Contar con la correspondiente interventoría de los procesos de obra. Teniendo en cuenta los requisitos solicitados por el Ministerio de Transporte para el otorgamiento de los permisos de habilitación y operación, se proyecta la firma de Actas de inicio de los contratos el 01 de julio de 2026 como se presenta a continuación:*

✓ *En relación con la aprobación de pólizas, el contratista adjudicatario deberá adelantar ante la respectiva aseguradora el trámite de expedición de las garantías contractuales exigidas, particularmente la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual (RCE) y la póliza Todo Riesgo, entre otras que resulten aplicables. Dicho trámite no depende exclusivamente de la voluntad de la Entidad ni del contratista, en la medida en que involucra procesos de análisis, estructuración, expedición, revisión y aprobación por parte de terceros, por lo que requiere un plazo prudencial estimado en veinte (20) días hábiles para su perfeccionamiento.*

✓ *De igual forma, respecto del permiso de habilitación y operación, debe tenerse en cuenta que este trámite se surte ante el Ministerio de Transporte, autoridad competente para autorizar la circulación y operación del nuevo operador o consorcio que resulte adjudicatario, siendo indispensable para el inicio de la ejecución contractual, toda vez que sin dicha autorización no es jurídicamente viable ni operacionalmente procedente el desarrollo de las actividades ferroviarias previstas. Conforme a los tiempos estimados del trámite, la expedición de la resolución correspondiente puede tomar aproximadamente quince (15) días hábiles, contados a partir de la radicación completa de la documentación requerida, sin perjuicio de los tiempos adicionales que puedan derivarse de observaciones, ajustes o requerimientos por parte de esa cartera ministerial. (…)*

En consecuencia, desde el punto de vista técnico-operativo, se hace necesario ampliar las actividades de administración, operación y vigilancia de

Documento firmado digitalmente
GTEC

los corredores férreos hasta el 30 de junio de 2026 y destinar los recursos, con el propósito de garantizar la continuidad del servicio y mantener las condiciones de seguridad operacional del modo férreo; preservar las inversiones ya ejecutadas en rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura; asegurar el control institucional sobre los activos ferroviarios a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura; y permitir una transición ordenada hacia los nuevos esquemas contractuales actualmente en proceso de estructuración y adjudicación, evitando así vacíos en la gestión técnica, administrativa y operativa de los corredores.

Así las cosas, la modificación propuesta no obedece a la incorporación de nuevas actividades sustanciales, sino a la necesidad de asegurar la continuidad de las funciones actualmente en ejecución, durante el periodo estrictamente requerido para culminar los procesos de selección en curso y formalizar la entrada en operación de los nuevos contratos.

Contrato derivado	***Objeto***	***Fecha de finalización Contractual***
PAF-ANIFERREO-O-084-2024	*Administración, vigilancia y Mantenimiento y conservación de la Infraestructura del Corredor Férreo del Pacífico*	*30 de junio del 2026*
PAF-ANIFERREO-I-070-2024	*Interventoría Integral (Técnica, Administrativa, Financiera, Contable, Social, Ambiental y Jurídica) a la Administración, Vigilancia y Mantenimiento y Conservación de la Infraestructura del Corredor Férreo del Pacifico*	*30 de junio 2026, más dos meses adicionales con actividades específicas de etapa de liquidación, esto es hasta el 30 de agosto de 2026*

Documento firmado digitalmente
GTEC

(…)"

La Agencia adelanta actualmente procesos contractuales vigentes No. VJ-VE-LP-002-2025 (Obra) y VJ-VGCON-CM-017-2025 (Interventoría), para el desarrollo de actividades en el proyecto de la Red Férrea del Pacífico, cuyas fechas programadas para las firmas de los contratos corresponden al 12 de mayo de 2026 y 1º de junio de 2026, respectivamente, según los cronogramas publicados en el Secop II.

En consecuencia, y mientras se desarrollan los procesos referidos, según las fechas indicadas, se observa la necesidad de adicionar recursos para remunerar las actividades de administración, mantenimiento, vigilancia y conservación del corredor Férreo del Pacífico, hasta el 30 de junio de 2026, es decir dos (2) meses más, asegurando así la continuidad de las actividades.

Este análisis en consecuencia, versa sobre la viabilidad jurídica de adicionar el contrato interadministrativo No. VE-809-2023, correspondiendo al componente financiero, validar las cifras propuestas, de manera que la adición corresponda con la realidad del contrato interadministrativo, teniendo en consideración la ejecución de los contratos derivados, especialmente los relacionados con el contrato de obra PAF-ANIFERREO-O-084-2024 y el contrato de interventoría PAF-ANIFERREO-I- 070-2024, relacionados con la Red Férrea del Pacífico.

Este análisis deberá comprender la adición de recursos para atender las actividades en el proyecto de la Red Férrea del Pacífico, y las propias del Corredor Bogotá – Belencito. Para ese efecto no solo deberá tener en consideración la ejecución del contrato interadministrativo y las modificaciones anteriores, sino los contratos derivados y su ejecución.

Igualmente, corresponderá a la gerencia de proyectos férreos garantizar que las actividades que se desarrollen en el proyecto de la Red Férrea del Pacífico, se enmarquen en las señaladas en el alcance del objeto para el referido corredor y que se ajusten al presupuesto a adicionar.

Conforme lo indicado, se evidencia que se encuentra ampliamente justificada la necesidad de adición del contrato interadministrativo No. VE-809-2023, teniendo en cuenta que es un deber de las entidades estatales, la satisfacción del interés público.

Bajo este argumento se considera viable desde el componente jurídico, la modificación contractual, consistente en la adición de recursos del contrato

Documento firmado digitalmente
GTEC

interadministrativo VE-809-2023 de acuerdo con la *cláusula décima quinta – modificaciones*.

Ahora bien, conforme con la propuesta presentada por Findeter mediante oficio No. 2202650503818 del 23 de abril de 2026, el monto de adición al contrato interadministrativo, corresponde a la suma de $ 11.202.917.988,88, el cual incluye, no solo la adición para respaldar la prórroga de los contratos derivados de obra e interventoría del proyecto de la Red Férrea del Pacífico, sino los correspondientes al Corredor Bogotá – Belencito, y otros conceptos, tal como se discriminan a continuación:

Descripción	Recurso
Asistencia Técnica y Administración de Recursos	$516.997.965,00
Adición recursos contrato de obra PAF-ANIFERREO-O-084-2024	$ 3.481.714.852,00
Adición recursos contrato de interventoría PAF-ANIFERREO-I- 070-2024	$ 440.168.597,40
Adición recursos contrato de obra PAF-ANIFERREO-O-070-2024	$ 7.799.295.684,50
Total AT + Obra + Interventoría	$12.238.177.098,90
Valor sin comprometer en PA	$1.083.360.916,00
Valor para adicionar	$11.154.816.182,90
GMF (Gravamen movimiento Financiero)	$44.619.264,73
Valor GMF Rendimientos Financieros	$3.482.541,25
Total	$ 11.202.917.988,88

Sin perjuicio del análisis que realice el equipo financiero, sobre la suma a adicionar en relación con las actividades planteadas, debe contemplarse el monto máximo de adición en salarios mínimos conforme con el artículo 40 de la ley 80 de 1993, *"…Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales".*

Ahora bien, una vez efectuada la modificación del contrato interadministrativo, Findeter tiene la obligación gestionar las modificaciones que se deriven de la ejecución de los contratos derivados que suscriba el patrimonio autónomo producto de las convocatorias, de conformidad con el contrato interadministrativo VE-809-2023, en atención a lo estipulado en el literal n) del numeral 3.2. Obligaciones específicas de Findeter.

Documento firmado digitalmente
GTEC

Es así, que la modificación de los contratos derivados será una actividad a cargo de Findeter a través del patrimonio autónomo.

3.3.1. Conclusión.

- Conforme con la motivación, la causa real y cierta, expuestas previamente, la verificación de que con la adición se garantizan las actividades de asistencia técnica relacionadas con la administración, operación, mantenimiento y vigilancia, específicamente del corredor Férreo del Pacífico, así como el cumplimiento de los límites expuestos legal y jurisprudencialmente, se considera viable jurídicamente la modificación en los términos propuestos.
- Lo anterior, sin perjuicio del análisis y viabilidad que se emita desde el componente financiero, quien deberá garantizar que el monto a adicionar, corresponda con la realidad de la ejecución del contrato interadministrativo, y las actividades que se pretenden satisfacer con los recursos adicionados sobre los contratos derivados, a saber, contrato de obra PAF-ANIFERREO-O-084-2024 y el contrato de interventoría PAF-ANIFERREO-I- 070-2024, respecto del proyecto de la Red Férrea del Pacífico.
- Igualmente, el presente concepto se emite, sin perjuicio de los análisis y viabilidad que se emita desde el componente técnico, en relación con las actividades planteadas en relación con los recursos adicionados, específicamente para el Corredor Férreo del Pacífico.

3.3.2. Recomendaciones:

- Verificar la existencia de la disponibilidad presupuestal por el valor de la adición.

- Verificar los plazos y montos de la adición de los contratos derivados, especialmente los relacionados con el contrato de obra PAF-ANIFERREO-O-084-2024 y el contrato de interventoría PAF-ANIFERREO-I- 070-2024, respecto del proyecto de la Red Férrea del Pacífico.

- Desde el componente financiero se deberá verificar que el monto de la adición se ajuste a la realidad del contrato interadministrativo que se adiciona y la de sus contratos derivados, especialmente los relacionados con el corredor férreo del pacífico, de manera que las actividades a desarrollar correspondan con precios actuales de mercado.

Documento firmado digitalmente
GTEC

- Requerir un certificado del revisor fiscal de Findeter conforme con el artículo 50 de la ley 789 de 2002.

En estos términos desde el punto de vista jurídico contractual, y con el propósito de dar cumplimiento efectivo a los fines de la contratación estatal, resulta procedente la modificación respectiva.

Atentamente,

HECTOR MAURICIO QUINTERO CASTRELLON
Gerente Asesoría Legal Gestión Contractual 2 – VJ

Proyectó: Luis Esteban Martínez R – Experto G3-07
VoBo: LUIS ESTEBAN MARTINEZ RODRIGUEZ
Nro Rad Padre: 20253070209643
Nro Borrador: 20267040030182
GADF-F-010

Firmado Digitalmente
HECTOR MAURICIO QUINTERO CASTRELLON
PKTH-LOAJ-OF1O-TDZH-3177-7076-8254-26
24/04/2026 19:27:05 COT -05