Documento firmado digitalmente

GTEC

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20267050086113**
20267050086113
Fecha: **27-04-2026**

MEMORANDO

Bogotá D.C.

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

DE: **ISRAEL ADALBERTO FRANCO MESA**
Gerente Asesoría Legal Gestión Contractual 1 – VJ

ASUNTO: Concepto jurídico solicitado mediante radicado 20263070084893 del 23 de abril de 2026. Modificatorio No. 4 del 23 de abril de 2026. 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 del 23 de abril de 2026, previa mención a: (i) los antecedentes que justifican la solicitud, (ii) la necesidad de adición del contrato interadministrativo, (iii) el estado financiero del contrato y (iv) la propuesta de 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 el contrato, para las modificaciones de los contratos derivados y el cobro de la asistencia técnica, 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 modo férreo en los corredores férreos a cargo de la Agencia, a través del modelo de ejecución autorizado a FINDETER, en las condiciones pactadas".*

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

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 20 de noviembre de 2025, se suscribió el **Otrosi 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. Este otrosí no implicó adición de recursos dado que la inclusión de las actividades antes mencionadas se remuneraba con cargo al saldo no comprometido del contrato interadministrativo.

2.5. En virtud del **otrosí No. 1** al contrato interadministrativo se modificó el **contrato derivado de obra No. PAF-ANIFERREO-O-070-2024**, con el fin de modificar su alcance e incluir las actividades y obligaciones definidas en el Anexo Técnico No. 1 y demás anexos relacionados con la administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento de los Corredores del corredor férreo Bogotá – Belencito y La Caro – Zipaquirá y Bogotá – Facatativá (PK5 al PK6). En dicho contrato de obra se adicionó la suma de $12.519.681.785,40 M/CTE, por la determinación del costo de ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA, CONTROL DE TRÁFICO, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL CORREDOR FÉRREO BOGOTÁ – BELENCITO, LA CARO – ZIPAQUIRÁ Y BOGOTÁ – FACATATIVÁ (PK5 AL PK6). Los cálculos realizados por concepto de las actividades de administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento del corredor férreo Bogotá – Belencito y La Caro – Zipaquirá y Bogotá – Facatativá (PK5 al PK6), se fijaron inicialmente hasta el 28 de febrero de 2026.

2.6. El 26 de diciembre de 2025 se suscribió el **Otrosi No 2** al contrato interadministrativo VE-809-2023 con el objeto de adelantar las actividades de rehabilitación y/o mejoramiento de la vía férrea para la modernización y aumento de la capacidad operativa del corredor Bogotá – Belencito, se contempló una adición de recursos para la ejecución de un estimado de seis (6) kilómetros adicionales de vía y su interventoría. Dicho otrosí adicionó recursos por 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

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

contribuciones a que haya lugar, por consiguiente, y prorrogó el contrato interadministrativo VE-809-2023 hasta el **15 de noviembre de 2026.**

2.7. El valor del contrato interadministrativo con ocasión del otrosí 2 quedó en 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. 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.

2.8. El 26 de febrero de 2026 se suscribió el **Otrosí No. 3** al Contrato Interadministrativo No. VE-809-2023, mediante el cual se adicionaron recursos 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. La ANI actualmente adelanta los siguientes procesos contractuales vigentes No. **VJ-VE-LP-001-2025** y No. VJ-VE-LP-002-2025, así como de los procesos de interventoría asociados, relacionados con los corredores férreos Bogotá – Belencito y la Red Férrea del Pacífico, cuyos cronogramas han sido objeto de prórrogas.

2.10. 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 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

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

vigilancia más allá del periodo inicialmente contemplado. De esta forma a continuación, se presentan los cronogramas vigentes.

2.11. 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.

2.12. Es así como, se requiere nuevamente adicionar el contrato interadministrativo con recursos que remuneren dichas actividades hasta el 30 de junio de 2026.

2.13. Se precisa que la Gerencia de Asesoría de Gestión Contractual 1 ejerce seguimiento a la ejecución del contrato interadministrativo No. VE-809-2023 suscrito con FINDETER, en lo relacionado con el proyecto de **Bogotá – Belencito**, 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.

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

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 (…)" y 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 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

[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.

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

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 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,*

[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).

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

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).

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.

[5] Ibidem.

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

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.

- 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.*** *(…)*

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

(…)
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. (…)

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 para verificar si la solicitud de modificación cumple con los requisitos señalados en lo relativo a la adición al contrato interadministrativo para las actividades de asistencia técnica en la administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento del corredor férreo Bogotá – Belencito, La Caro – Zipaquirá y Bogotá – Facatativá (PK5 al PK6).

Límites	Análisis
Límite Temporal:	El plazo del contrato interadministrativo VE-809-2023 es 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 para permitir la realización de actividades tendientes a la construcción de 6 kilómetros adicionales y que las actividades a realizar se desarrollan dentro del plazo del contrato.
Motivación y Justificación.	La necesidad expuesta en el radicado 20263070084893 del 23 de abril de 2026, por parte de la Gerencia Férrea da cuenta de la siguiente motivación: *"…En efecto, conforme a la información suministrada por la Vicepresidencia de Estructuración y los cronogramas*

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

Límites	Análisis
	vigentes de los procesos licitatorios No. VJVE-LP-001-2025 y No. VJ-VE-LP-002-2025, se evidencia que la 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: …"* Esta necesidad es clara en indicar que se requiere la modificación con el objeto de continuar con las actividades de tal forma que empalmen con la suscripción del acta de inicio de los contratos, teniendo en cuenta tiempos estimados para la expedición de garantías contractuales y permiso de habilitación y operación por parte del Ministerio de Transporte y sus tiempos estimaos para la obtención de dicho permiso.
Límite Cuantitativo:	Sin perjuicio del análisis detallado técnico y financiero sobre el valor de la adición y sus componentes. 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.
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.

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

Límites	Análisis
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 en garantizar la operación del corredor hasta tanto sea contratada por la ANI.

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.

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 en el aspecto relativo a la asistencia técnica que brinda Findeter en la Administración, Operación y Vigilancia será analizada bajo las siguientes reglas:

[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).

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

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, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales[8].	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 corredor férreo Bogotá - Belencito) En este sentido, el objeto de la modificación se orienta a adicionar el 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 del corredor ferroviario Bogotá-Belencito, 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.

[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".

[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: …"

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

Criterio	Análisis
	Tiene una causa cierta: Es cierto que al modificarse el contrato se podrá dar continuidad a las actividades previstas. Es cierto que actualmente se desarrollas procesos de selección por parte de la ANI. Tiene una causa sustentada: Los procesos de selección VJ-VE-LP-001-2025 (obra) y VJ-VGCON-CM-016-2025 (interventoría) y sus cronogramas pueden consultarse en la página del Secop II, lo cual evidencia que a la fecha de emisión del concepto los estimados para la aprobación de garantías el 15 de mayo y el 11 de junio de 2026. Probada: las actividades a adelantar se pueden verificar.

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.

Para efectos del presente concepto, se cita brevemente a continuación únicamente en lo que se refiere al corredor Bogotá-Belencito:

> *"(…) 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 suscripción, perfeccionamiento e inicio de los nuevos contratos no se*

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

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. (…)"

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

- Consultado el proceso de selección VJ-VGCON-CM-016-2025[10], con objeto contratar la interventoría para las actividades de mantenimiento, administración, vigilancia, control de tráfico, operación, gestion ambiental y social del corredor Bogotá – Belencito, se estima como fecha de adjudicación el 26 de mayo de 2026 y fecha de aprobación de garantías e inicio del contrato el 11 de junio de 2026.

- Consultado el proceso de selección VJ-VE-LP-001-2025[11], con el objeto de contratar el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, así como actividades relacionadas con la administración, vigilancia, control de tráfico, operación, gestión ambiental y social del corredor Bogotá – Belencito, se estima como fecha de entrega de audiencia de adjudicación el 4 de mayo de 2026 y fecha de entrega de garantías el 15 de mayo de 2026.

Teniendo en cuenta las fechas indicadas, se observa la necesidad de adicionar recursos para remunerar las actividades de administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento del corredor férreo Bogotá – Belencito hasta el 30 de junio de 2026, es decir dos (2) meses más, asegurando la continuidad de las actividades.

El evidenciarse la necesidad de modificación del contrato, es un deber de las entidades públicas la satisfacción del interés público, y bajo este argumento es viable la modificación contractual, conforme con la *cláusula décima quinta – modificaciones* del contrato interadministrativo VE-809-2023.

Las cifras de la adición, deben ser validadas por el componente financiero y técnico en razón a las actividades a adicionar.

[10] Consulta realizada el 21 de abril de 2026. “LA INTERVENTORIA INTEGRAL, QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORIA TECNICA, ECONOMICA, FINANCIERA, JURIDICA, ADMINISTRATIVA, OPERATIVA, AMBIENTAL, SOCIAL DEL CONTRATO CUYO OBJETO ES LA "EJECUCION DEL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA, ASI COMO ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION, VIGILANCIA, CONTROL DE TRAFICO, OPERACION, GESTION AMBIENTAL Y SOCIAL DEL CORREDOR BOGOTA - BELENCITO QUE INCLUYE LOS TRAMOS BOGOTA (PK 5) - BELENCITO (PK 262), LA CARO (PK 32+628) –“.

[11] Consulta realizada el 21 de abril de 2026: “Mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, así como actividades relacionadas con la administración, vigilancia, control de tráfico, operación, gestión ambiental y social del corredor Bogotá - Belencito que incluye los tramos Bogotá (PK 5) - Belencito (PK 262), La Caro (PK 32+628) - Zipaquirá (PK 53) y Bogotá (PK 5 a PK 6 en dirección hacia Facatativá) en una longitud de 278.4 km y la puesta a punto”

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

Bajo este argumento se considera viable desde el componente jurídico, la modificación contractual, consistente en la adición de recursos del contrato interadministrativo VE-809-2023 de acuerdo con la cláusula décima quinta – modificaciones.

Ahora bien, conforme con la propuesta presentada por Findeter mediante el radicado 20264090495372 del 22 de abril de 2026, el monto de adición al contrato interadministrativo, corresponde a la suma de **$11.202.917.988,88,** el cual incluye la adición de los contratos derivados de obra e interventoría del proyecto de la Red Férrea del Pacífico, así como también los recursos para la adición del contrato Adición recursos contrato de obra PAFANIFERREO-O-070-2024. Bogotá – Belencito.

Descripción	Recurso
Valor Asistencia Técnica y Admon de Recursos	$ 516.997.965,00
Adición recursos contrato de obra PAFANIFERREO-O-084-2024. Pacífico.	$ 3.481.714.852,00
Adición recursos contrato de interventoría PAF-ANIFERREO-I-070-2024. Pacífico	$ 440.168.597,40
Adición recursos contrato de obra PAFANIFERREO-O-070-2024. Bogotá - Belencito	$ 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

El contratista derivado CONSORCIO FERREOBELEN C&E indicó en la comunicación del 17 de abril de 2026, con número CFB-OP-321-2026 dirigida a Findeter el valor total de su propuesta para el término de dos (2) meses comprendidos entre el 1 de mayo de 2026 al 30 de junio de 2026, concluyendo que se requieren $7.799.295.684,50

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

De otro lado, sin perjuicio del análisis que realice el equipo financiero, 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".*

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.

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 expuesta, la verificación de que con la adición para la remuneración de las actividades de asistencia técnica en la administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento del corredor Ferreo Bogotá – Belencito, se cumple con los fines del estado, el cumplimiento de los límites expuestos 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.

- Para efectos de la contratación de la interventoría que vigile la administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento su contratación, la cual informa Findeter que fue aprobada en el Comité Técnico No. 49, se remunerará con los saldos no ejecutados indicados en el otrosí No. 1 y apropiados en el patrimonio autónomo.

3.3.2. Recomendaciones:

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Documento firmado digitalmente
GTEC

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

- Verificar los plazos y montos de la adición del contrato derivado PAFANIFERREO-O-070-2024. Bogotá – Belencito y atender los trámites de liquidación del contrato de obra.

- Mantener la siguiente cláusula: "Adicional al *plazo del contrato interadministrativo, se toman en consideración seis (6) meses para la liquidación y cierre de los contratos derivados, contados a partir de la suscripción del acta de terminación del último contrato derivado, y agotado este plazo, seis (6) meses para la liquidación del contrato interadministrativo".*

- Verificar que la adición se ajuste a precios de mercado.

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,

ISRAEL ADALBERTO FRANCO MESA
Gerente Asesoría Legal Gestión Contractual 1 – VJ

Proyectó: Natalia Marroquin Galvis
VoBo: NATALIA MARROQUIN GALVIS
Nro Rad Padre: 20263070084893
Nro Borrador: 20267050030253
GADF-F-010

Firmado Digitalmente
ISRAEL ADALBERTO FRANCO MESA
CKTH-LOAJ-OF1O-TWXD-6177-7297-0432-57
27/04/2026 08:37:23 COT -05

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60