

CONSORCIO INTERTRONCAL 68

C.1443/CE8967/26/5.3

Bogotá D.C., 28 de enero de 2026

Señores:

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU

Atn.: Ing. Isis Paola Diaz Muñiz

Directora Técnica de Construcciones

correspondencia@idu.gov.co

Bogotá D.C.

Referencia: Contrato de Obra N° 348 de 2020 – Construcción para la Adecuación al Sistema Transmilenio de la Avenida 68 – Grupo 4.
Contrato de Interventoría N° 602 de 2020.

Asunto: Respuesta a la carta del IDU STES 202534601100781
Traslado de las cartas del Contratista E-IDU-0348-0006-26 y E-IDU-0348-0027-26

Concepto integral de la Interventoría frente a la Solicitud modificación Cláusula 14.10 Remuneración del Componente de Obras Especiales.

Respetados Señores:

En cumplimiento de los compromisos de vigilancia y control adquiridos por el Consorcio Intertroncal 68 en virtud del Contrato de Interventoría N° 602 de 2020 en relación con el Contrato de Obra N° 348 de 2020 que comprende la Construcción para la Adecuación al Sistema Transmilenio de la Avenida 68 – Grupo 4, esta Interventoría se permite emitir concepto relacionado con la **solicitud de modificación contractual para incorporar una nueva Obra Especial correspondiente a las puertas para el cierre del acceso 2 (central) del deprimido Calle 13**. Con el propósito de darle una estructura lógica y ordenada a los diversos aspectos que sirven de sustento al presente documento, se seguirá el derrotero temático que se indica a continuación:

TEMARIO

1	CONTEXTUALIZACIÓN	2
2	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	3
2.1	Rol de la Interventoría y “Principio de Relatividad” de los Contratos	3
2.2	Frente a los Estudios de Conveniencia	4
3	VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA.....	5
4	VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA	6
5	VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN LEGAL.....	8
6	CONCLUSIONES.....	11

DESARROLLO

1 CONTEXTUALIZACIÓN

Para efectos de darle un contexto fáctico adecuado a la solicitud del Contratista efectuada mediante la comunicación E-IDU-0348-0006-26 (05.ene.2026), importa tener presente –aunque de manera muy sucinta y esquemática– **los principales hechos que han ocurrido en desarrollo y/o con ocasión de la solicitud de modificación contractual**, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- i. El 14.abr.2025, mediante la carta STEST 202534600403801, el IDU manifiesta que los diseños aprobados del Deprimido peatonal Calle 13, implican ajustes *“relacionados con la eliminación de las puertas de los accesos exteriores e inclusión de cerramiento a la zona paga de la estación calle 13 (acceso central del deprimido),”*. Así las cosas, el Contratista procedió a realizar los correspondientes ajustes a los diseños del Deprimido Calle 13 para incluir la puerta de acceso central.
- ii. El 17.jun.2025, mediante la carta E-IDU-0348-0591-25, el Contratista presentó la propuesta técnica para la incorporación de una Puerta o Cerramiento (Rejas) para el Acceso 2 del deprimido de la calle 13.
- iii. El 04.jul.2025, mediante la carta E-IDU-0348-0652-25, el Contratista presentó ajustes a la propuesta técnica, considerando algunas recomendaciones de TransMilenio S.A. (en adelante TM)
- iv. El 22.jul.2025, se reunieron representantes de TM, el IDU, el Contratista y la Interventoría con el fin de definir la alternativa técnica que se implementará en el cierre del acceso 2 (central) del Deprimido. En dicha reunión, la propuesta conceptual presentada por el Contratista fue avalada por TM, con algunas recomendaciones para su implementación. Se anexa a la presente el acta que respalda las manifestaciones de las partes.
- v. El 06.ago.2025, mediante la carta E-IDU-0348-0785-25, el Contratista presentó el diseño de la puerta de cierre para el acceso central del Deprimido Calle 13, de conformidad con las recomendaciones de TM.
- vi. El 21.ago.2025, el Interventor mediante la carta C.1443/CE8267/25/7.7 (con radicado IDU 202552601209772) presentó al IDU el concepto favorable frente a los cambios arquitectónicos del Deprimido Calle 13, relacionados con la reubicación de los Equipos de control de acceso a la Estación Calle 13 y de la incorporación de una puerta para el cierre del acceso central del Deprimido calle 13.
- vii. El 10.oct.2025, mediante la carta STEST 202534601100781, el IDU da la instrucción escrita para que se incorpore esta actividad al Contrato, mediante la adición de una nueva Obra Especial de la Cláusula 14.10 del Contrato de Obra denominada **“14.10.2 Obras Especiales de armonización con las condiciones actuales del sector en términos de urbanismo y seguridad”** y cuyos recursos para el pago de esta nueva obra, deberán ser trasladados desde el **Valor del Fondo de Compensaciones** hacia el Valor para la **Remuneración de Obras Especiales**.

- viii. Finalmente, mediante las cartas E-IDU-0348-0006-26 (05.ene.2026) y E-IDU-0348-0027-26 (14.ene.2026), en atención a la instrucción impartida por el IDU mediante la carta STES 202534601100781, el Contratista presentó la solicitud de modificación contractual.

2 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Previo a dejar expuesto los análisis y la posición de la Interventoría frente a la solicitud de modificación del Contratista es importante tener en consideración dos cuestiones de protuberante importancia. **La primera**, relacionada con el rol de la Interventoría. **La segunda**, en línea con el primer aspecto y trascendental para efectos de tomar una decisión en relación con la modificación de las Cláusulas 14.10 **"REMUNERACIÓN DEL COMPONENTE DE OBRAS ESPECIALES"** y 11.1 **"VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO"** tiene que ver con la imposibilidad de la Interventoría de realizar estudios de oportunidad y conveniencia.

2.1 Rol de la Interventoría y "Principio de Relatividad" de los Contratos

El CONSORCIO INTERTRONCAL 68 no es parte del Contrato de Obra N° 348 de 2020 (las partes son el IDU y el Contratista). Como consecuencia de ello, esta Interventoría no puede modificar el Contrato de Obra de la referencia, como tampoco puede darle un nuevo alcance a las cláusulas contractuales.

En efecto, la función del **CONSORCIO INTERTRONCAL 68** se debe circunscribir única y exclusivamente a la vigilancia y control del Contrato de Obra¹. **No le es dable modificar, ni adicionar las estipulaciones contractuales, ni nada que se le parezca²**.

¹ Para ahondar sobre las funciones y responsabilidad de esta Interventoría, es preciso señalar que el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece una definición del Contrato de Interventoría, así como sus principales funciones. *"La Interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante lo anterior, cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la Interventoría"*.

² Sobre este particular, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente: **"En primer lugar, está claro que un interventor no tiene la posibilidad de modificar las obligaciones de un contrato, porque su obligación dentro de él se reduce a inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones técnicas pactadas inicialmente; y en segundo lugar, porque el contrato sólo puede adicionarse mediante la suscripción de otrosí, donde las partes iniciales acuerdan el nuevo alcance de las obligaciones; lo que no sucedió en el caso concreto"** (Consejo de Estado. Sección Tercera. M.P. Enrique Gil Botero. No. Radicado: 18082. Sentencia del 19 de octubre de 2011)

(...) Es un principio general, previsto en el artículo 1602 del Código Civil, que el contrato puede ser modificado por el común acuerdo de las partes, facultad que en materia de contratación estatal está prevista en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993, conforme al cual se atribuye a la entidad pública contratante la potestad excepcional de modificación unilateral, "si previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo".

La ley de contratación estatal preceptúa que, en los contratos (...) celebrados como resultado de un proceso de licitación, la Interventoría debe ser contratada "con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables" –se destaca–, en materia civil, fiscal, penal y disciplinaria, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de Interventoría y por los hechos u omisiones que causen perjuicios –arts. 32 y 53–.

Exigencia legal de independencia que, en los contratos estatales (...), de suyo excluye la figura de la representación de cualquiera de las partes, al igual que la delegación para modificar el contrato, pues contraría el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 que la persona del interventor actúe en un contrato estatal

En razón de lo expuesto, se puede concluir que, **en virtud del principio de relatividad de los contratos**, sólo el IDU y el Contratista se encuentran facultados para darle un nuevo alcance a las obligaciones contractuales y modificar su contenido³.

Con todo, esta Interventoría procederá a realizar el análisis para honrar su rol de colaborador de la administración.

2.2 Frente a los Estudios de Conveniencia

Por estudios de conveniencia se entienden todos aquellos análisis encaminados a determinar la adecuación y/o utilidad de una determinada solución que busca, a su vez, satisfacer una necesidad previamente identificada por la Entidad Contratante.

Dichos estudios se encuentran inmersos dentro del deber de planeación que irradia la contratación estatal, según lo evidencia la sentencia del Consejo de Estado proferida el 19 de junio de 2008:

*“En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y **así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar**; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las*

además como parte con facultades para modificar la relación contractual”. Consejo de Estado. Sección Tercera. M.P. Stella Conto Díaz del Castillo. No. Radicado: 21.491. Sentencia del 14 de octubre de 2011

³ En este punto conviene traer a colación lo establecido en el laudo arbitral proferido el pasado 8 mayo de 2018 para resolver la controversia suscitada entre KMA **CONSTRUCCIONES S.A y CICON S.A.S.** contra FIDUCIARIA **BOGOTÁ S.A.**, en el cual, sobre el principio de relatividad de los contratos, estableció: *“Podría argumentarse que la obligación del Municipio consagrada en el Convenio Interadministrativo 063 (numerales 3 y 5 de la cláusula 4ª), se hace igualmente extensiva al contratista ya que por consiguiente, éste también sería responsable por esa omisión. Pero el Consorcio era ajeno a ese acuerdo de voluntades tripartito y no estaba obligado a conocer su contenido, razón por la cual no le puede ser oponible, habida cuenta del principio de relatividad de los contratos”*. (Negrilla fuera de texto)

En ese mismo orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia en sentencia el 8 de agosto de 2016, indicó: *“En términos del artículo 1602 del Código Civil todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes –res inter alios acta aliis neque nocere neque prodesse potest–.*

De este postulado legal, la jurisprudencia y la doctrina han deducido el principio de la relatividad de los contratos, conforme al cual, la declaración de voluntad está llamada a surtir eficacia jurídica, por regla general, únicamente entre quienes, al otorgar su voluntad, perfilaron el consentimiento formador del respectivo negocio jurídico. Al determinar el ordenamiento que el convenio, ajustado con arreglo a los cauces legales, tiene el alcance de ley, tan cardinal efecto no lo dejó abierto, de tal manera que se extendiera ilimitadamente a todos los sujetos de derecho, como si de la ley expedida por la competente autoridad del Estado se tratara, sino que la circunscribió al solo ámbito de quienes con su querer concurren a formar el consentimiento, que, al tiempo, posibilitó la formación del respectivo acuerdo.

Es decir, relativizó los efectos jurídicos del pacto a la sola esfera patrimonial de las partes, dejando por fuera de sus consecuencias a todos aquellos que no lo fueran. En este orden, por virtud del citado principio y en términos del precepto, el convenio puede generar derechos y obligaciones, pero apenas en la escena de los propios convencionistas. Tal posibilidad se halla por entero cerrada, por regla general, para quienes de cara a un determinado acto bilateral no tienen esa condición. Con base en un específico contrato podrán adquirir derechos y contraer obligaciones solo quienes con su consentimiento asistieron a la formación del mismo; nadie más” Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 8 de agosto de 2016. Rad No. 08001-31-03-013-2011-00213-01. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

*características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.*⁴ (Negrilla y subrayas fuera del texto original)

No está de más recordar que el deber de planeación no se agota en la etapa precontractual, sino que el mismo se aplica durante la ejecución del Contrato, y de manera especial cuando el mismo debe ser modificado.

En efecto, la aplicación del principio general de planeación, ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, implica que resulta *“indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos que permitan y a la vez aseguren con una alta probabilidad que el objeto contratado se podrá ejecutar en el término previsto y acordado y según las condiciones óptimas requeridas.”*⁵

En ese orden de ideas, previo a la modificación del Contrato se debe contar con los estudios y análisis suficientemente serios y completos, pues de lo contrario se estaría vulnerando el referido principio de planeación. Fíjese entonces que el llamado a determinar la necesidad a satisfacer con la suscripción del contrato estatal, así como la conveniencia del mismo –incluidas sus modificaciones– es la Entidad Estatal, por la sencilla pero potísima razón de que, conforme a su acto de creación, ese es el objeto y función misma de ésta, sin que sea procedente su delegación.

3 VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

En el presente acápite del documento se procede a exponer de modo sumario aquellas causas que expone el Contratista y que motivan la solicitud de modificar la cláusula 14.10 del Contrato de Obra, a saber:

Justificación Contratista	Análisis de la Interventoría
En el sector del deprimido peatonal de la Calle 13 y con posterioridad a la Etapa de Preconstrucción, es decir, agotada la etapa de estudios y diseños del Proyecto, TRANSMILENIO S.A -en coordinación con el IDU-, ha realizado evaluaciones operativas y de seguridad ciudadana y, como resultado de dichas evaluaciones, TRANSMILENIO identificó los siguientes riesgos asociados a la seguridad de los usuarios tales como: • Posibles accesos no controlados en horarios no operativos. • Riesgos de vandalismo, hurtos y ocupaciones indebidas del espacio. • Necesidad de control de flujos peatonales en condiciones especiales (emergencias, mantenimiento, cierres nocturnos).	Es válida la procedencia de los ajustes al tratarse de necesidades sobrevinientes identificadas tras la Etapa de Preconstrucción, lo cual faculta la revisión de diseños bajo el deber de garantizar la seguridad del activo y mitigar riesgos de responsabilidad civil para el IDU. El requerimiento de TRANSMILENIO S.A., como tercero especializado, hace imperativo integrar elementos de control de accesos y mitigación de vandalismo no contemplados inicialmente, asegurando que la infraestructura cumpla con las condiciones de "entrega a satisfacción" y funcionalidad pública.

Fuente: elaboración propia basada en la solicitud del Contratista.

De tal manera que, sobre este particular, se considera que la modificación propuesta por el Contratista no es ilegal ni va en contravía de disposiciones contractuales, en tanto no atenta contra

⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 19 de junio de 2008. Rad No. 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ Subrayas por fuera del texto original. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: Hernán Andrade Rincón. 29 de abril de 2015. Rad. No. 25000- 23-26-000-1995-01431-01(21081).

la regulación técnica pactada entre las partes, toda vez que el IDU emitió de una instrucción técnica que formalice estas medidas. Por lo que la decisión final dependerá del análisis de conveniencia de la Entidad.

4 VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

En este acápite conviene recordar que la instrucción impartida por el IDU para el manejo financiero de la modificación corresponde a: “(...) *modificar la tabla contenida en la cláusula 11.1. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO en el componente denominado “VALOR PARA REMUNERACIÓN PARA LAS OBRAS ESPECIALES (INCLUYE A.I.U)” en el sentido trasladar el valor correspondiente del componente “VALOR FONDO DE COMPENSACIÓN”.* Para ello, esta Interventoría procede a verificar los siguientes aspectos:

a. Validar el valor necesario para la ejecución de la nueva Obra Especial, relacionada con el cerramiento del acceso central del Deprimido Calle 13:

El interventor verificó el cálculo del valor correspondiente a la Obra Especial, y como resultado es posible afirmar que el siguiente valor se encuentra conforme al valor de mercado:

No.	DESCRIPCIÓN	UN	Precio Unitario	Precio Unitario Pactado Reversado	Precio unitario reversado CD+AIU	Cantidad	Subtotal
NP-422	Suministro e instalación Puertas plegables en celosía metálica tipo horizontal, riel, bisagras y cerrojos en cada módulo. diseños de 2 hojas apertura marco en tubo rectangular de 2" x 1" calibre 16. Relleno de estructura en tubo rectangular de 2" x 1/2" calibre 16 soldado al marco. varilla lisa de 1/2" como soporte en medio de la estructura, crucetas o tensores en varilla lisa de 3/4", platinas de anclaje soldadas a estructuras y pasadores de 3/4" toda la estructura se entrega pintada en tratamiento epóxico y esmalte uretano color gris ral 7045.	m2	\$634.788	\$441.514	\$591.187	22,65	\$13.390.391
NP-426	Suministro e instalación módulo en celosía, fijación a estructura. fabricado en tubo rectangular de 2x2 1/2" calibre 16 con separaciones entre los mismos de 5 cm, incluye varilla de 1/2" como soporte centro de reja. toda la estructura se entrega pintada en tratamiento epóxico y esmalte uretano color gris ral 7045.	m2	\$634.788	\$441.514	\$591.187	23,80	\$14.070.257
TOTAL OBRAS ESPECIALES CD+AIU							\$27.460.648

Nota: Reversión desde sep de 2025.

Por lo tanto, se valida la necesidad de recursos equivalentes a \$ 27,460,648 M/cte (AIU incluido) para la ejecución de la nueva Obra Especial.

b. Verificar la suficiencia de recursos disponibles en el Valor Fondo de Compensación para que sean trasladados al Valor para la Remuneración para las Obras Especiales:

A continuación se presenta un balance del estado actual del Fondo de Compensación y la implicación del traslado de los fondos relatados anteriormente al rubro de Remuneración para las Obras Especiales:

REVISIÓN DEL VALOR DEL FONDO DE COMPENSACIONES	
VALOR INICIAL EN EL CONTRATO (INCLUIDO AIU)	\$ 49.749.919.088
Traslado de recursos a gestiones de la Etapa de Construcción - MOD 17	-\$ 2.199.568.424
Valor Delta de las obras de construcción - Estaciones y deprimido, calle 13 - MOD 21	-\$ 3.916.460.328
Traslado de recursos desde el Componente de redes al Fondo de compensación - MOD 22	\$ 11.971.002.722
Adición de recursos para obras a cargo de la EAAB (Redes Menores) - MOD 23	\$ 5.781.580.733
Adición de recursos para obras a cargo de la EAAB (Ajustes) - MOD 23	\$ 2.107.819.355
Traslado de recursos al componente de "VALOR PARA REMUNERACIÓN PARA OBRAS DE CONSTRUCCIÓN (INCLUYE A.I.U)"	-\$ 50.239.578
Adición de recursos para Ajustes - MOD 27	\$ 34.281.749.689
Traslado de recursos a remuneración Obras por Sistema Bus-Estación (Antenas) - MOD 27	-\$ 197.402.198
Traslado de recursos a Gestiones de la Etapa de Construcción - MOD 28	-\$ 824.838.159
Traslado de recursos al componente de "VALOR PARA REMUNERACIÓN PARA OBRAS DE CONSTRUCCIÓN (INCLUYE A.I.U)", MOD 28	-\$ 1.726.620.660
Incorporación Recursos de EAAB Red matriz - MOD 30	\$ 3.438.272.359
Traslado de recursos para Gestiones - MOD 31	-\$ 1.015.210.806
Valor total fondo de compensaciones Actualizado (A)	\$ 97.400.003.793
Ajustes facturados (a RPO 58)	\$ 50.468.036.608
Incorporación NPS	\$ 24.149.944.184
Incorporación de los estudios de detalle de las intervenciones en el cruce con el corredor férreo en la av.68 con calle 22	\$ 32.945.150
Valor Z - insumo de acero, facturado (a RPO 58)	\$ 442.167.152
Apéndice bioseguridad facturado (a RPO 58)	\$ 261.567.229
Sub total Ajustes + Z + Apéndice (B)	\$ 75.354.660.323
Saldo disponible del Fondo de Compensaciones (D)=A-B-C	\$ 22.045.343.470

Por lo tanto, se verifica que los recursos disponibles en el Fondo de Compensaciones (\$ 22.045.343.470 M/Cte) son suficientes para cubrir los recursos necesarios para la nueva Obra Especial (\$ 27,460,648 M/Cte). De tal manera que los recursos disponibles en el Fondo de Compensaciones, luego de comprometer los \$ 27,460,648 M/Cte que serán trasladados al rubro Remuneración para las Obras Especiales, será de \$22,017,882,822 M/Cte.

Tras el análisis financiero realizado por esta Interventoría, en la propuesta presentada por el Contratista para modificar la sección 11.1 del Contrato de Obra, **no se halla ninguna alteración económica en el valor del Contrato**, debido a que se trata de una reconfiguración de los rubros que lo componen. Por lo anterior, **la modificación propuesta no requiere ninguna adición presupuestal y no modifica el valor del Contrato**. Dicho esto, desde la perspectiva financiera, esta Interventoría no encuentra objeción alguna para el trámite de la modificación propuesta por el Contratista.

Ahora bien, en obediencia a la forma de pago establecida originalmente en el Contrato para las **Obras Especiales**, se dará estricta aplicación de la Cláusula 14.11.3 que dicta: *"Las Mayores Cantidades de Obras para Obras Especiales, se pagarán por precios unitarios"*. Para ello presentó a la interventoría los siguientes Precios No Previstos (NPs):

- **NP-422** Suministro e instalación Puertas plegables en celosía metálica tipo horizontal, riel, bisagras y cerrojos en cada módulo. diseños de 2 hojas apertura marco en tubo rectangular de 2" x 1" calibre 16. Relleno de estructura en tubo rectangular de 2" x 1/2" calibre 16 soldado al marco. varilla lisa de 1/2" como soporte en medio de la estructura, crucetas o tensores en varilla lisa de 3/4", platinas de anclaje soldadas a estructuras y pasadores de 3/4" toda la estructura se entrega pintada en tratamiento epóxico y esmalte uretano color gris ral 7045.

- **NP-426** Suministro e instalación módulo en celosía, fijación a estructura fabricado en tubo rectangular de 2x2 1/2" calibre 16 con separaciones entre los mismos de 5 cm, incluye varilla de 1/2" como soporte centro de reja. toda la estructura se entrega pintada en tratamiento epóxico y esmalte uretano color gris ral 7045.

Los anteriores NPs, serán tramitados conforme al procedimiento descrito en el Manual Interventoría y-o Supervisión Contratos V9, en su numeral 7.3 ÍTEMS NO PREVISTOS PARA CONTRATOS A PRECIOS UNITARIOS, como requisito para remunerar al Contratista la nueva Obra Especial denominada por el IDU como ***“Obras Especiales de armonización con las condiciones actuales del sector en términos de urbanismo y seguridad”***.

5 VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN LEGAL

En cuanto al análisis desde el punto de vista legal conviene analizar las condiciones jurisprudenciales y legales para que proceda la modificación de un contrato estatal. Veamos:

- **La modificación debe justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas.**

A juicio de esta Interventoría la modificación de la solicitud presentada del Contratista, se encuentra debidamente probada y fundamentada, por lo menos no desde la perspectiva netamente jurídica.

- **La modificación no puede perder de vista el objeto del contrato de obra⁶. O lo que es lo mismo: la modificación contractual no puede cambiar el objeto⁷.**

En el caso concreto, la solicitud de modificación presentada por el Contratista no representa ninguna alteración al objeto y por el contrario busca promover el desarrollo del mismo reconociendo al Contratista el valor de la obra ejecutada acorde con las secuencias

⁶ Sobre este aspecto la Doctrina ha estipulado: “La regla general es rechazar los cambios de los elementos esenciales del contrato, que son aquellos factores estructurales cuyo incumplimiento justifica la resolución del negocio jurídico. Se puede admitir la alteración de prestaciones accesorias o accidentales del contrato, manteniéndole el mismo vínculo jurídico, pero siempre que se continúe con la ejecución de unas mismas prestaciones básicas o esenciales, que son una extensión lógica de las originariamente pactadas.

Ahora bien, no cabe modificar el negocio jurídico para introducir unas prestaciones que serían propias de un nuevo y distinto contrato. En estas singulares circunstancias, más que una evolución de las originarias prestaciones conforme a un desarrollo natural que anticipadamente ya estuviera previsto en el propio pliego, estaríamos ante una auténtica metamorfosis de la concesión de servicio público, al producirse un cambio radical del objeto del contrato. Por vía de la modificación de las prestaciones, no se puede transformar o desnaturalizar de forma sobrevenida el objeto del contrato (...). David BLANQUER CIRADO. La Concesión de Servicio Público, Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 2012. Pág. 1040.

⁷ “Sin embargo, como se señaló en apartes previos y se deriva de la naturaleza vinculante del contrato y del principio de planeación, **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**; lo contrario crearía incentivos para que las partes se aprovechen de la alta especificidad de las inversiones que la infraestructura demanda y de que la relación contractual ya se encuentra formada, para comportarse de manera oportunista, es decir, mediante conductas dirigidas a ignorar los principios de la contratación estatal – como la libre competencia y la selección objetiva- y, por esta vía, de la función administrativa constitucionalmente consagrados” Corte Constitucional. Sentencia C-300/12. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C., 25 de abril del 2012.

constructivas ajustadas para mitigar la mayor sectorización de frentes de trabajo, sin modificar el valor de los hitos ni el valor de las Obras de Construcción estipulados en el Contrato.

Al respecto es importante indicar que la forma de pago corresponde a un elemento accidental⁸ del contrato estatal, razón por la cual es susceptible de ser modificado por acuerdo entre las Partes pues tal modificación “*no implica que la denominación del contrato inicial desaparezca, toda vez que su objeto y condiciones esenciales permanecen*”⁹.

- **Debe buscar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.**

A juicio de la Interventoría, la propuesta del Contratista bajo ninguna perspectiva representa un menoscabo en los derechos de la comunidad y por el contrario busca promover la ejecución del Proyecto.

1. **Se deben respetar los límites establecidos jurisprudencialmente que, fundamentalmente son:**

A. LÍMITE FACTICO

El primer límite reside en la veracidad de la motivación que lleva a las partes a modificar el contrato. Es decir que no basta con que se fundamente o motive la modificación contractual, sino que susodicha argumentación de sustento sea **REAL y CIERTA**, esto es, que tenga hacedero en el mundo de lo fáctico¹⁰.

⁸ Código Civil “**ARTÍCULO 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 Colombia Compra Eficiente: Respuesta a consulta #4201813000008707 del 03 de diciembre de 2018.

¹⁰ Es así como, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se estableció que: “*La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. **Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.***

*Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple **voluntad de las partes** no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.*

*De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: **el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato***

A lo largo de este documento, la Interventoría verificó las justificaciones presentadas por el Contratista desde las diferentes perspectivas (jurídica, financiera, técnica, etc). De ello da cuenta los capítulos precedentes.

B. LÍMITE TELEOLÓGICO

El otro gran límite a la autonomía de la voluntad tiene que ver con un criterio teleológico o finalístico, como quiera que la modificación deba obedecer a una causa que salvaguarde los fines del Estado recogidos en el objeto general del contrato¹¹.

En el caso concreto, la solicitud del Contratista, por una parte, respeta el principio de autonomía de voluntad de las partes, así como el principio de relatividad del Contrato, y por otra parte, respeta los principios de la contratación estatal y los fines de la administración.

En síntesis, lo importante es cumplir con el Objeto General del Contrato (en sentido material), claro está, dentro del imperio de la ley, con lo cual **las modificaciones a las que lleguen las partes en ese sentido serían válidas y no viciadas de ilegalidad si del contenido contractual se desprende sin mayores dificultades que las modificaciones son necesarias para asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación del servicio representado en el objeto general del contrato** y que por cualquier razón quedaron excluidas de éste pero cuya ejecución resulta imperiosa para salvaguardar el interés público, **siempre y cuando no se modifique la esencia del objeto contratado.**

estatal, la más usada en la práctica y preferida 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 (Negrilla fuera del texto original) Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

¹¹ Es por lo anterior que la Corte Constitucional, en sentencia C-932 de 2007 señaló que: ***“Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la “inmediata, continua y adecuada prestación”, entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 2001, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos – como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal. (...)***

En el caso colombiano, la modificación puede ser fruto de un acuerdo de voluntades o de una decisión unilateral de la entidad contratante en ejercicio de su función de dirección del contrato. (...)

*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.**” Corte Constitucional. MP: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Sentencia C-406 de 2012. Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012) (Negrilla fuera del texto original)*

6 CONCLUSIONES

Habida consideración a los argumentos expuestos a lo largo de este documento y tras el análisis técnico, económico y jurídico realizado por la Interventoría, se presentan las siguientes conclusiones con el rigor legal y contractual pertinente:

- i. **Fundamento de la Modificación por Instrucción de la Entidad:** La génesis de la presente solicitud no deviene de una iniciativa aislada del Contratista, sino que responde estrictamente a la instrucción escrita impartida por el IDU mediante la carta STES 202534601100781. En dicho documento, la Entidad ordenó formalmente la incorporación de la actividad como una nueva "Obra Especial" bajo el numeral **"14.10.2 - Obras Especiales de armonización con las condiciones actuales del sector en términos de urbanismo y seguridad"** para armonizar el proyecto con las condiciones de urbanismo y seguridad del sector. Según la instrucción del IDU el modificadorio consiste en incorporar una nueva Obra Especial, que será remunerada a precios unitarios, y para ello se deberán trasladar \$27,460,648 M/cte desde el rubro "VALOR PARA PAGOS ASOCIADOS AL FONDO DE COMPENSACIONES", con destino al rubro "VALOR PARA REMUNERACIÓN DE LAS OBRAS ESPECIALES".
- ii. **Indemnidad del Objeto Contractual:** La modificación propuesta no constituye una transgresión a la esencia del negocio jurídico original, toda vez que busca promover el desarrollo del mismo sin alterar el objeto del Contrato de Obra N° 348 de 2020. Se respeta el límite teleológico al salvaguardar los fines del Estado y asegurar la funcionalidad de la infraestructura.
- iii. **Equilibrio Económico y Suficiencia Presupuestal:** El ajuste contractual no implica una adición al valor total estimado del contrato. Se trata de una reconfiguración de rubros mediante el traslado de recursos desde el "Fondo de Compensaciones" hacia la "Remuneración de Obras Especiales", habiéndose verificado la suficiencia de saldos por un valor de \$27.460.648 M/cte.
- iv. **Cumplimiento del Principio de Relatividad y Autonomía:** La Interventoría reconoce que, bajo el principio de relatividad de los contratos, la facultad de modificar las estipulaciones y dar un nuevo alcance a las obligaciones reside exclusivamente en las partes firmantes (IDU y Contratista).
- v. **Condicionamiento al Deber de Planeación:** Si bien la Interventoría no se opone a la propuesta del Contratista, la suscripción del modificadorio queda supeditada a que la Entidad Contratante formalice el Estudio de Oportunidad y Conveniencia. Este documento es el único instrumento capaz de garantizar el principio de planeación, determinando la utilidad y necesidad de la solución técnica ante el riesgo sobreviniente de vandalismo y seguridad identificado por TransMilenio S.A.

Se anexan como soporte de la presente comunicación todas las cartas referenciadas en el Capítulo 1 del presente documento.

(Espacio dejado intencionalmente en blanco hasta el final de la página)

Cordialmente,

CONSORCIO INTERTRONCAL 68
FREDDY MONTEJO OCHOA Digitally signed by FREDDY MONTEJO OCHOA
Date: 2026.01.28 16:20:29 -05'00'
FREDDY MONTEJO OCHOA
Director de Interventoría

Anexo: https://drive.google.com/open?id=1jkQj1HRMKNfcxPAldoJdQSMv829V3LUM&usp=drive_fs

Copia: Ing. Lady Rozo López - Apoyo Técnico a la Supervisión - IDU (Con anexos)
Ing. Ferney Leandro Vega Barreto – Director Obra – Contratista (Con anexos)

Elaboró: PCA/FCR/FMO