



ESTUDIO DE JUSTIFICACIÓN AL OTROSÍ No. 2 AL CONTRATO DE OBRA No. LP-SID-001-2025 CUYO OBJETO ES «CONSTRUCCIÓN TRAMO I Y II DEL GRAN MALECÓN DEL MAR EN LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS».

1. ANTECEDENTES DE LA CONTRATACIÓN.

El Distrito de Cartagena de Indias le apuesta en este cuatrienio a ser una ciudad de derechos, y por consiguiente, es deber de la Administración Distrital orientar las acciones hacia el cumplimiento de lo consignado en el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 «Cartagena ciudad de derechos». A partir de este instrumento de planeación, dentro de los principales retos a enfrentar -artículo 4 del Acuerdo 139 de 29 de mayo de 2024-, se encuentra mejorar la infraestructura vial. Al respecto, en el programa “REHABILITACIÓN, MANTENIMIENTO, ADECUACIÓN Y OBRA NUEVA PARA EL SISTEMA VIAL Y ESTRUCTURAS” cuyo objetivo general es Garantizar la funcionalidad, seguridad y eficiencia de la infraestructura de transporte en el Distrito de Cartagena, mediante la ejecución de actividades fundamentales como la rehabilitación, mantenimiento, adecuación y construcción de nuevas obras para el sistema vial y las estructuras de paso.

Con la puesta en marcha del proyecto «CONSTRUCCION DEL GRAN MALECON DEL MAR EN LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS», Se busca complementar las vías con espacios para los peatones y ciclistas que la transitan, proporcionando un recorrido óptimo, seguro y cómodo a los transeúntes, generando áreas amplias con amoblamientos urbanos, aplicando los criterios de accesibilidad universal. El proyecto tiene como objetivo principal la recuperación de 5,1 kilómetros de vía, implementando zonas peatonales, ciclorrutas, áreas comerciales, áreas lúdicas, deportivas, de esparcimiento, estancia y zonas de servicios, proporcionando un espacio agradable para el esparcimiento y la conexión con el paisaje natural y urbano de la ciudad, generando áreas amplias con amoblamientos urbanos, aplicando los criterios de accesibilidad universal y apostándole al desarrollo integral y sostenible, para potencializar la competitividad de la ciudad a nivel turístico, social y económico. Además de conectar las zonas más turísticas de la ciudad permitirá la integración de los principales equipamientos y espacios públicos, y mitigar el impacto negativo que genera la cercanía del Mar Caribe con la Av. Santander, mejorando el sistema de drenajes, el sistema de iluminación y mejorando la seguridad vial de la zona.

Por esta razón, el DISTRITO, estructuró el proyecto denominado: «CONSTRUCCIÓN TRAMO I Y II DEL GRAN MALECON DEL MAR EN LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS». y posterior a ello elaboró todos los documentos concernientes para llevar a cabo la contratación del proceso de selección, a través de la modalidad de Licitación Pública No. LP-SID-001 2025 que comprende el objeto antes enunciado.

Que, una vez cumplidas las etapas de la licitación pública, mediante Resolución 3721 16 de abril de 2025, la Entidad adjudicó el contrato al oferente CONSORCIO GRAN MALECÓN DEL MAR, identificado con el NIT. 901.948.694-9, representado por 901.942.267-1, representada por JAIRO JAIR FERNANDEZ ESCARRAGA identificado con cedula de ciudadanía número 85.151.308, estructura plural conformada por las sociedades: DINACOL S.A.S. con NIT. 900.138.369-0, con un porcentaje de participación del 60%, A&D ALVARADO Y DURING S.A.S. EN REORGANIZACION con NIT. 830.114.866-2, con un porcentaje de participación del 30 % y ESCALIN INGENIERIA S.A.S. con NIT. 900.749.777-4, con un porcentaje de participación del 10 %. La contratación tendrá un valor de CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA PESOS CON ONCE CENTAVOS (\$196.992.085.270,11) M/CTE, equivalentes a 138.385,729 SMMMLV para el año de suscripción del contrato, 2025.

El contrato derivado de la referida selección fue aprobado electrónicamente el pasado 2 de mayo de 2025.





Las partes dieron inicio al contrato el 16 de junio de 2025, con un plazo de ejecución inicial de 24 meses.

En los estudios y documentos previos de la licitación antes mencionada, se estableció que el contrato que se derive de esta tendría una interventoría que sería ejercida por un interventor contratado para tales efectos. Sumado a ello, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 «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».

En este orden de ideas, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias adelantó proceso de CONCURSO DE MERITOS ABIERTO No. CMA-SID-001-2025, para tal fin mediante la Resolución 4212 de 2025, la Entidad abrió el Procedimiento de Contratación CMA SID-0012025.

Que, una vez cumplidas las etapas del concurso de méritos, mediante Resolución 4529 de 2025, la Entidad adjudicó el contrato al oferente CONSORCIO INTER MALECON CARTAGENA, identificado con el NIT. 901.948.694-9, representado por JORGE OSWALDO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, identificado con cédula de ciudadanía número 6.765.632. La contratación tendrá un valor de ONCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$11.996.366.419,00) M/CTE, equivalentes a 8.427,37 SMMLV para el año de suscripción del contrato, 2025.

El contrato derivado de la referida selección fue aprobado electrónicamente el pasado 27 de mayo de 2025.

Las partes dieron inicio al contrato el 16 de junio de 2025, con un plazo de ejecución inicial de 24 meses.

El día diecinueve (19) de noviembre de 2025, las partes acordaron electrónicamente Otrosí No. 1, con base a los motivos allí expuestos.

2. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD Y CONTENIDO DE LA MODIFICACIÓN CONTRACTUAL

Mediante oficio de fecha seis (06) de mayo de 2026, el contratista CONSORCIO GRAN MALECON DEL MAR elevó solicitud de incluir ítems no previstos y aprobar balance de mayores y menores cantidades de obra No. 2 del contrato No. LP-SID-001-2025, cuyo objeto es: **“CONSTRUCCIÓN TRAMO I Y II DEL GRAN MALECÓN DEL MAR EN LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS”**, con base en los siguientes argumentos:

“En calidad de contratista del contrato de obra No. LP-SID-001-2025 cuyo valor asciende a la suma de CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA PESOS CON ONCE CENTAVOS (\$196.992.085.270,11) M/CTE con un plazo de ejecución de VEINTICUATRO (24) MESES, el CONSORCIO GRAN MALECÓN DEL MAR se permite remitir la documentación necesaria para elevar solicitud formal que permita la validación y aprobación de ítems no previstos al identificar actividades indispensables para asegurar la calidad e integridad del proyecto con estándares mínimos requeridos y las condiciones actuales de este.

Cabe resaltar que el contrato de obra ha presentado un (01) balance de mayores y menores cantidades de obra, formalizado mediante Otrosí No. 1, de acuerdo con las necesidades plasmadas del proyecto según



lo que ha socializado en las distintas mesas técnicas. Sin embargo, durante la ejecución del contrato, se ha identificado la necesidad de actividades no previstas para garantizar la funcionalidad del Macroproyecto Gran Malecón del Mar.

*Por lo anterior, se remite Balance de Mayores y Menores Cantidades de Obra No. 2 que ha permitido evaluar técnica y financieramente el proyecto, contemplando las necesidades iniciales y las que conjuntamente se han determinado para la ejecución de las obras de manera óptima en los sectores objeto de intervención, con fundamento en la siguiente justificación técnica y financiera:
(...)*

ANTECEDENTES

1. Que, el contrato de obra No. LP-SID-001-2025 cuyo objeto es: **CONSTRUCCIÓN TRAMO I Y II DEL GRAN MALECÓN DEL MAR EN LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS**, se suscribió electrónicamente por las partes el día dos (02) de mayo de 2025 y posteriormente, inició ejecución el día dieciséis (16) de junio de 2025.

2. Que, de acuerdo con el alcance inicial del proyecto, el anexo técnico estableció las siguientes actividades:

5.174 metros lineales de Sendero peatonal

3.763 metros lineales de Ciclorrutas

1.100 metros lineales de Vías de servicios

59.306 m² de Zonas verdes

14 plazoletas de conexión y articulación.

510 unidades. de parqueaderos distribuidos en Playa Azul, Marbella y Cabrero.

3.411 m² de zonas de aprovechamiento económico.

1 Centro de Atención al Turista.

1 punto de información turística.

7 baterías de baño para servicios de playa.

El proyecto comprende desde la plazoleta del puente peatonal de Playa Azul en La Boquilla hasta el espolón No. 7 en la zona de Las Tenazas, con una longitud total de 5,1 kilómetros.

En el marco de la ejecución contractual se presentarán 4 fases los cuales se definen a continuación:

1. Fase 1: Desde Playa azul y Curva de crespo (No incluye la plataforma)

2. Fase 2: Inicio del parque de crespo y final del Parque de Crespo

3. Fase 3: Marbella: Final del parque de crespo hasta el frente del edificio altamar del cabrero.

4. Fase 4: El Cabrero. Desde el edificio altamar del cabrero hasta el espolón #7 del cabrero.



Esta ejecución integrara actividades de protección costera, plataformas y miradores, obras de contención y muros, mirados, obras estructurales, hidráulicas, eléctricas, paisajismo, urbanismo, entre otros, acorde con los alcances detallados antes y en el presupuesto general del proyecto, en las fases detalladas.



Ilustración 1.- Alcance del proyecto tramo 1 y tramo 2: Polígono general de intervención

(...)

RECOMENDACIONES TÉCNICAS AL PROYECTO

Que, de conformidad con el apoyo técnico recibido por parte de la Secretaria de Infraestructura y Secretaria de Turismo, se han realizado mesas conjuntas que datan del mes de enero y marzo de la presente anualidad, se han concertado los avances de obra obtenidos, así como la definición de actividades de índole técnico dentro del proceso constructivo y/o arquitectónico propio del proyecto, con miras al adecuado cumplimiento del objeto contractual. Dichas constancias se adjuntan al presente oficio, como parte integral del mismo.

Es así como, adicionalmente, desde la Secretaria de Turismo se presenta al comité técnico recomendación de competitividad turística y análisis estratégico para la implementación de una rueda de la fortuna y el paisajismo y ornamentación en el Macroproyecto Malecón del Mar. En este documento se realiza análisis integral del componente arquitectónico del proyecto, en el que sustenta "(...) la conveniencia de incorporar una 'Rueda de la Fortuna' como infraestructura turística icónica dentro del componente 'Mirador del Sol' de la primera fase del Gran Malecón del Mar en Cartagena de Indias. Con base en un benchmark internacional y latinoamericano, se comparan tipologías, escalas, costos aproximados, afluencia de visitantes y modelos de operación, para derivar una recomendación técnica de tamaño y lineamientos de implementación acordes con la escala urbana, paisajística y normativa local.

(...)

En este contexto, la instalación de una rueda panorámica superior a 40 metros en el Mirador del Sol se configura como una intervención estratégica orientada al posicionamiento internacional de Cartagena como destino turístico costero contemporáneo.

(...)

Descripción técnica del Mirador del Sol



El Mirador del Sol se implantara en los primeros 5 kilometros del Gran Malecon del Mar como una plataforma elevada sobre el mar, concebida para contemplacion, disfrute y usos recreativos y comerciales. El acceso principal se realizara desde la Avenida Santander mediante una rampa en concreto que asciende desde cota +2,5 m hasta una plataforma a +5,0 m sobre el nivel del mar.

La rampa se resuelve con zapatas y un sistema de columnas y vigas prefabricadas de concreto reforzado, con un tramo inicial perpendicular a la via (~5 m) y una longitud total aproximada de 73 m.

La plataforma principal consiste en una losa de concreto reforzado sobre un sistema de mas de 7.700 m lineales de pilotes hincados en el lecho marino, con camisas de acero de .” de espesor, diametro aproximado de 0,6 m y relleno en concreto de 4.000 PSI, con longitudes estimadas de 22 m por pilote. Sobre los pilotes, a cota +5,0 m, se disponen capiteles, vigas y losas prefabricadas para conformar un area superior a 4.100 m², mas una plataforma oriental adicional de ~450 m² destinada a un restaurante–mirador.

Componentes programaticos: (i) edificacion de islas comerciales (~1.260 m²) para 10 puntos de venta y baterias de banos; (ii) restaurante–mirador en la plataforma oriental (servicio para 10–12 mesas); (iii) locales tipo isla distribuidos a lo largo del

recorrido; (iv) zonas de transito, vegetacion y perimetros con barandas en acero inoxidable; (v) portal de acceso con estructura metalica y acabados termoestables; y (vi) prevision de cuartos técnicos y subestaciones en la zona de parqueaderos para atender instalaciones eléctricas, mecánicas y neumáticas de atracciones.

El diseño eleva la estructura para minimizar impactos en ecosistemas marinos, permitiendo la continuidad de procesos biológicos bajo la plataforma. Los acabados priorizan materiales de alta durabilidad en ambiente salino (galvanizados, pinturas marinas, aceros inoxidables) y soluciones de piso técnico para canalizar redes.

Conclusión técnica: tamaño recomendado con base en benchmark

Del análisis comparativo internacional y latinoamericano se desprende que las ruedas de la fortuna de rango ‘pequeño’ (35–50 m) presentan la mejor relación entre inversión, rapidez de montaje, carga estructural admisible sobre plataformas en muelles, y rendimiento turístico en contextos costeros. En particular, una altura entre 35 – 50 metros ofrece una silueta icónica suficiente para visibilidad urbana, minimizando a la vez impactos en cargas horizontales por viento, requerimientos de cimentación y complejidades logísticas frente a tipologías mayores a 60 m.

La incorporación de una rueda panorámica superior a 40 metros fortalecería:

- *La oferta turística experiencial del Gran Malecón del Mar.*
- *La permanencia de visitantes en el corredor costero.*
- *La diversificación de actividades recreativas.*
- *La proyección internacional del destino Cartagena.*
- *La consolidación de un nuevo icono urbano sobre el Mar Caribe.*

Asimismo, permitiría posicionar a Cartagena frente a destinos comparables del Caribe y America Latina que han incorporado equipamientos icónicos en sus frentes costeros.

Recomendación de competitividad turística para el Comité: adoptar una rueda de la fortuna de tamaño estándar internacional en torno a 35-50 metros de altura, apta para montaje y operación sobre plataforma marina, con cabinas seguras (idealmente climatizadas), iluminación arquitectónica de bajo consumo y plan de mantenimiento anticorrosivo. Esta escala es coherente con la vocación patrimonial, el paisaje costero y la capacidad estructural prevista del Mirador del Sol. Adicionalmente esta altura permite tener un icono como infraestructura estratégica orientada al fortalecimiento de la competitividad turística del destino y a la consolidación de un nuevo hito paisajístico de escala metropolitana para Cartagena.”



En cuanto al paisajismo, la Secretaría de Turismo señala:

“El paisaje como generador de experiencia turística

En el turismo contemporáneo, el valor de un destino no se mide únicamente por sus atractivos tradicionales, sino por la calidad integral de la experiencia que ofrece al visitante. En este sentido, el paisaje urbano se convierte en un componente central de dicha experiencia, al ser el primer elemento con el que el visitante interactúa y el soporte sobre el cual se desarrollan las actividades recreativas, culturales y comerciales.

Un malecón con alto componente de paisajismo no es percibido simplemente como un espacio de tránsito, sino como un lugar de estancia, contemplación y disfrute. La presencia de vegetación, sombra, jardines y elementos ornamentales genera una experiencia sensorial más rica, que se traduce en mayor permanencia del visitante, mayor disposición al consumo y una percepción positiva del destino.

En ciudades turísticas consolidadas, estos espacios se convierten en escenarios donde el visitante no solo observa, sino que vive el lugar, interactúa con su entorno y construye memorias asociadas a la calidad del espacio público.”

(...)

Paisajismo como elemento de diferenciación del destino

En un contexto de creciente competencia entre destinos turísticos del Caribe y América Latina, la diferenciación se convierte en un factor clave para atraer visitantes. Cartagena cuenta con un valor patrimonial excepcional, sin embargo, la incorporación de infraestructura contemporánea de alta calidad es fundamental para complementar esta oferta y responder a las expectativas del turismo global actual.

El paisajismo del Gran Malecón del Mar puede convertirse en un elemento diferenciador si logra integrar de manera coherente la identidad caribeña con estándares internacionales de diseño urbano. La selección de especies, la composición de jardines, la relación con el mar y la calidad del espacio público pueden construir una imagen única del corredor costero, distinta a la de otros destinos de sol y playa.

En este sentido, el paisaje no solo embellece el espacio, sino que comunica una narrativa de ciudad, proyecta una identidad y posiciona el destino dentro de un mercado turístico cada vez más exigente.”

I. INCLUSIÓN DE ITEMS NO PREVISTOS (INP)

A partir de lo expuesto, se identificaron actividades no contempladas inicialmente en el contrato en cuestión, pero que resultan indispensables para la ejecución del objeto contractual en su etapa constructiva dentro del término o plazo establecido, entre las cuales, se encuentran los siguientes ítems:

“(...)

- CAPÍTULO 2 – MOVIMIENTO DE TIERRA

En este capítulo se llevan a cabo las revisiones de cantidades de rellenos, subbase y base necesarios para la ejecución de los alcances contractuales de movimiento de tierra y preparación para desarrollo de ciclovías, senderos, parqueaderos, etc.





Nº	ÍTEM DE PAGO	CONDICIONES ORIGINALES			CONDICIONES ACTUALIZADAS Acta de Modificación No. 1 de fecha 5/11/25	MODIFICACIONES		CONDICIONES ACTUALIZADAS
		DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD		BALANCE 2		
					CANTIDAD	+	-	CANTIDAD
2.0 MOVIMIENTOS DE TIERRA								
2.1		Relleno seleccionado: relleno compactado con material tipo zahorra y adición de cal al 4%.	m3	106.634,00	106.634,00	-	-	63.091,95
2.2		Conformación subbase granular (art 320 in vías 2022) clase b granular tipo b e=0,30cm	m3	5.771,52	5.771,52	-	-	4.000,00
2.4		Conformación base granular (art 330 in vías 2022) - clase c in vías ciclovías y senderos peatonales e=0,15	m3	4.328,64	4.328,64	-	-	4.328,64
2.5		Conformación base granular (art 330 in vías 2022) - clase c in vías parqueaderos e=0,2	m3	3.581,95	3.581,95	-	-	3.581,95

(...)

CAPÍTULO 4.6 – PISOS – PLATAFORMA MIRADOR DEL SOL

Es importante tener en cuenta que, por ajustes de los diseños, en este mirador no habrá adoquines en el alcance contractual (...)

Nº	ÍTEM DE PAGO	CONDICIONES ORIGINALES			CONDICIONES ACTUALIZADAS Acta de Modificación No. 1 de fecha 5/11/25	MODIFICACIONES		CONDICIONES ACTUALIZADAS
		DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD		BALANCE 2		
					CANTIDAD	+	-	CANTIDAD
4.0 PLATAFORMA-MIRADOR DEL SOL								
4.6 PISOS								
4.6.1		Piso técnico deck wpc comercial	m2	1.684,00	1.684,00	-	-	1.684,00
4.6.2		Piso técnico en exteriores e interiores concreto o similar	m2	2.207,00	2.207,00	-	-	2.207,00
4.6.3		Adoquin tráfico pesado	m2	1.000,00	1.000,00	-	-	1.000,00

CAPÍTULO 4.8. – ATRACCIONES

En reunión sostenida el pasado 15 de enero de 2026 con la presencia de Interventoría, contratista de obra, Arquitecto Diseñador del proyecto y la secretaria de Turismo, se presentó documento de recomendaciones relacionadas con la atracción principal del proyecto, High Wheel (Rueda de la fortuna) y su aumento de tamaño. De igual manera la posibilidad de incluir otra atracción al mirador, y ciertos ajustes al paisajismo en general, que buscan garantizar la calidad de hito al Mirador del Sol, mediante justificación documentada en resumen adjunto a la presente, al igual que el acta de reunión antes señalada.

Con base en lo anterior, en la presente modificación se incluye el suministro y transporte de la rueda de la fortuna con mayor diámetro (se determina la viabilidad de proponer una rueda de 42 metros), una nueva atracción cuyas especificaciones se adjuntan a la presente justificación, y el ajuste del paisajismo en el capítulo respectivo del presente balance, a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones de la Secretaria de turismo y el diseñador del proyecto.

Nº	ÍTEM DE PAGO	CONDICIONES ORIGINALES			CONDICIONES ACTUALIZADAS Acta de Modificación No. 1 de fecha 5/11/25	MODIFICACIONES		CONDICIONES ACTUALIZADAS
		DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD		BALANCE 2		
					CANTIDAD	+	-	CANTIDAD
4.0 PLATAFORMA-MIRADOR DEL SOL								
4.8 ATRACCIONES								
MAYORES CANTIDADES E ÍTEM NO PREVISTOS MODIFICACIÓN NO. 02								
4.8.6	NP65	Suministro y transporte de high wheel d=42m (No incluye instalación)	und	0,00		+		1,00
4.8.7	NP66	Suministro y transporte de atracción Sea Rescue (No incluye instalación)	und	0,00		+		1,00

SENDEROS Y PARQUES (PAISAJISMO. MOBILIARIO Y PAVIMENTO)

En el capítulo de senderos y parques, que abarca gran parte del proyecto, se tuvieron modificaciones importantes sustentadas en la búsqueda de garantizar la durabilidad del proyecto, así como su impacto en la ciudad con su desarrollo arquitectónico y de impacto ambiental.

En primera instancia, en el capítulo de pavimentos, luego de evaluar las condiciones operativas y de mantenimiento del área de pavimentos y parqueaderos, se determinó técnicamente conveniente reemplazar la solución



inicialmente planteada en adoquín por un pavimento en concreto. Esta modificación obedece principalmente a que en la zona circulan aguas de drenaje que, con el tiempo, pueden generar arrastre y pérdida progresiva de la arena de soporte y sello de los adoquines, ocasionando desestabilización, asentamientos diferenciales y desplazamientos de las piezas.

Lo anterior incrementa significativamente los requerimientos de mantenimiento correctivo y preventivo a largo plazo, así como la probabilidad de deterioro prematuro de la superficie de rodadura. En contraste, el pavimento de concreto ofrece una solución más estable, durable y resistente frente a la acción continua del agua y las cargas de operación, garantizando un mejor desempeño estructural y menores intervenciones de mantenimiento durante la vida útil del proyecto, con lo cual se garantiza la estabilidad y durabilidad del proyecto.

De igual manera, en cuanto a las ciclorutas y su desarrollo en asfalto, se consideró técnicamente más conveniente reemplazar la solución inicialmente contemplada en asfalto por una en pavimento de concreto, debido a que de esta manera se puede garantizar una mayor estabilidad y vida útil de la superficie, especialmente frente a la exposición permanente a la intemperie, escorrentías superficiales y variaciones climáticas que pueden acelerar el deterioro del asfalto mediante fisuración, deformaciones y pérdida de acabado superficial. Adicionalmente, el pavimento en concreto presenta un mejor comportamiento frente a cargas repetitivas, menor susceptibilidad a deformaciones por temperatura, menores requerimientos de mantenimiento a largo plazo, pues el concreto proporciona una superficie más uniforme y durable en el tiempo, favoreciendo las condiciones de seguridad y confort para los usuarios, y nuevamente, garantizando la durabilidad del proyecto, por lo cual se modifican las cantidades y especificaciones como sigue:

CAPITULO 14.1 – PAVIMENTO

Nº	ÍTEM DE PAGO	CONDICIONES ORIGINALES			CONDICIONES ACTUALIZADAS Acta de Modificación No. 1 de fecha 5/11/25	MODIFICACIONES BALANCE 2		CONDICIONES ACTUALIZADAS
		DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD	CANTIDAD	+	CANTIDAD	CANTIDAD
SENDEROS Y PARQUES (PAISAJISMO, MOBILIARIO Y PAVIMENTO)								
14.1 PAVIMENTOS								
14.1.1		Pisos en adoquín (incluye: suministro e instalación y 4 cm de arena de nivelación y arena de sello)	m2	31.748,30	31.748,30	-	- 23.326,73	8.421,57
14.1.2		Suministro y colocación de pavimento en mezcla asfáltica mdc-19, e=8cm	m2	10.599,35	10.599,35	-	- 10.599,35	0,00
14.1.3		Suministro e instalación de bordillo u50 80x20x50 cm con chaflán	ml	22.595,97	22.595,97	-	- 22.595,97	0,00
14.1.4		Suministro e instalación de bordillo para muro de banca 80x20x70 cm	ml	3.200,00	3.200,00	-	- 3.200,00	0,00
14.1.5		Piso en loseta prefabricadas a60 (400x400x60mm) o similar (incluye: suministro e instalación y 4 cm de arena de nivelación y arena de sello).	m2	2.073,81	2.073,81	-	- 1.249,65	824,16
14.1.6		Construcción de rampa de acceso en concreto fc= 3000 psi e = 15cm. reforzado con malla electro xx-106 (4.5 x 4.5mm)15x15.	m2	104,75	104,75	-	- 104,75	0,00
14.1.7		Cintas de confinamiento adoquines	ml	917,00	917,00	-	- 67,40	849,60
MAYORES CANTIDADES E ÍTEMS NO PREVISTOS MODIFICACION NO. 02								
5.2.1		Concreto vigas cimientos, zapatas y amarres, muro de contención, losa cubierta & placa contrapiso: concreto premezclado de 5000 psi para viga cimiento y zapatas (incluye suministro e instalación) - Rampas y escalinatas	m3	0,00		+	203,65	203,65
5.2.2		Acero de refuerzo recubierto con pintura epoxica - rampas y escalinatas	kg	0,00		+	11.046,70	11.046,70
14.1.8	NP151	Conformación y compactación de base para pavimento (triturado de 3/4" a 1" de espesor 0,30) para parqueadero	m3	0,00		+	4.817,63	4.817,63
14.1.9	NP152	Suministro, vaciado, curado y acabado de pavimento en concreto hidráulico estampado mr-42 (fc ≈ 4200 psi), e = 0,20 m, color ónix, para zona de parqueaderos; incluye formaleta, juntas de contracción y dilatación, sellante elastomérico y acabado superficial texturizado antideslizante, según diseño de pavimentos y planos de detalle	m3	0,00		+	1.183,41	1.183,41
14.1.10	NP153	Suministro, vaciado, curado y acabado de pavimento en concreto hidráulico fc = 3500 psi, e = 0,15 m, color ónix, para cicloruta; incluye formaleta, acero (malla electrosoldada 8mm 15x15), juntas de contracción y dilatación, sellante elastomérico y acabado superficial texturizado antideslizante, según diseño de pavimentos y planos de detalle.	m3	0,00		+	551,81	551,81
14.1.11	NP154	Suministro, vaciado, curado y acabado de pavimento en concreto hidráulico rígido mr-42 (fc ≈ 4200 psi), e = 0,25 m, acabado natural, para vía vehicular; incluye formaleta, juntas de contracción, expansión y construcción, sellante elastomérico y textura superficial antideslizante tipo broom finish, según diseño de pavimentos y planos de detalle.	m3	0,00		+	110,51	110,51
14.1.12	NP155	Construcción de bordillo-cuneta fundido in situ en concreto fc=3000 psi, sección total 0.75 m x 0.45 m (bordillo 0.15 m x 0.45 m + cuneta 0.60 m x 0.15 m, pendiente transversal 2%), acero de refuerzo #3 @ 0.20 m en ambas direcciones, formaleta metálica.	ml	0,00		+	2.339,33	2.339,33
14.1.13	NP156	Desmonte y reubicación de señalización vial	und	0,00		+	55,00	55,00
14.1.14	NP157	Construcción de Sardineras parqueadero 0,15m x 20 m y bordillo paseo peatonal 0,50 m x 0,20 m concreto fc = 4000 psi, con formaleta metálica, según perfil y dimensiones de planos de detalle vial	ml	0,00		+	1.637,94	1.637,94
5.2.1		Concreto vigas cimientos, zapatas y amarres, muro de contención, losa cubierta & placa contrapiso: concreto premezclado de 5000 psi para viga cimiento y zapatas (incluye suministro e instalación) - Muro de contención	m3	0,00		+	3,59	3,59
5.2.2		Acero de refuerzo recubierto con pintura epoxica - muro de contención	kg	0,00		+	180,54	180,54
14.1.15	NP158	Sello cicloruta y pavimento	m2	0,00		+	9.595,78	9.595,78



(...)"

Adicional a los enunciados, se adjunta al presente oficio, informe que contiene las especificaciones técnicas de la totalidad de ítems a incluir, su justificación y soportes (cotizaciones) para el análisis y fijación de los precios unitarios.

(...)

SOLICITUD

Con el fin de mejorar las condiciones técnicas del proyecto **"CONSTRUCCIÓN TRAMO I Y II DEL GRAN MALECÓN DEL MAR EN LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS"**, y con el propósito de dar cumplimiento a las especificaciones técnicas y normativas vigentes aplicables a proyectos de infraestructura del Distrito, así como garantizar la estabilidad, funcionalidad y seguridad de las intervenciones proyectadas, se evidenció la necesidad de realizar una redistribución de cantidades de obra entre los diferentes ítems contractuales, con el fin de priorizar las actividades requeridas para garantizar la continuidad del cronograma de ejecución, optimizar los procesos constructivos y asegurar el cumplimiento del objeto contractual, sin que ello implique modificación del valor inicial del contrato.

En este sentido, el **CONSORCIO GRAN MALECÓN DEL MAR**, en su calidad de ejecutor del contrato de obra, presenta el balance de mayores y menores cantidades, mediante el cual se realiza una redistribución interna de cantidades dentro del presupuesto contractual, de acuerdo con las condiciones técnicas, esto es, constructivas y/o arquitectónicas, verificadas durante el desarrollo inicial del proyecto.

El presente ajuste tiene como finalidad garantizar la correcta ejecución de las obras, priorizando las actividades necesarias para mantener la continuidad del cronograma y el desarrollo normal de los frentes de trabajo, dejando constancia que el mismo no modifica el objeto contractual ni genera incremento en el valor inicial del contrato, y que las variaciones en las cantidades obedecen exclusivamente a la necesidad de optimización del proyecto."

Que con ocasión a la solicitud y una vez revisada junto a los soportes correspondientes, **CONSORCIO INTER MALECON CARTAGENA** considera procedente acceder a lo requerido, de conformidad con lo establecido en el Oficio No. REF. **CIMC-052026-13** del 19 de mayo de 2026 cuyo asunto es: *Modificación No. 02 al contrato de obra*, en la que se señala lo siguiente:

"Remitimos para su análisis, revisión y aprobación el acta de modificación No. 02 del contrato de obra, la cual es básicamente un balance de mayores, menores cantidades e ítems no previsto sin alterar el valor del contrato realizado con el fin de actualizar el presupuesto del contrato con las ultimas revisiones y/o actualizaciones a los diseños del proyecto. Para esto la interventoría y el contratista realizaron diferentes mesas de trabajo con el objeto de recopilar la información, revisar y por último **aprobar por parte de la interventoría** el acta aquí remitida con todos su soportes técnicos y administrativos, listados a continuación:

1. Informe de justificación técnica de balance de cantidades No. 02
2. Acta de Modificación No. 02
3. Acta de pactación de precios de ítems no previstos No. 02
4. APU Ítems no previstos
 - 4.1. Especificaciones técnicas de ítems no previstos
 - 4.2. Carpeta con cotizaciones
5. Carpeta con soportes técnicos – Actas de reunión
 - 5.1. Mesa técnica 1
 - 5.1.1. Solicitud participación mesas de trabajo y socializaciones proyecto CONSTRUCCIÓN TRAMO I
 - 5.1.2. Análisis Rueda de la Fortuna – SECTUR
 - 5.2. Mesa técnica 2
6. Carpeta de Planos
7. Memorias de cantidades.

...



Teniendo en cuenta lo anterior, realizamos el siguiente concepto:

CONCEPTO MODIFICACION No. 02

Después de las múltiples mesas de trabajo realizadas, la documentación recibida por parte del contratista de obra que respalda la solicitud presentada, la cual se basa en las disposiciones realizadas por el diseñador del proyecto y la secretaria de infraestructura y de turismo sobre aspectos del alcance del proyecto, esta interventoría AVALA el acta de modificación No. 02, en donde se registran los cambios realizados según los documentos anexos a esta."

Que la modificación se determina necesaria para garantizar el cumplimiento del objeto contractual, garantiza el interés público y optimiza la asignación de los recursos destinados al contrato, sin que ello implique variación alguna en el valor del mismo, el cual se mantiene en la suma de CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA PESOS CON ONCE CENTAVOS (\$196.992.085.270,11) M/CTE. En tal virtud, se encuentra técnicamente justificada la necesidad de proceder a la modificación, aspecto que se incorpora como parte integrante del alcance contractual, según lo consignado en los anexos del presente estudio de conveniencia y justificación.

El otrosí que se suscribirá de conformidad con lo expuesto por el contratista y la interventoría pretende la modificación del presupuesto del contrato principal con el balance de mayores y menores cantidades de obra en algunos ítems y la inclusión de ítems no previstos (INP), de acuerdo con los documentos que anexan, como soporte de la necesidad evidenciada en el marco de la ejecución del proyecto.

Es del caso precisar que, además de haberse estudiado la conveniencia de la modificación a introducir, enmarcada en la suscripción de un otrosí, resulta necesario dejar por sentado que:

1. Con la modificación que se suscribirá, no se está alterando el objeto de la contratación, puesto que lo perseguido es precisamente garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados con la celebración del contrato.
2. La modificación que quedará condensada mediante un instrumento denominado Otrosí, así como en el presente documento de justificación.
3. La suscripción del correspondiente Otrosí se efectuará respecto de la cláusula quinta del contrato, que se refiere al valor y distribución del presupuesto.
4. La existencia de un acuerdo escrito como una condición *ad substantian actus* para la modificación del contrato estatal, se cumplirá cuando las partes suscriban el otrosí señalado.
5. La modificación no genera un desequilibrio en la ecuación económica del contrato, puesto que, la mutación se efectúa con apego irrestricto a la necesidad de resolver las vicisitudes que naturalmente son inherentes a este tipo contractual, y que son aceptadas por el contratista y la interventoría.

En razón de las consideraciones aludidas, el Secretario de Infraestructura Distrital, encuentra satisfecho los presupuestos legales y jurisprudenciales para modificar el Contrato No. LP-SID-001-2025.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Con respecto a la modificación de los contratos no existe restricción expresa para modificar los contratos estatales y los principios antes referidos puede evidenciar la necesidad de cambiar las estipulaciones establecidas en un comienzo. En este contexto, la jurisprudencia ha fijado pautas generales conforme a las cuales la Administración Pública debe evaluar si es procedente modificar los contratos que ha celebrado según las particularidades de cada caso. Al respecto,





la Corte Constitucional, mediante sentencia C-300 de 2012¹, se refirió a la posibilidad de modificar los contratos estatales así:

“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.² 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 2001³, 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 estatal⁴.

Con los contratos de largo plazo.⁵ En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso”

A su turno, el Consejo de Estado⁶, ha resaltado que la necesidad de modificar los contratos estatales persigue el cumplimiento de ciertos fines. De esta manera, aunque estos contratos se puedan modificar por acuerdo de la voluntad de las partes, este no puede ser el único fundamento. Señala entonces que las modificaciones deben obedecer a causas reales y ciertas derivadas de la ley y no únicamente de la voluntad de las partes:

“(...) la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. 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.

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,

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

² Sobre la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho, ver la sentencia C-932 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Ver también la sentencia C-068 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, sobre la constitucional de la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión portuaria (artículo 8º de la ley 1º de 1991).

⁵ Esta clasificación es tomada de la literatura del análisis económico del derecho. Ver WILLIAMSON, Oliver E. “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”. En: Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261. SHAVELL, Steven. “Foundations of Economic Analysis of Law”. Harvard University Press, 2004. Dentro de esta literatura, también se señalan como causas de los contratos incompletos, (i) los altos costos de estructuración del contrato, esto es, las altas inversiones que deben realizar las partes para prever las contingencias y diseñar remedios; cuando tales costos exceden los beneficios esperados por las partes, estas últimas pueden optar por celebrar contratos incompletos y dejar por fuera, por ejemplo, previsiones o cláusulas relacionadas con contingencias de baja probabilidad. (ii) Los altos costos de hacer cumplir ciertas cláusulas, y (iii) la dificultad posterior de probar en sede judicial la ocurrencia de ciertas contingencias o variables, entre otras. Vale la pena mencionar que por estas razones la mayoría de los contratos tienden a ser incompletos.

⁶ Cfr. 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.



a las que debe someterse la administración (...) 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 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”.

En el mismo sentido, en el Concepto 2263 del 17 de marzo del 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó que la regla general es la no modificación del contrato, y la vía excepcional su modificación, sometida a los siguientes límites legales:

“1. La necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia y libertad de concurrencia, durante la fase de ejecución del contrato. Este límite encuentra sustento en el hecho de que, para celebrar contratos estatales las entidades públicas eligen, dentro de un “régimen de concurrencia y de igualdad, las mejores condiciones de costo, calidad e idoneidad de la prestación requerida”, lo que supone que la selección objetiva de la oferta más favorable, se dirige a salvaguardar el interés público y, por lo tanto, celebrado el contrato en esas condiciones,

su eventual modificación debe asegurar que lo adjudicado, y posteriormente alterado, consulte la mejor opción para el servicio público.

Así, según lo expuesto en el concepto en cuestión “la aplicación de los principios de transparencia, de libertad de concurrencia y de igualdad, consagrados en el Estatuto Contractual, y las reglas sustanciales del pliego de condiciones, que permitieron elegir la mejor oferta, previo cumplimiento de los requisitos habilitantes y de ponderación, deben ser de estricta observancia por la Administración y por el contratista, y sus efectos trascienden y se aplican durante la ejecución del contrato y en su liquidación, como garantía de inalterabilidad de lo pactado y de acatamiento a la legalidad de las reglas aplicadas en la actuación previa.

2. Límites de orden temporal, entre los que están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia.

3. Límites de orden formal, que comprenden: i) La solemnidad del contrato de modificación, derivada del carácter solemne del contrato estatal, que exige que la modificación de los contratos conste por escrito⁷; ii) la motivación y justificación de la modificación, la cual constituye un elemento esencial que permite determinar la juridicidad y la necesidad de una modificación determinada; así como su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido.

4. Límites de orden material, que corresponden a: i) la prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se incluyan

⁷ Los acuerdos de voluntades que no cumplan con esta formalidad se consideran inexistentes, por lo tanto, tal como lo ha planteado el Consejo de Estado en el Concepto 2263 del 17 de marzo del 2017, “las eventuales reclamaciones contractuales que pueda presentar un particular sobre prestaciones realizadas, sin la previa modificación del mismo, están llamadas al fracaso, pues la Administración no puede reconocer situaciones de hecho u obligaciones dinerarias con cargo a un contrato que estipula obligaciones distintas”.



elementos que, “habiendo figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada”.

Colombia Compra Eficiente en concepto C – 137 de 2023 estableció respecto a la modificación de los contratos estatales y la inclusión de ítems no previstos lo siguiente:

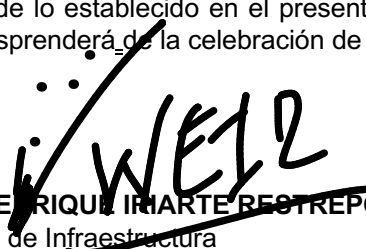
(...)Conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, la cual se comparte por esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen carácter excepcional y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatar por cualquier que la causa de la modificación es real y cierta y cuando se deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador. Así las cosas, para establecer si un contrato determinado puede ser susceptible de modificación, se hace necesario que la Administración analice, en cada caso, la concurrencia de los aspectos antes referidos.(...)

(...)Un contrato estatal puede modificarse en precio y en el alcance de su objeto para incluir actividades adicionales que no fueron comprendidas en el contrato inicial, esto es, para incluir ítems no previstos, siempre que se respete el límite fijado por el legislador para adicionar su valor y las demás disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Además, las modificaciones no podrían suponer la variación del objeto de un contrato, al punto que suponga la alteración de su esencia y se convierta en otro tipo de negocio jurídico. Si se presentara esta situación lo indicado no sería modificar el contrato sino celebrar uno nuevo. Estas reglas proceden cuando la modificación sea de manera bilateral, así como cuando se realice de forma unilateral por la entidad estatal, esta última teniendo en cuenta que el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 señala que si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución.(...)

Es claro, entonces, que, según el marco jurídico y los parámetros fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tiene carácter excepcional y solo procede cuando: se pretenda garantizar el interés público, la entidad haya verificado y cualquiera pueda constatar que la causa de la modificación es real y cierta, y la modificación cumpla con las limitaciones y condiciones que establezca la ley. En otras palabras, la modificación contractual encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino además debe cumplir con los principios y fines de la contratación estatal, así como con las condiciones y restricciones legales.

4. GARANTÍAS QUE LA ENTIDAD ESTATAL CONTEMPLA EXIGIR EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN.

En virtud de lo establecido en el presente estudio de justificación, la modificación contractual que se desprenderá de la celebración de un otrosí no genera cambios en las condiciones


WILMER ENRIQUE IRIARTE RESTREPO
Secretario de Infraestructura
Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

Proyectó: M. Paula Díaz – Asesor Externo Jurídico UIC SID
Revisó: José Torres R – Asesor Externo Jurídico UIC SID






Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

