MEMORANDO INDIVIDUAL

N° Radicado: 2026I-VBOG-047274
Fecha: 2026-06-22 10:49:48

PARA: ISABEL CRISTINA VARGAS SINISTERRA
SUBDIRECCION DE GESTION CONTRACTUAL Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS

DE: DENICE BIBIANA ACERO VARGAS
SUBDIRECCION DE VIAS REGIONALES

Asunto: C-2022-2021 Solicitud de prorroga 2

Respetada Dra.

Amablemente solicito sea tramitada la solicitud de prórroga No. 2 al Convenio Interadministrativo No. 2022 de 2021 cuyo objeto es: “AUNAR ESFUERZOS PARA LA ATENCIÓN DE VÍAS REGIONALES EN EL MUNICIPIO DE CRAVO NORTE DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA CON OBRAS DE MEJORAMIENTO EN EL MARCO DEL PROGRAMA PARA LA CONEXIÓN DE TERRITORIOS, EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA REACTIVACIÓN 2.0.”” de acuerdo a la siguiente información:

1. Contrato de Obra
2. Solicitud de prorroga al Convenio Interadministrativo.
3. Convenio No. 2022-2021.
4. Objeto: AUNAR ESFUERZOS PARA LA ATENCIÓN DE VÍAS REGIONALES EN EL MUNICIPIO DE CRAVO NORTE DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA CON OBRAS DE MEJORAMIENTO EN EL MARCO DEL PROGRAMA PARA LA CONEXIÓN DE TERRITORIOS, EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA REACTIVACIÓN 2.0.
5. Información General:
   Fecha de inicio: 29/03/2022
   Valor inicial: $47.760.000.000
   Valor actual: $47.760.000.000
   Plazo inicial: 31/12/2025
   Prorroga 1: Hasta el 30/06/2026
   Plazo actual: 30/06/2026

6. Avances:
   - Avance programado: 100%
   - Avance ejecutado: 100%
7. Justificación del avance:
   Se han desembolsado recursos hasta la Vigencia 2025 por un total de $47.760.000.000 de un valor total apropiado de $47.760.000.000.
8. Procesos sancionatorios: Sin procesos sancionatorios.
9. Garantías: N/A
10. Prorroga solicitada: Se requiere una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2026.
11. Concepto del apoyo técnico de proyecto / supervisor del contrato o convenio:

    La Subdirección de Vías Regionales considera necesaria la prórroga 2 al Convenio Interadministrativo No. 2022 de 2021, hasta el 31 de diciembre de 2026, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y el Municipio de Cravo Norte, dado que se identificaron situaciones no imputables ni al municipio ni al contratista que alteraron de manera sustancial la ejecución normal del contrato de obra No. 172.022, lo que obliga a solicitar la ampliación del plazo del convenio 2022-2021 hasta el 31 de Diciembre de 2026 con el fin de garantizar la correcta y completa ejecución del objeto contractual. La solicitud se fundamenta en razones técnicas y contractuales, cabe aclarar que dicha prorroga no requiere de adición de recursos.

    CONVENIO 2022 DE 2021

    N° SECOP II: DC-CD-CIN-283-2021

    PARTES:

    - INSTITUTO NACIONAL DE VIAS
    - MUNICIPIO DE CRAVO NORTE

    VALOR INICIAL: $47.760.000.000

    VALOR ACTUAL: $47.760.000.000

    FECHA DE SUSCRIPCIÓN: 12/11/2021

    PLAZO INICIAL: 31/12/2025

    ORDEN DE INICIO: 29/03/2022

PRORROGA 1: HASTA 30/06/2026

PLAZO ACTUAL: 30/06/2025

ESTADO: EN EJECUCIÓN

CONTRATO DE OBRA NO. 172.022 DE 2022

OBJETO: MEJORAMIENTO DE LA VÍA CRAVO NORTE - ARAUCA, SECTOR CRAVO NORTE CAÑO AGUA LINDA EN EL MUNICIPIO DE CRAVO NORTE, DEPARTAMENTO DE ARAUCA

PARTES: Consorcio CONSORCIO AGUA LINDA 2022- MUNICIPIO DE CRAVO NORTE

Consorcio: AGUA LINDA 2022

Consorciados:

EMPRESA DE SERVICIOS INTEGRALES Y ASOCIADOS SAS EMSA NIT. 900.068.079-9 CON UNA PARTIPACION DEL (5%)

REPRESNTANTE LEGAL: PABLO ANDRÉS ROJAS CASTELLANOS, C.C. 1.116.809.204

SERVICIOS INDUSTRIALES Y COMERCIALES ZOMAC S.A.S NIT. 901304088-1 CON UNA PARTICIPACION DEL (95%)

REPRESENTANTE LEGAL: MARÍA PAULA PINTO CHÁVEZ, C.C. 1.116.793.398

VALOR INICIAL: $47.760.000.000

VALOR ACTUAL: $47.760.000.000

ORDEN DE INICIO: 01 de enero de 2023

PLAZO INICIAL: 31 DE JULIO DE 2025

PRORROGA 1: HASTA 31 DE DICIEMBRE DE 2025

PORRROGA 2: HASTA 30 DE JUNIO DE 2026

PLAZO ACTUAL: 30 DE JUNIO DE 2026

ESTADO: EN EJECUCION

AVANCE PROGRAMADO 99,00%

AVANCE EJECUTADO 79,03%

El Convenio Interadministrativo No. 2022 de 2021, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y el Municipio de Cravo Norte, tiene por objeto AUNAR ESFUERZOS PARA LA ATENCIÓN DE VÍAS REGIONALES EN EL MUNICIPIO DE CRAVO NORTE DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA CON OBRAS DE MEJORAMIENTO EN EL MARCO DEL PROGRAMA PARA LA CONEXIÓN DE TERRITORIOS, EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA REACTIVACIÓN 2.0.

En desarrollo de dicho convenio, se identificaron situaciones no imputables ni al municipio ni al contratista que alteraron de manera sustancial la ejecución normal del contrato de obra No. 172.022 de 2022, lo que obliga a solicitar la ampliación del plazo del convenio 2022-2021 con el fin de garantizar la correcta y completa ejecución del objeto contractual. A continuación, se presenta de forma resumida y estructurada los aspectos que generaron los retrasos:

1. Retraso en la etapa de estudios y diseños

La fase de ajuste de diseños, inicialmente estimada para un mes, requirió finalmente catorce (14) meses debido a:

Inconsistencias detectadas en los estudios entregados inicialmente.

Requerimientos efectuados por el INVÍAS para aplicar nuevas tecnologías y cumplir con la norma INV-E-237 (estabilización con productos químicos no tradicionales).

Necesidad de replantear el diseño de pavimento para garantizar mayor eficiencia técnica y económica.

2. Cambio de metodología constructiva

La implementación de la nueva tecnología implicó un incremento en la meta

física, que pasó de 6,5 km a 8,8 km, lo cual generó un aumento sustancial en las actividades previstas, en los volúmenes de obra y en los tiempos necesarios para su ejecución.

3. Obtención tardía de la licencia ambiental

Si bien la reprogramación de obra se formalizó mediante el Modificatorio No. 1 del 14 de noviembre de 2024, el inicio efectivo de las actividades dependía de la expedición de la licencia ambiental.

La licencia fue emitida mediante resolución el 6 de diciembre de 2024.

La notificación formal al contratista se realizó el 12 de diciembre de 2024.

Como consecuencia, la obra solo contó con dos (2) meses efectivos de temporada seca para iniciar las actividades constructivas, tiempo insuficiente para las metodologías aprobadas.

4. Condiciones climáticas extremas e incompatibilidad técnica

La metodología constructiva aprobada requiere estrictamente condiciones de verano para ejecutar procesos como:

Extracción de material arcilloso en humedad óptima.

Estabilización con productos químicos.

Conformación de capas granulares.

Compactación y pavimentación.

El proyecto se ejecuta en una zona con ciclos climáticos de nueve (9) meses de invierno y seis (3) meses de verano. Los materiales empleados no pueden manipularse en época de lluvias, lo que ha limitado los avances. A la fecha, solo ha sido posible ejecutar 6.5 meses de trabajo efectivo, generando un atraso físico del 19,97 % respecto del cronograma establecido en el Modificatorio No. 3.

Cravo Norte (Arauca) presenta un clima cálido con un régimen de lluvias

monomodal, registrando una precipitación promedio anual de 1.532 mm donde:

Temporada de lluvias: Se concentra principalmente entre los meses de abril y octubre, siendo los meses de mayor pluviosidad de abril a agosto. Durante el pico de la temporada (como junio), la zona experimenta un promedio de 21 días de lluvia al mes.

Temporada seca: Transcurre desde mediados de noviembre hasta principios de abril. Los niveles mínimos de lluvias se concentran en enero, donde incluso pueden presentarse alertas por sequía e incendios forestales

Clima y el tiempo promedio en todo el año en Cravo Norte Colombia

En Cravo Norte, la temporada de lluvia es opresiva, la temporada seca es bochornosa y es muy caliente y nublado durante todo el año. Durante el transcurso del año, la temperatura generalmente varía de 22 °C a 37 °C y rara vez baja a menos de 20 °C o sube a más de 40 °C.

Precipitación

Un día mojado es un día con por lo menos 1 milímetro de líquido o precipitación equivalente a líquido. La probabilidad de días mojados en Cravo Norte varía muy considerablemente durante el año.

La temporada más mojada dura 6,6 meses, de 15 de abril a 4 de noviembre, con una probabilidad de más del 39 % de que cierto día será un día mojado. El mes con más días mojados en Cravo Norte es junio, con un promedio de 21,6 días con por lo menos 1 milímetro de precipitación.

La temporada más seca dura 5,4 meses, del 4 de noviembre al 15 de abril. El mes con menos días mojados en Cravo Norte es enero, con un promedio de 1,6 días con por lo menos 1 milímetro de precipitación.

El mes con más días de solo lluvia en Cravo Norte es junio, con un promedio de 21,6 días. En base a esta categorización, el tipo más común de precipitación durante el año es solo lluvia, con una probabilidad máxima del 75 % el 29 de junio.

Lluvia

Para mostrar la variación durante un mes y no solamente los totales mensuales,

mostramos la precipitación de lluvia acumulada durante un período de 31 días en una escala móvil centrado alrededor de cada día del año. Cravo Norte tiene una variación extremada de lluvia mensual por estación.

Llueve durante el año en Cravo Norte. El mes con más lluvia en Cravo Norte es junio, con un promedio de 289 milímetros de lluvia.

El mes con menos lluvia en Cravo Norte es enero, con un promedio de 12 milímetros de lluvia.

Debido a las condiciones físicas y climáticas propias de la zona de influencia del proyecto, donde actualmente se da inicio a la temporada invernal, se ha presentado un incremento considerable en la recarga de aguas subterráneas, ocasionando el ascenso del nivel freático. Esta situación ha generado afectaciones directas en el proceso de extracción minera del material arcilloso, toda vez que, durante la ejecución de apiques y exploraciones, no ha sido posible alcanzar las profundidades óptimas requeridas, debido a la aparición de aguas subterráneas a profundidades aproximadas de dos (2) metros o incluso menores.

Lo anterior repercute directamente en las condiciones técnicas necesarias para el aprovechamiento adecuado del material destinado a los procesos de estabilización y conformación de terraplenes, evidenciándose la presencia de arcillas con altos niveles de humedad, lo que dificulta su manejo, procesamiento y compactación. En consecuencia, esta situación ha limitado la ejecución normal de las actividades técnicas, constructivas y ambientales del proyecto, generando retrasos en el cumplimiento de la programación establecida.

5. Afectaciones por orden público — Fuerza mayor

El departamento de Arauca atraviesa una situación crítica de orden público, con presencia dominante de grupos armados ilegales y múltiples eventos ocurridos durante el 2025 y lo que se lleva del año 2026 que han afectado la movilidad y la seguridad del proyecto, entre ellos:

Bloqueos de vías rurales y troncales.

Enfrentamientos en el municipio de Cravo Norte.

Secuestro de personal militar.

Atentado contra el gobernador de Arauca.

Estas situaciones han generado:

Negativa de proveedores para movilizar maquinaria y equipo hacia el municipio.

Interrupciones en el transporte de materiales.

Incremento de los costos asociados a seguridad y protección del personal.

Disminución de los rendimientos de obra.

Imposibilidad de ejecutar actividades críticas de acuerdo con la programación.

Adicionalmente, las condiciones de orden público, las dificultades de acceso vial al municipio y demás factores externos asociados a la ubicación del proyecto incidieron de manera significativa en el retraso de los procesos de contratación de proveedores y personal especializado requeridos para la ejecución y cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales relacionadas con el componente ambiental, particularmente aquellas derivadas del PAGA, la licencia ambiental, los permisos de concesión de aguas superficiales y los permisos de ocupación de cauce.

JUSTIFICACION PORROGA DESDE EL COMPONENTE SOCIAL

La situación social y de orden público en el departamento de Arauca durante el año 2026 se ha caracterizado por una compleja crisis humanitaria derivada del recrudecimiento del conflicto armado, escenario que contrasta con los esfuerzos institucionales y comunitarios orientados al fortalecimiento de programas sociales y al desarrollo regional. A pesar de contar con sectores económicos estratégicos y dinámicos, entre ellos los proyectos de infraestructura vial, la calidad de vida de la población continúa viéndose seriamente afectada por condiciones estructurales de inseguridad y violencia.

En el departamento se evidencia un notable deterioro de las condiciones de seguridad y de garantía de los derechos humanos. Los organismos de control y entidades defensoras de derechos humanos han alertado sobre el incremento de hechos violentos asociados a las disputas territoriales entre grupos armados ilegales, tales como el ELN y las disidencias de las FARC, situación que se ha traducido en un aumento de homicidios, secuestros, extorsiones, restricciones a la movilidad y amenazas contra la población civil.

De igual manera, el accionar de estos grupos armados ha ocasionado desplazamientos forzados y situaciones de confinamiento de comunidades

rurales, obligando a numerosas familias a abandonar sus territorios y generando constantes emergencias humanitarias en los centros poblados y cascos urbanos. Asimismo, los líderes sociales, representantes comunitarios y defensores de derechos humanos enfrentan un riesgo permanente derivado de amenazas, retenciones ilegales y actos de intimidación, situación que agrava la vulnerabilidad social del territorio.

Aunado a lo anterior, el departamento enfrenta importantes desafíos sociales relacionados con el deterioro de indicadores de bienestar, toda vez que el dinamismo económico regional no ha logrado traducirse en mejores condiciones de vida para la población. Se evidencian afectaciones en sectores como educación y empleo, reflejadas en disminución de cobertura educativa, incremento en los índices de deserción escolar y retrocesos en la formalización laboral.

Este contexto de conflictividad social y afectaciones de orden público ha incidido de manera directa en el desarrollo y ejecución de las obras de infraestructura vial, particularmente a través de factores como:

La ocurrencia de paros armados y restricciones de movilidad.

Las presiones y amenazas ilegales ejercidas contra contratistas y personal vinculado al proyecto.

Los retrasos logísticos, operativos y presupuestales derivados de las condiciones de inseguridad.

Las anteriores circunstancias han generado impactos directos en la ejecución de las actividades constructivas, ocasionando suspensiones temporales de frentes de obra, limitaciones para la movilización de maquinaria, materiales y personal técnico, así como afectaciones en la continuidad de las labores programadas. El temor frente a posibles acciones violentas, incluyendo amenazas contra maquinaria y equipos, ha obligado en diferentes oportunidades a reducir jornadas de trabajo, evacuar personal y restringir actividades en sectores críticos del corredor vial.

Adicionalmente, las empresas contratistas y el personal profesional y técnico vinculado al proyecto han sido objeto de constantes riesgos asociados a extorsiones y amenazas ilegales, situación que ha generado renuncias de personal especializado, dificultades para la contratación de mano de obra calificada y retrasos en la consolidación de equipos de trabajo estables en la zona de influencia del proyecto.

Las limitaciones de movilidad derivadas de retenes ilegales, restricciones de tránsito y amenazas de paros armados han dificultado el transporte oportuno de materiales esenciales para la obra, tales como asfalto, aditivos químicos para estabilización de suelos, combustibles y demás insumos requeridos para la ejecución de las actividades constructivas y ambientales. Asimismo, las condiciones de inseguridad han impedido la implementación de jornadas extendidas o nocturnas, reduciendo significativamente las horas efectivas de trabajo diario.

Por todo lo anterior, la presente justificación sustenta la necesidad de otorgar una prórroga al plazo contractual del convenio 2022-2021, toda vez que se ha demostrado la existencia de un nexo causal entre las condiciones de orden público, la problemática social y los retrasos presentados en la ejecución del proyecto.

PROBLEMÁTICAS TECNICAS EN LA EJECUCION DE ACTIVIDADES

Reblandecimiento desvíos y terraplenes:

Debido a las condiciones climáticas atípicas presentadas durante la última temporada invernal, los desvíos y el tramo de vía intervenido registraron una acumulación significativa de aguas lluvias, situación que ocasionó el ablandamiento y saturación de las capas arcillosas presentes en el terreno. Como consecuencia, se vieron afectadas las condiciones de movilidad tanto en la vía principal como en la vía alterna previamente habilitada para garantizar el tránsito vehicular durante la ejecución de las obras.

Esta situación generó una disminución en el rendimiento y ritmo del proceso constructivo, así como inconformidad por parte de los usuarios de la vía, debido a las dificultades de transitabilidad presentadas. En atención a ello, fue necesario disponer y desplazar personal, maquinaria y equipos adicionales con el fin de atender de manera inmediata los sectores afectados, realizar labores de mantenimiento y mitigar las afectaciones ocasionadas.

Extracción y mezclado de materiales:

Teniendo en cuenta el proceso constructivo aprobado para la ejecución del proyecto, fue necesario conformar zonas de mezclad en el campamento de obra destinadas a la homogenización del material arcilloso con los agentes químicos estabilizantes. No obstante, durante los eventos de precipitación fue indispensable implementar medidas de manejo y protección del material, tales

como la conformación de pilas y cordones de contención, con el propósito de evitar la saturación por aguas lluvias y preservar las condiciones técnicas requeridas para su adecuada utilización en los procesos de estabilización y conformación de terraplenes.

Sin embargo, las precipitaciones eventuales y la alta intermitencia de lluvias presentadas durante los meses de abril y mayo han impedido que el material disminuya sus niveles de humedad hasta alcanzar las condiciones técnicas requeridas para el adecuado mezclado con el estabilizante químico y posterior compactación.

En consecuencia, las condiciones climáticas descritas han generado una disminución significativa tanto en el avance físico ejecutado como en el proyectado, ocasionando retrasos directos en el cumplimiento del cronograma de obra inicialmente establecido.

Es importante señalar que el material arcilloso utilizado en el proyecto posee una alta capacidad de absorción de humedad, por lo cual los eventos de lluvia intensa no solo afectan la jornada en la que se presentan las precipitaciones, sino también varias jornadas posteriores. Esto se debe a que el proceso constructivo depende de la ocurrencia de varios días continuos de condiciones climáticas favorables, con suficiente exposición solar y temperaturas adecuadas, que permitan garantizar el secado del material y el correcto desarrollo de las actividades de mezclado, estabilización y compactación conforme a las especificaciones técnicas del proyecto.

Los ítems mencionados anteriormente, dependen directamente del suministro de material extraído configuran retrasos significativos por el exceso de humedad del material y las condiciones de accesibilidad del polígono de extracción; que a su vez generan retrasos en los otros ítems que dependen consecuentemente con el proceso constructivo, tales como ítems NP 2.3 Suministro e instalación de Geocelda para estabilización de suelos espesor pared 1.5 mm o similar, NP 2.4 Suministro e instalación de Geotextil Tejido con resistencia a la tensión Grab mínima de 1100 N o similar.

PROBLEMÁTICAS CON LOS INSUMOS PARA LOS ITEMS

En la programación de obra aprobada por la interventoría se había previsto iniciar las actividades de instalación de mezcla asfáltica a partir del día 23 de febrero de 2026. No obstante, debido a dificultades asociadas a las condiciones

de orden público en la zona de influencia del proyecto, así como a inconvenientes presentados en la consecución y suministro oportuno de insumos por parte de la planta productora de mezcla asfáltica, el inicio efectivo del abastecimiento y colocación del material solo fue posible hasta finales del mes de marzo de 2026.

Esta situación generó un retraso significativo en la ejecución del ítem correspondiente a pavimentos asfálticos, afectando de manera directa las actividades dependientes y subsecuentes relacionadas con dicho proceso constructivo, así como el cumplimiento del cronograma general de obra aprobado.

La presente ampliación del plazo contractual resulta necesaria para garantizar la correcta ejecución de las metas físicas del proyecto, la adecuada implementación de la tecnología INV-E-237 y el cumplimiento de las condiciones técnicas y constructivas requeridas, teniendo en consideración las particularidades climáticas propias del territorio donde se desarrolla la obra.

En este sentido, se considera que existen fundamentos técnicos, administrativos y jurídicos suficientes que sustentan la viabilidad de conceder una prórroga al plazo contractual hasta el día 31 de diciembre de 2026 del Convenio Interadministrativo No. 2022 de 2021, con el fin de contar con el soporte jurídico y presupuestal que permita, posteriormente, la prórroga del contrato de obra actualmente en ejecución.

BALANCE FINANCIERO DEL CONVENIO:

VALOR INICIAL: $47.760.000.000
VALOR ACTUAL: $47.760.000.000

VIGENCIA DESEMBOLSADA:

2022: $ 5.400.000.000
2023: $ 5.720.000.000
2024: $ 9.810.000.000
2025: $ 26.830.000.000

VALOR DESEMBOLSADO: $47.760.000.000

SALDOS FENECIDOS: N/A

SALDOS EN RESERVA: N/A

CONTRATO DE INTERVENTORÍA No. 1002 DE 2022 (Multiproyectos)

PARTES: CONSORCIO VIAS ECG NIT. 901.576.455-8

- ECG INGENIERÍA S.A.S con NIT. 901.289.190-0 CON UNA PARTICIPACIÓN DEL 70%

- ECG COLOMBIA S.A.S con NIT. 900.890.758-6 CON UNA PARTICIPACIÓN DEL 30%

VALOR INICIAL: $16.329.282.420

VALOR ACTUAL: $ 16.329.282.420

PLAZO INICIAL: HASTA 31/12/2027

ORDEN DE INICIO: 01/02/2023

PLAZO ACTUAL: HASTA 31/12/2027

ESTADO: EN EJECUCION

Para la continuidad del contrato de interventoría 1002-2022 no es necesario adicionar recursos dado que esta cuenta con un valor suficiente faltante por ejecutar y poder hacer seguimiento técnico, administrativo y financiero al contrato de obra derivado 172.022.

Importancia del Proyecto

La pavimentación de 8,8 Km entre el municipio de Cravo Norte y Agua Linda, es esencial para mejorar las condiciones de transitabilidad y movilidad en la región. Esto permitirá una conexión eficiente entre los municipios de Cravo Norte y el centro del Departamento de Arauca, y facilitará el acceso a la ciudad de Arauca. Al mejorar la infraestructura vial, se potenciará el desarrollo económico y social de la subregión, incrementando los indicadores de bienestar y competitividad.

El proyecto también contribuirá a la disminución de las economías ilegales, como los cultivos ilícitos y la minería ilegal, al proporcionar mejores oportunidades económicas y de mercado para los habitantes, permitiéndoles

comercializar sus productos de manera más efectiva y legal.

Característica del proyecto:

La pavimentación de los 8,8 Km tendrá las siguientes especificaciones técnicas:

-Estructura: Subbases y materiales estabilizados con sales y pavimento asfaltico con sus obras conexas, implementando nuevas tecnologías

-Longitud Total: 8,8 Kilómetros.

Estas características garantizarán una estructura robusta y duradera, superando las limitaciones geotécnicas actuales y proporcionando una solución segura y sostenible para el proyecto de pavimentación.

12. Justificación jurídica:

Con la modificación solicitada, el objeto y los intereses de las partes contratantes en el Convenio Interadministrativo se mantienen incólumes.

Es necesario reiterar, lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a través del radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00[1] en el sentido que:

"Los convenios no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia) y su objeto es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio; es decir, las partes tienen intereses convergentes, coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) y cooperan para alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la Constitución o la ley sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación"

"Los intereses de los que son titulares las partes (entidades públicas contrayentes) y las finalidades que persiguen alcanzar, en virtud del ánimo de cooperación, indican que en los convenios las partes se relacionan en un paralelismo de intereses bajo un ámbito o posición de igualdad o equivalencia".

[1] *Rad 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, del 26 de julio de 2016.*

Por su parte, la misma sala de servicio y consulta civil, pero bajo el radicado 11001-03-06-000- 2017-00071-00[2], frente al principio de autonomía de la voluntad, dejo sentado lo siguiente:

a. *El principio de la autonomía de la voluntad rige en la contratación Estatal, en virtud del mismo los contratos celebrados crean obligaciones entre las partes.*

b. *Las obligaciones que se acuerdan en un negocio jurídico pueden pactarse por el libre querer de las partes, como lo expresa el principio de la voluntad del artículo 40 de la ley 80 de 1993.*

c. *Aun cuando se reconozca libertad en la determinación de las obligaciones, tratándose de contratos administrativos, éstos siempre deben responder a la satisfacción de intereses generales, respetar el patrimonio público y ser acordes con el derecho colectivo a la moralidad administrativa. Esta circunstancia pone de presente que la libertad negocial reconocida a las autoridades administrativas no es equivalente a aquella reconocida a los particulares y por ello siempre está sometida a principios de derecho público.*

d. *El Estatuto General de Contratación Estatal, (sic) reconoce el poder a las partes de estipular obligaciones que den contenido a negocios jurídicos que no son nominados o típicos, posibilidad enmarcada obviamente dentro de las necesidades del servicio, sin que ello implique un desconocimiento de las limitaciones que puedan llegar a desprenderse del ordenamiento jurídico. Por ello en el artículo 32 se señala que "son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.*

Así las cosas, la presente modificación, se realiza de mutuo acuerdo entre las partes contratantes, quienes mantienen el mismo interés en contribuir a la realización del fin común de ambos y cooperar para materializar los fines del Estado, brindando una mayor calidad de vida, a las comunidades beneficiadas con del proyecto.

[2] *Rad 11001-03-06-000-2017-00071-00, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS, del 12 de diciembre de 2017. Bogotá D.C.*

De ello, es pertinente aclarar que, las demoras en la ejecución de las obras derivadas del convenio suscrito con el DEPARTAMENTO de NARIÑO, son atribuibles únicamente a LA ENTIDAD TERRITORIAL, dejando indemne al Instituto Nacional de Vías, tal como lo cita el Convenio Interadministrativo en su CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA: INDEMNIDAD. - que cita:

"De conformidad con lo dispuesto en la Ley, EL DEPARTAMENTO se obliga a mantener al INSTITUTO libre de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros que se deriven de sus actuaciones o de sus contratistas, subcontratistas y/o dependientes, realizadas durante la ejecución del convenio."

Respecto a la incorporación de recursos, es importante traer a colación la diferencia entre un Contrato y un Convenio Interadministrativo:

"(…) Entre un contrato y un convenio existen diferencias, como, por ejemplo:

En el contrato existe contraposición de intereses, mientras que en el convenio encontramos objetos comunes; ii) En el contrato existen prestaciones recíprocas, pues cada una de las partes asume una obligación a favor de la otra que para una será la prestación de un servicio, la transferencia de un bien, etc. y para la otra será el pago de una remuneración lo que además implica que existe un precio como elemento esencial del contrato; en el convenio no existen prestaciones recíprocas pues ninguna de las partes le brinda un servicio a la otra, ya que lo que existe en el fondo es la distribución de actividades entre las partes interesadas con el fin de desarrollar un objetivo común, pudiendo incluso existir aportes en dinero de una parte y aportes de trabajo por la otra parte; iii) En el contrato estatal, el estado garantiza las utilidades al contratista; en el convenio no existe ese tipo de garantía estatal puesto que ninguna de las partes está recibiendo una remuneración por la labor desarrollada; iv) Es de la esencia del contrato estatal la equivalencia entre las prestaciones recíprocas, tanto que se establece como principio general de interpretación del contrato que se tengan en cuenta "la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos" (artículo 28 de la ley 80 de 1993). en los convenios no se presenta este carácter conmutativo ni se exige que exista equivalencia entre las obligaciones asumidas por las partes pues, se insiste, no

existen prestaciones recíprocas y v) En el contrato estatal se aplica la institución de la conservación del equilibrio contractual que obliga a la entidad estatal a restablecerla en caso de que se rompa por razones no imputables al contratista, generándose en consecuencia la posibilidad de pagar indemnizaciones o compensaciones a favor del contratista por la ruptura del equilibrio económico del contrato por causas no imputables a éste. en el convenio no existe esa posibilidad puesto que ninguna de las partes le presta un servicio a la otra ni mucho menos existe una remuneración por el servicio prestado, lo que excluye la posibilidad de la ruptura del equilibrio económico financiero del contrato.

(…)"[3]*.*

En relación con la aplicabilidad del límite de adición de la Ley 80 de 1993 a los convenios interadministrativos la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se ha referido en los siguientes términos:

"Así́, es viable distinguir entre «convenios interadministrativos» de contenido patrimonial, los cuales se someterán al régimen de los contratos interadministrativos, y otros que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia), al girar en torno solamente a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc.

Dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso. En tal sentido, deberá́ analizarse cada caso concreto, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no.

[3] Concepto Jurídico referido a la aplicabilidad del límite de adición de la Ley 80 de 1993 a los convenios interadministrativos. Bogotá D.C., 20 de mayo de 2024. Benavides & Del Toro Asociados SAS.

Al respecto, Colombia Compra Eficiente en concepto reciente argumenta que: "vale la pena insistir en que los convenios interadministrativos no son contratos sinalagmáticos, esto quiere decir que no existen intereses contrapuestos sino un interés común, lo que significa que, en los eventos en que su celebración conlleve el compromiso y la ejecución del recursos públicos, el valor de éstos no puede destinarse al pago o remuneración de ninguna de las partes, sino que debe corresponder, necesariamente a la asunción de costos y gastos para cumplir las funciones de la respectiva entidad y para atender los compromisos adquiridos bienes a cambio de una remuneración y, por esa razón, los recursos comprometidos a través de los convenios interadministrativos no constituyen un pago, sino un aporte para lograr el cometido común"

En ese orden de ideas, es absolutamente claro tanto para la doctrina como para la jurisprudencia que, los convenios interadministrativos genuinos tengan un contenido patrimonial, referido a los aportes económicos o financieros a los que se comprometieron los contrayentes a efectos de alcanzar el objetivo común que se subyace en el objeto del convenio, sin embargo, su objeto esencial no lo constituyen prestaciones propias de los contratos interadministrativos o el pago de un precio o una remuneración.

(…)

De modo que, al no tener los convenios interadministrativos como objeto prestaciones patrimoniales o intereses puramente económicos, no resulta razonable aplicar límites a los aportes adicionales o a la incorporación de nuevos recursos, pues lo que se pretende no es pretermitir un proceso de selección o trasgredir un principio orientador de la actividad contractual, sino todo lo contrario cumplir el fin mismo de la contratación estatal."[4]

Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta los deberes, fines y principios que rigen la actividad contractual estatal, se considera pertinente traer a colación lo expresado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto 2331 de fecha 28 de marzo de 2017, C.P. Edgar González López, así:

"(…) La actividad del Estado debe dirigirse a satisfacer las demandas y necesidades que requiere la colectividad. Para ello, en muchas ocasiones debe

[4] Ibíd., pág. 15

recurrir a la colaboración de terceros, con quienes se relaciona a través de contratos. Dentro de este marco a través de la adquisición de bienes y servicios o la realización de obras, el Estado busca materializar los fines que persigue, de tal suerte que pueda garantizar la prestación continua y eficiente del servicio público, la satisfacción del interés general o la realización de los derechos e intereses de los ciudadanos, tal como se desprende de lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 80 de 1993: "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".

Con base en los argumentos presentados y desarrollados de manera detallada en la solicitud del presente documento, la supervisión del convenio interadministrativo recomienda la solicitud realizada por el Municipio de prorrogar el convenio, con el fin de garantizar el seguimiento integral a la ejecución total de las obras derivadas del convenio No. 2022 de 2021.

En virtud del principio de cooperación entre entidades públicas para la ejecución de proyectos de interés general está respaldada por la Constitución Política de Colombia y por normativas como la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993.

Estas disposiciones establecen que las entidades deben coordinar sus acciones para garantizar el adecuado desarrollo de proyectos que impacten a la comunidad.

La incorporación de recursos al presente convenio, para la contratación de la interventoría, representa una manifestación legítima y necesaria de este principio, con lo cual se permite garantizar el adecuado control y seguimiento a las obras que surgen del presente convenio.

Con base en los argumentos expuestos y desarrollados en el apartado de la solicitud del presente documento, la supervisión emite concepto favorable a la solicitud presentada por el municipio de CRAVO NORTE, en aras de asegurar la ejecución de las actividades de obra y el cumplimiento de la meta física del Contrato de Obra derivado del convenio No. 2022 de 2021.

Dentro de este acuerdo de voluntades tal y como lo permite el Convenio Interadministrativo No. 2022 de 2021 en su CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA: MODIFICACIÓN, ADICIÓN O PRÓRROGA - *El presente convenio interadministrativo podrá ser modificado, prorrogado o adicionado de mutuo acuerdo entre las partes, de conformidad con las normas legales.*

El artículo 365 Constitucional establece que, *"la prestación de los servicios públicos es inherentes al Estado y es deber de este último asegurar su prestación adecuada al servicio de todos los habitantes"*

Que el artículo 2do de la ley 80, define los servicios públicos como aquellos *"que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del estado […]"*

La infraestructura del transporte es un servicio público cuya prestación está a cargo del Estado y en ese sentido, de acuerdo con el artículo 365 constitucional, es deber del Estado, asegurar su debida y continua prestación, para lo cual, se hace necesario la suscripción de la presente modificación en aras de mejorar y mantener la infraestructura vial regional objeto del convenio, teniendo en cuenta las consideraciones técnicas previamente expuestas.

Por su parte, el artículo 3ero de la ley 80, establece que los fines de la contratación estatal son, entre otros, *el cumplimiento de los fines esenciales del Estado* y en ese sentido, los servidores públicos tendrán en consideración esa finalidad, al momento de celebrar y ejecutar los contratos estatales.

Por otra parte, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispone expresamente que el contenido de los contratos estatales será aquel que libremente establezcan las partes contratantes, en seguimiento del principio de autonomía de la voluntad y en procura del cumplimiento de los fines del Estado:

"*ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales."

Así las cosas, las partes del presente convenio Interadministrativo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y teniendo como único objetivo, el cumplimiento de los fines estatales, a través del mejoramiento de la infraestructura de transporte, han decidido PRORROGAR el convenio, en aras de garantizar la

terminación el contrato de obra derivado del convenio 2022-2021.

13. Resumen justificación unidad ejecutora:

La Subdirección de Vías Regionales considera procedente la prórroga 2 al Convenio Interadministrativo No. 2022 de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2026, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y el Municipio de Cravo Norte, ya que se identificaron situaciones no imputables ni al municipio ni al contratista que alteraron de manera sustancial la ejecución normal del contrato de obra No. 172.022, lo que obliga a solicitar la ampliación del plazo del convenio 2022-2021 con el fin de garantizar la correcta y completa ejecución del objeto contractual. A continuación, se presenta de forma resumida y estructurada los aspectos que generaron los retrasos.

En atención a la solicitud elevada por la Alcaldía Municipal de Cravo Norte – Arauca, radicada mediante comunicación No. 00705 del 04 de junio de 2026, relacionada con la prórroga del Convenio Interadministrativo No. 2022 de 2021 que tiene por objeto “AUNAR ESFUERZOS PARA LA ATENCIÓN DE VÍAS REGIONALES EN EL MUNICIPIO DE CRAVO NORTE DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA CON OBRAS DE MEJORAMIENTO EN EL MARCO DEL PROGRAMA PARA LA CONEXIÓN DE TERRITORIOS, EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA REACTIVACIÓN 2.0.”, desde la Unidad ejecutora y desde la supervisión ejercida por la Dirección Territorial Casanare, y con fundamento en el análisis técnico, administrativo y operativo efectuado, se considera viable la prórroga 2 del convenio 2022-2021 hasta el 31 de diciembre de 2026.

Toda vez que según lo expuesto en la solicitud de prórroga del Municipio de Cravo Norte se tiene:

Condiciones climáticas propias de la región.

La interventoría informa que durante el primer semestre de 2026 se han presentado precipitaciones representativas asociadas al periodo invernal característico del municipio de Gravo Norte y de la región de la Orinoquía.
Estas condiciones han generado incremento de los niveles freáticos, saturación de suelos y limitaciones operativas para la ejecución de actividades relacionadas con conformación de capas estructurales, estabilización de materiales y demás labores que demandan condiciones adecuadas de

humedad para su ejecución.

Lo anterior ha incidido en la programación de actividades y en los rendimientos esperados para determinados procesos constructivos.

Necesidad de material proveniente de autorización temporal minera.

De acuerdo con la información suministrada por la interventoría, para la culminación de las actividades pendientes se requiere la disponibilidad de material arcilloso destinado a procesos de estabilización previstos dentro de los diseños aprobados para el proyecto.

Actualmente se adelantan actuaciones ante la Agencia Nacional de Minería relacionadas con la obtención de la autorización temporal necesaria para la explotación del material requerido, trámite que se encuentra sujeto a los procedimientos y tiempos propios de dicha entidad.

La disponibilidad de estos materiales resulta indispensable para garantizar la ejecución de actividades pendientes asociadas al objeto del convenio.

Restricciones logísticas para el suministro de materiales e insumos.

La interventoría ha reportado dificultades asociadas al transporte y abastecimiento oportuno de algunos materiales requeridos para la ejecución del proyecto, entre ellos mezcla asfáltica, combustibles, aditivos y demás insumos necesarios para el desarrollo de las actividades programadas.

Las condiciones geográficas del municipio, la distancia respecto de los principales centros de producción y las dificultades de movilidad registradas en la región han generado afectaciones en la cadena logística del proyecto, incidiendo en la programación de actividades constructivas.

Condiciones de orden público y movilidad regional.

La interventoría igualmente ha documentado afectaciones derivadas de las condiciones de seguridad presentes en el departamento de Arauca, las cuales han generado restricciones temporales para la movilización de personal,

equipos y materiales requeridos para la ejecución de las actividades programadas.

Dichas circunstancias han incidido en la planeación operativa y logística del proyecto, generando afectaciones que han debido ser consideradas dentro de la programación de las actividades pendientes.

Actividades ambientales, técnicas y administrativas pendientes.

Conforme al análisis efectuado por la interventoría, aún se requiere la culminación de actividades asociadas a componentes constructivos, ambientales, técnicos y administrativos necesarios para el cumplimiento integral del objeto contractual y para la adecuada terminación del proyecto.

Dentro de dichas actividades se encuentran labores relacionadas con la estabilización de sectores pendientes, pavimentación, obras complementarias, actividades ambientales derivadas de los instrumentos de manejo aprobados y demás actuaciones requeridas para el cierre adecuado del proyecto.

Necesidad de garantizar la culminación integral del objeto del convenio.

La interventoría considera que la ampliación del plazo constituye una medida necesaria para garantizar la ejecución completa de las actividades pendientes, proteger la inversión pública realizada y asegurar que las obras financiadas mediante el Convenio interadministrativo No. 2022 de 2021 puedan cumplir la finalidad para la cual fueron concebidas.

En tal sentido, la disponibilidad de un plazo adicional hasta el 31 de diciembre de 2026 permitirá adelantar las actuaciones contractuales, técnicas, administrativas y ambientales requeridas para la culminación integral del proyecto y el cumplimiento de las metas físicas previstas dentro del convenio.

14. Apoyo a la supervisión**:** RICARDO ALBERTO MESA VARGAS – oficio de designación 2026S-VBOG-003128 de fecha 05/02/2026.
Revisó y aprobó la presente solicitud: Felipe Andres Vaca Cortes/ Grupo Regional 5 - Programas y Proyectos Estratégicos.

15. Supervisor**:** JUAN GABRIEL RODRIGUEZ SOLANO – Resolución 931 del 22/03/2022

La documentación que soporta dicha solicitud se puede visualizar y descargar a través del siguiente link:

Solicitud de prorroga 2 2022-2021

Cordialmente,

DENICE BIBIANA ACERO VARGAS
Subdirectora de Vias Regionales

Proyectado por: Ricardo Alberto Mesa Vargas
Revisado por: Felipe Andres Vaca Cortes
Aprobado por:

Copia Interna a: