ESTUDIO DE JUSTIFICACIÓN AL OTROSÍ No. 4 AL CONTRATO DE OBRA No. LP-SEGD-001-2024, CUYO OBJETO ES «CONSTRUCCIÓN DEL COMPLEJO DEPORTIVO NUEVO CHAMBACÚ, DISTRITO DE CARTAGENA».

1. ANTECEDENTES DE LA CONTRATACIÓN.

El Plan de Desarrollo "Cartagena, Ciudad de Derechos" contempla la Línea Estratégica "Vida Digna", la cual, busca garantizar los derechos básicos fundamentales a toda la población cartagenera para el mejoramiento de la calidad de vida, fomentando el desarrollo humano mediante acciones y estrategias que garanticen la reducción de la pobreza multidimensional.

Esta Línea Estratégica contempla el Componente Impulsor de Avance: Deporte y Recreación, dentro del cual el deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, así como la educación física extraescolar, son componentes fundamentales para la salud y la educación, lo cual impacta directamente en la calidad de vida de todos los ciudadanos del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Por ello, la proyección de la infraestructura deportiva debe ser moderna, eficaz e inclusiva, que cumpla con los estándares exigidos para el desarrollo de la práctica deportiva, incluyendo la construcción de nuevos complejos deportivos como el Complejo Deportivo Nuevo Chambacú en el Distrito.

Con ello se desprende el Programa "Fortalecimiento y Mantenimiento de la Red de Infraestructura Deportiva del Distrito", cuyo objetivo es fortalecer la infraestructura deportiva, con el fin de mejorar la calidad y accesibilidad de las instalaciones del Distrito de Cartagena de Indias, promoviendo el desarrollo de actividades físicas, deportivas y recreativas entre sus habitantes.

El acceso al deporte es un derecho de todo ciudadano del mundo, y no es diferente en nuestra ciudad por esto el Distrito de Cartagena de Indias desarrollo el Proyecto COMPLEJO DEPORTIVO NUEVO CHAMBACÚ, con el cual pretende generar un impacto positivo en el Barrio Chambacú y consolidar un espacio deportivo que mejore las condiciones actuales de estos espacios públicos tan importantes para la ciudad.

Para la construcción del Complejo Deportivo Nuevo Chambacú serán necesarias las siguientes intervenciones:

- Intervención sobre un lote distrital de aproximadamente 20.000 Mts2 donde se propone insertar canchas de futbol orientadas a la primera infancia, una cancha de futbol 9 y una cancha de futbol 11, contando adicionalmente con 3 accesos principales, espacios de esparcimiento, gradas y corredor semicubierto con locales, cafeterías y parqueaderos para el público.

- Intervención de un predio contiguo al anteriormente señalado, en el cual se propone la generación de un espacio de conexión orientado a la incorporación de senderos peatonales, recuperación del canal, mobiliario urbano de bancas, mesas, sillas, iluminación baja, además de zonas de descanso y contemplación, que contara con diversidad de flora ornamental.

- Intervención sobre un lote de 60.063 Mts2, dentro del cual se propone generar una cancha de baloncesto, cancha de softbol con gradas y cancha de futbol 11, además de contar con 3 accesos principales, recorrido en plataformas, corredor semicubierto con locales y cafeterías, zonas de picnic y parqueaderos de acceso al público.

El nuevo Chambacú, como se ha denominado, será toda una zona deportiva de integración que se convertirá en un espacio de integración y esparcimiento para los cartageneros. Especialmente, para los niños, niñas, jóvenes y adultos mayores de la ciudad.

Por esta razón, EL DISTRITO, estructuró el proyecto de inversión denominado "CONSTRUCCIÓN DEL COMPLEJO DEPORTIVO NUEVO CHAMBACÚ, DISTRITO DE CARTAGENA" con el fin de incentivar el deporte y brindar espacios óptimos para la recreación

de niños. Con ello, adelantó todos los trámites, actuaciones, gestión de recursos, estudios, presupuesto y diseños tendientes a la maduración del proyecto y la elaboración de los documentos previos cuyo propósito es satisfacer la necesidad de contratar la "CONSTRUCCIÓN DEL COMPLEJO DEPORTIVO NUEVO CHAMBACÚ, DISTRITO DE CARTAGENA".

Una vez agotada la fase anterior, se determinaron los requisitos habilitantes y de ponderación de carácter jurídico, técnico y financiero que se consignaron en el estudio previo y en el pliego de condiciones, con los cuales se inicia la convocatoria pública que permite la escogencia del contratista una vez se concluyera el proceso de selección.

Cumplidas las etapas del proceso de selección y mediante Resolución No. 3785 del 04 de julio de 2024 la Entidad adjudicó el contrato al proponente CONSORCIO COMPLEJO DEPORTIVO 2024, identificado con NIT. 901852323-8, representado por GIOVANNY ALEXIS ARROYO VANEGAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 92.251.707, figura plural integrada por TORON S.A.S. identificado con el NIT. 901325128-8, con un porcentaje de participación de 90% y FUNDACIÓN NUESTRO CONSTRUIR identificada con el NIT. 900424322-1, con un porcentaje de participación del 10%; por valor de CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS DIECISÉIS MIL CINCUENTA Y NUEVE PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS ($45.189.616.059,25) M/CTE.

Es así que, el contrato LP-SEGD-001-2024 derivado de la referida selección fue aprobado electrónicamente por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias el 01 de agosto de 2024, e iniciado el 04 de septiembre de 2024 con un plazo de ejecución inicial de DIECISIETE (17) MESES contados a partir del acta de inicio, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y aprobación de los documentos previstos en el Pliego de Condiciones.

El día 06 de agosto de 2024, las partes acordaron electrónicamente OTROSÍ No. 1, con el fin de aclarar la Cláusula 4 relativa al Plazo del contrato, quedando establecido HASTA EL TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DE 2025. por los motivos allí expuestos.

El 31 de diciembre de 2025 las partes acordaron electrónicamente OTROSÍ No. 2, con el fin de prorrogar el plazo del contrato por 6 meses, quedando establecido HASTA EL TREINTA (30) DE JUNIO DE 2026. por los motivos allí expuestos.

El 11 de mayo de 2026 las partes acordaron electrónicamente OTROSÍ No. 3, con el fin de adicionar el valor del contrato por valor de DIECINUEVE MIL CIENTO CUARENTA MILLONES TRESCIENTOS TREINTA MIL CIENTO TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE ($19.140.330.134,00), quedado como valor del contrato SESENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS VEINTI NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO NOVENTA Y TRES PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS ($64.329.946.193,25).

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

Mediante oficio No. OF028 recibido el 30 de junio de 2026, el contratista de obra CONSORCIO COMPLEJO DEPORTIVO 2024, elevó ante la firma interventora Consorcio Interdeportivo NCH, para que esta curse los trámites pertinentes, la siguiente solicitud:

1. *ANTECEDENTE: OCUPACIÓN DEL PREDIO POR ASENTAMIENTOS INFORMALES (SECTOR "LAS PESEBRERAS")*

El área destinada al desarrollo del frente de Ligas Mayores se encontraba parcialmente ocupada por asentamientos informales del sector conocido como "Las Pesebreras", circunstancia ajena a la voluntad y al control del Contratista, que impidió la entrega material y oportuna de la totalidad del lote contratado. El Consorcio Complejo Deportivo 2024, presente de manera permanente en el frente de obra, fue testigo directo y acompañó en terreno el proceso de reubicación concertada de las familias que aún permanecían asentadas en dicha

zona, proceso que solo culminó de manera definitiva el 28 de mayo de 2026, fecha en la que se realizó el traslado de los últimos núcleos familiares que ocupaban el área correspondiente a la segunda fase del Complejo (Ligas Mayores). En consecuencia, únicamente a partir del mes de mayo de 2026 el Contratista pudo acceder a la totalidad del área e iniciar las actividades constructivas que se relacionan a continuación, las cuales, por su naturaleza y secuencia técnica, no son ejecutables de manera simultánea sino consecutiva.

2. AMPLIACIÓN DE LA CANCHA DE FÚTBOL 11 A MEDIDAS REGLAMENTARIAS FIFA Y SU INCIDENCIA EN OTRAS ACTIVIDADES

Una vez liberada el área, y en cumplimiento de las especificaciones técnicas exigidas, fue necesario ampliar la cancha de fútbol 11 hasta alcanzar las dimensiones reglamentarias FIFA.

Esta ampliación se extendió precisamente sobre parte del área que ocupaban las viviendas recién reubicadas, lo cual generó un nuevo frente de trabajo no disponible con anterioridad y comprometió de manera directa la ejecución secuencial de las siguientes actividades:

• Cerramiento perimetral definitivo de la cancha, que debió replantearse y ejecutarse sobre el nuevo límite ampliado, una vez liberada el área.
• Sistema de drenaje de la cancha (canales y conjuntos de drenaje tipo ACO), cuya instalación depende del trazado definitivo del cerramiento y de la nueva geometría de la placa deportiva.
Como consecuencia de lo anterior, en el balance de mayores y menores cantidades e ítems no previstos del contrato (Otrosí No. 2), correspondiente exclusivamente al frente de Ligas Mayores, se identifican entre otros los siguientes ítems directamente asociados a esta liberación tardía del predio: demoliciones de construcciones existentes en el área reubicada (2.875 m²), cerramiento provisional en lona y cerramiento definitivo en lámina galvanizada (501 m y 564 m respectivamente), suministro e instalación de canal de drenaje ACO QMAX NEO 300 (552 m), impermeabilización de muros de cerramiento (2.095,2 m²), y mobiliario de banca de suplentes y de árbitros, ítems que no pudieron ejecutarse antes de la entrega física y completa del lote.

3. AFECTACIÓN A LAS INSTALACIONES HIDROSANITARIAS Y ELÉCTRICAS DE LA ZONA DE ACCESOS Y GRADERÍAS

Para el suministro de agua potable y el manejo de aguas residuales del proyecto se optó por un sistema sanitario compuesto por tanque séptico prefabricado con capacidad total de 50.000 litros (dos unidades de 25.000 litros cada una), cuyo espacio de instalación corresponde exactamente al área que durante años estuvo ocupada por los asentamientos del sector "Las Pesebreras". Al permanecer dicho sector habitado hasta el 28 de mayo de 2026, no fue posible levantar con anterioridad los niveles reales del terreno requeridos para definir las pendientes y profundidades de la red de tubería hidrosanitaria que conecta los accesos y la zona de graderías —donde se ubican los baños, camerinos y zona de comida— con el sistema de tratamiento. Solo una vez liberada el área pudo levantarse la información topográfica definitiva y ajustar el diseño hidráulico y sanitario a las condiciones reales del terreno, lo que retrasó el inicio de excavación, tendido de tubería e instalación de cámaras de inspección en todo este sector.

De manera paralela, la red eléctrica y de iluminación de esta misma zona de accesos y graderías se vio igualmente afectada, dado que el cableado que alimenta las salidas eléctricas, los tableros de control y las luminarias de baños, camerinos y zonas comunes debía tenderse sobre el mismo trazado anteriormente ocupado por las viviendas. Esta circunstancia obligó a replantear las rutas de acometida y a posponer la instalación de la luminaria definitiva hasta contar con los niveles y trazados ajustados, garantizando así que el sistema de iluminación cumpla con las especificaciones técnicas de calidad lumínica exigidas para graderías, baños y camerinos.

Entre los ítems no previstos y de mayor cantidad registrados en el balance correspondiente

exclusivamente a este frente (Otrosí No. 2), que abarca una extensa área de intervención, se destacan entre otros: suministro e instalación del sistema de tanque séptico de 50.000 litros y del sistema de bombeo de agua potable; divisiones de baños en acero inoxidable (244,8 m²) y puertas de acceso a baños (68 unidades); divisiones de orinales (24 unidades); y, en el componente eléctrico, lámparas LED de iluminación solar y convencional (10 y 93 unidades respectivamente), acometidas para alimentación de la bomba del sistema hidráulico y de los tableros de iluminación (240 ml), y acometidas para las luminarias del Polideportivo (1.869 ml), entre otros ítems asociados a esta misma problemática.

4. ACTIVIDADES DE URBANISMO EN EL LINDERO DEL ANTIGUO ASENTAMIENTO

De igual forma, las actividades de urbanismo perimetral al área antes ocupada por el asentamiento se vieron retrasadas por la misma condición social del sector, entre ellas el cerramiento exterior del lindero en tubería galvanizada y la fundida de bordillos en las zonas colindantes con las viviendas recientemente demolidas y reubicadas, actividades que, por razones obvias de seguridad y disponibilidad del frente, no podían adelantarse mientras las familias permanecieran habitando el lugar.

5. PAISAJISMO Y ZONAS VERDES: TIEMPO DE ARRAIGO Y ESTABLECIMIENTO VEGETAL

El componente de paisajismo y zonas verdes de Ligas Mayores corresponde a un área aproximada de 17.000 m². Al no contar con la totalidad de esta área liberada de manera simultánea, las actividades previas de excavación, adecuación de terreno y relleno con tierra negra debieron ejecutarse de forma escalonada conforme se fue recuperando cada sector, postergando en consecuencia el inicio de la siembra. Una vez sembradas las especies (durantas, árboles tipo Pomarrosa y similares), la normativa técnica de paisajismo exige un periodo de riego controlado y cuidado fitosanitario de aproximadamente cuatro (4) meses para garantizar el correcto arraigo de la raíz al suelo y la supervivencia de las plantas, periodo que no es comprimible sin poner en riesgo el prendimiento del material vegetal entregado.

7. SOLICITUD

En virtud de lo anterior, y con el propósito de garantizar el cumplimiento integral del objeto contractual conforme a las especificaciones técnicas establecidas y contratadas, solicitamos muy respetuosamente la aprobación de una prórroga de treinta (30) días calendario, equivalentes a un (1) mes, sobre el plazo contractual vigente.

En respuesta a la solicitud presentada por el contratista de obra, Consorcio Interdeportivo NCH en calidad de interventor del contrato LP-SEGD-001-2024 aprueba la solicitud deprecada en el siguiente sentido:

"Por lo anterior, una vez revisadas, verificadas en campo y evaluadas técnicamente las razones presentadas por el Contratista en su solicitud de adición de tiempo, el CONSORCIO INTERDEPORTIVO NCH, en su calidad de INTERVENTOR del proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN DEL COMPLEJO DEPORTIVO NUEVO CHAMBACU, DISTRITO DE CARTAGENA", se permite presentar las siguientes apreciaciones:

• Las causas invocadas por el Contratista corresponden a hechos verificables, ajenos a su voluntad y control, que efectivamente impidieron la entrega oportuna y completa del lote correspondiente al frente de Ligas Mayores, así como la ejecución secuencial de las actividades de cerramiento, drenaje, redes hidrosanitarias, instalaciones eléctricas, urbanismo y paisajismo asociadas a dicha zona.
• Revisadas y evaluadas las razones presentadas por el Contratista en la solicitud de adición de tiempo, el CONSORCIO INTERDEPORTIVO NCH comunica a la entidad contratante que se encuentra procedente realizar la prórroga de treinta (30) días calendario, equivalente a un (1) mes, solicitada.

• De manera consecuente con la solicitud de prórroga para el contrato de Obra, por las motivaciones que sustentan tal requerimiento y considerando que es necesario continuar con el seguimiento y control técnico, administrativo y financiero del proyecto hasta su finalización, se requiere igualmente la prórroga del contrato de Interventoría No. CMA-SEGD-001-2024 por treinta (30) días calendario, equivalente a un (1) mes..".

4. CONCLUSIONES

Las razones técnicas, sociales y operativas expuestas por el Contratista se encuentran debidamente sustentadas y verificadas por esta Interventoría, por lo que no son atribuibles a deficiencias en la planeación o ejecución del Contratista, sino a circunstancias externas relacionadas con la liberación tardía del predio.

Se considera viable y procedente la prórroga de treinta (30) días calendario al Contrato de Obra No. LP-SEGD-001-2024, equivalente a un (1) mes, en aras de garantizar la finalización integral y de calidad del frente de Ligas Mayores del Complejo Deportivo Nuevo Chambacú.

• En consecuencia, se solicita a la entidad contratante adelantar de manera paralela el trámite de prórroga del contrato de Interventoría No. CMA-SEGD-001-2024 por el mismo término, a fin de garantizar la continuidad del seguimiento técnico, administrativo y financiero del proyecto hasta su recibo y liquidación
final.

Es del caso precisar que, además de haberse estudiado la conveniencia de la modificación a introducir, se enmarca en la suscripción de un modificatorio, 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 quedará condensada mediante un instrumento denominado otrosí, así como la del presente documento de justificación, se efectúa al interior del plazo de ejecución y vigencia del contrato.
3. La suscripción del correspondiente Otrosí se efectuará al interior del término de ejecución contractual.
4. La existencia de un acuerdo escrito como una condición *ad substancian 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.

Que, con fundamento en los argumentos expuestos, El otrosí que se pretende suscribir entonces implica la modificación del contrato principal, concretamente: (i) Prórroga del contrato No. LP-SEGD-001-2024 por plazo de un mes.

En razón de las consideraciones aludidas, el Secretario de Infraestructura Distrital encuentra satisfecho los presupuestos legales y jurisprudenciales para modificar el Contrato No. **LP-SEGD-001-2024.**

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Dentro de los fundamentos jurídicos se destacan el mandato impuesto en el artículo 3 de la

Ley 80 de 1993, a todos los servidores públicos, en el que se deja una clara obligación y fin, puesto que con la celebración de los 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.»

Como se desprende del artículo 1501 del código civil colombiano, en concordancia con el principio de autonomía de la voluntad consagrado en el artículo 1602 y ss del Código Civil, normas aplicables por disposición expresa del art. 13 de la ley 80 de 1993 en concordancia con el art. 40 de la misma codificación, es viable realizar modificaciones o adiciones a los contratos estatales, máxime si se tiene en cuenta que con ellos se persigue no solamente la adquisición de un servicio, sino que su cumplimiento se encuentra estrechamente ligado a la satisfacción del interés general y al cumplimiento de los fines del Estado.

La Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C–300 de 2012, ha precisado que: *«[…] Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la Ley 80, los cuales facultan a las 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.»*

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto del 13 de agosto de 2009 señaló en similar sentido, que: «La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que 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.»

Igualmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado, en Sentencia del 16 de marzo de 2015, Rad. 30689, el cual indicó que ante la necesidad de modificar o adicionar un contrato y/o convenio, deben verificarse de manera ineludible, entre otros, cinco (5) aspectos a saber: «(i) Que el contrato adicional o modificatorio conste por escrito, en la medida que es un requisito de existencia del contrato estatal. (ii) Que se suscriba la convención dentro del plazo o vigencia del contrato, toda vez que un contrato cuyo plazo o condición ha operado, no es susceptible de ser adicionado, circunstancia en la que habría lugar a adelantar un nuevo proceso licitatorio o de selección de contratista, (iii) Que no se adicione –por regla general– en más allá del cincuenta (50) por ciento de su valor inicial, expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes, (iv) Que el objeto del contrato principal no se haya agotado, es decir, que todavía exista y sea viable su ejecución, y (v) Que no se altere el contenido del objeto inicial por uno nuevo, so pena de que el contrato adicional quede afectado de nulidad.»

Con los contratos de largo plazo.[1] 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

[1] 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.

pacífica de las controversias para evitar el fracaso"

A su turno, el Consejo de Estado[2], 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, 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

[2] 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.

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 escrito[3]; 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 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".

Siguiendo esta línea, la jurisprudencia del Consejo de Estado, también ha sentado su postura de cara a las prórrogas contractuales, puesto que, mediante sentencia de 24 de agosto de 2013, C.P. Darío Quiñones Pinilla, Rad. 3173, precisó:

> *«Por otra parte, la prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues no es una de "... aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente". Tampoco es un elemento de la naturaleza del contrato, esto es el que, no siendo esencial en él, se entiende pertenecerle sin la necesidad de una cláusula especial, dado que, si no se pacta, no existe norma legal que lo establezca. El plazo es, por tanto, un elemento accidental del contrato en razón a que, en los términos del mismo artículo, ni esencial ni naturalmente le pertenece a éste, y se le agrega por medio de cláusulas especiales, es decir que no es necesario para la formación del acto ni se sobreentiende como integrante de él. De consiguiente, no siendo el plazo un elemento de la esencia del contrato sino meramente accidental, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues éstas lo establecen en el respectivo contrato».*

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.

El parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993 respecto a la procedencia de la adición a los contratos estatales establece que:

"(…) En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales(…)".

El interventor del presente contrato tramitó ante el Distrito de Cartagena, la solicitud de prórroga de que trata este estudio, en consecuencia el Otrosí que se estudia se basa en los soportes,

---

[3] 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".

justificación y conveniencia realizada bajo su responsabilidad exclusiva y a su vez ha solicitado la suscripción del mismo con el fin de garantizar los intereses generales y en ejercicio de los deberes, responsabilidades y facultades definidas en la Ley 1474 de 2011, justificaciones y conveniencia sin la que sería improcedente la presente modificación contractual.

4. **GARANTÍAS QUE LA ENTIDAD ESTATAL CONTEMPLA EXIGIR EN EL PROCESO DECONTRATACIÓN.**

   En virtud de lo establecido en la cláusula décima octava (18) del Contrato No. LP-SEGD-001-2024, corresponde al contratista a *«restablecer el valor de la garantía cuando esta se vea reducida por razón de las reclamaciones que efectúe la Entidad, así como, a ampliar las garantías en los eventos de adición y/o prórroga del contrato».*

JOSE RICAURTE GÓMEZ
Secretario de Infraestructura (E)
Distrito Turístico y Cultural de Cartagena

Proyectó: Melissa Franco. Asesora externa UIC SID

Revisó. J. Torres– Asesor Jurídico Externo UIC SID