

Señores

Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

Atte.: Monica Orduña Monsalve

Directora de Patrimonio y Memoria

Enviado por correo electrónico a:

morduna@mincultura.gov.co

CMS Rodríguez-Azuero

Calle 75 No. 3-53

Bogotá

Colombia

T +57 316 0266873

cms.law

Remite:

CMS Rodríguez Azuero

Bogotá D.C., 29 de abril de 2026

Ref. Concepto jurídico sobre adición y prórroga de contratos de obra e interventoría HSJD

Respetados Señores:

En atención al trabajo que ha sido encomendado por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes (en adelante, “MinCulturas” o el “Ministerio”) a CMS Rodríguez-Azuero (la “Firma”), en el marco del Contrato de Prestación de Servicios 0618 de 2026 celebrado entre el Ministerio y la Firma, nos permitimos presentar el siguiente concepto relativos a los elementos a considerar en la preparación de adiciones y prórrogas de contratos de obra y de interventoría en ejecución celebrados entre el Ministerio y los correspondientes contratistas, como resultado de la Licitación Pública No. MC-LP-004-2024, para las obras de intervención integral de varios inmuebles que hacen parte del Hospital San Juan de Dios (HSJD) e Instituto Materno Infantil (IMI), en la ciudad de Bogotá D.C., declarado Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, y del Concurso de Méritos Abierto MC-CM-009-2024, para la contratación de la interventoría integral de los correspondientes contratos de obra derivados de dicha Licitación Pública.

El contenido de este documento es confidencial y puede tener privilegios legales. Si usted no es el destinatario previsto de este documento, cualquier divulgación, copia, distribución o uso de su contenido está estrictamente prohibido, y debe notificar al remitente de inmediato y luego eliminar el documento de su sistema (incluidos los anexos del documento y cualquier otra información asociada). Para más información sobre nuestras oficinas diríjase a cms.law.

Si tiene alguna inquietud, queja o solicitud sobre el Tratamiento de sus datos personales o por qué está recibiendo este documento, puede dirigirse a nosotros a través de cualquiera de los canales anunciados en nuestra Política de Tratamiento de Datos Personales disponible en el siguiente link: <https://cms.law/es/COL/>. En el pie de página darle clic a “Política de privacidad”. Este botón lo remitirá a la página global de privacidad de CMS en inglés donde podrá desplazarse hacia abajo hasta encontrar a “Colombia” y podrá descargar la política en inglés y en español.

CMS es una organización internacional de firmas de abogados independientes (“Firmas Miembro CMS”). CMS LFT Limited (CMS LFT) es una compañía limitada con garantía establecida en Inglaterra & Gales (no. 15367752) cuya oficina registrada está en Cannon Place, 78 Cannon Street, Londres E C 4N 6AF Reino Unido. CMS LFT coordina a las Firmas Miembro CMS. CMS LFT no proporciona servicios al cliente. Dichos servicios son proporcionados únicamente por las Firmas Miembro CMS en sus respectivas jurisdicciones. CMS LFT y cada una de sus Firmas Miembro CMS son entidades separadas y legalmente distintas, y ninguna de estas entidades tiene autoridad para vincular a ninguna otra. CMS LFT y cada Firma Miembro CMS son responsables solo por sus propios actos u omisiones y no por los de los demás. El nombre de la marca “CMS” y el término “firma” se utilizan para referirse a algunas o todas las Firmas Miembro CMS o sus oficinas.

Ubicaciones de CMS: Aberdeen, Abu Dabi, Amberes, Ámsterdam, Barcelona, Belgrado, Bergen, Berlín, Bogotá, Bratislava, Brisbane, Bristol, Bruselas, Bucarest, Budapest, Casablanca, Ciudad de México, Colonia, Cúcuta, Dubái, Dublín, Düsseldorf, Edimburgo, Estambul, Estocolmo, Estrasburgo, Fráncfort, Funchal, Génova, Glasgow, Gotemburgo, Hamburgo, Hong Kong, Johannesburgo, Kiev, Leipzig, Lima, Lisboa, Lituana, Liverpool, Londres, Luanda, Luxemburgo, Lyon, Madrid, Mánchester, Maputo, Mascate, Milán, Mombasa, Mónaco, Múnich, Nairobi, Oslo, París, Pekín, Podgorica, Poznań, Praga, Reading, Riad, Río de Janeiro, Roma, Santiago de Chile, São Paulo, Sarajevo, Shanghai, Sheffield, Singapur, Skopje, Sofía, Stavanger, Stuttgart, Tel Aviv, Tirana, Varsovia, Viena, Zagreb y Zürich.

1. Antecedentes

a. Procesos de contratación

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes desarrolló el Concurso de Méritos Abierto MC- CM-002 de 2022, con el objeto de *“realizar la contratación de las consultorías para la ejecución de los estudios técnicos y proyectos de restauración de varios inmuebles que hacen parte del Complejo Hospitalario San Juan de Dios en la ciudad de Bogotá, de acuerdo con lo establecido para cada grupo”*, y como resultado, celebró los contratos de consultoría para realizar los estudios técnicos y los proyectos de restauración de los (i) Edificios Inmunológico, San Roque y San Jorge; (iii) Edificios Capilla, Convento y Jardín Infantil y (iii) Edificios Salud Mental y Cundifarma., bajo los cuales se desarrollaron los correspondientes estudios técnicos.

Posteriormente, mediante Resolución No. 1362 del 25 de octubre de 2024, publicada en el Secop II en la misma fecha, la Secretaria General ordenó la apertura del proceso de selección de Licitación Pública No. MC-LP-004-2024, cuyo objeto es *“Realizar las obras de intervención integral de varios inmuebles que hacen parte del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, en la ciudad de Bogotá D.C., declarado Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, de acuerdo con lo establecido para cada Grupo.”*

El Proceso de Selección fue estructurado bajo la modalidad de “Grupos o Lotes” prevista en los documentos tipo expedidos por Colombia Compra Eficiente (CCE): Grupo 1: Edificio Salud Mental; Grupo 2: Edificio San Roque; Grupo 3: Edificio Jardín Infantil; Grupo 4: Edificio Cundifarma; Grupo 5: Edificio Inmunológico; Grupo 6: Edificio Capilla- Convento y Grupo 7: Edificio San Jorge.

La Licitación previó que se suscribiera un contrato de obra para cada uno de los Grupos, de acuerdo con el modelo de minuta de contrato de obra contenido Anexo 4 de los documentos del Proceso de Selección, con el fin de contar con condiciones uniformes para todos los grupos del proceso de selección, de acuerdo con los principios de eficiencia, transparencia y objetividad, facilitar la gestión y el seguimiento de la ejecución contractual. Lo anterior, sin perjuicio de las particularidades de cada edificio que son consideradas en cláusulas puntuales de la minuta de contrato, que así se identifican y en los anexos técnicos y apéndices de cada edificio.

Mediante Resolución No. 1574 del 11 de diciembre de 2024, publicada en el SECOP II, la Secretaria General del Ministerio, actuando conforme a la delegación que le fue concedida mediante Resolución 1851 de 21 de junio de 2019, ordenó la adjudicación de la Licitación Pública No. MC-LP-004-2024 y, posteriormente, se procedió a la celebración de los correspondientes contratos de obra.

Asimismo, el Ministerio desarrolló el Concurso de Méritos Abierto MC-CM-009-2024, con el objeto de: *“Contratar la interventoría integral de los contratos de obra derivados del proceso de licitación pública MC-LP-004-2024 cuyo objeto es Realizar las obras de intervención integral de varios inmuebles que hacen parte del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, en la ciudad de Bogotá D.C., declarado Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, de acuerdo con lo establecido para cada Grupo.”*, el cual fue adjudicado mediante Resolución No. 1688 de 27 de diciembre de 2024.

A continuación se identifican para cada grupo, los contratos de obra e interventoría celebrados como resultado de la Licitación Pública No. MC-LP-004-2024 y del Concurso de Méritos Abierto MC-CM-009-2024, respectivamente, los cuales se encuentran en ejecución:

Grupo	Contrato de Obra	Contratista de Obra	Contrato de Interventoría	Interventor
Grupo 1: Edificio Salud Mental	4341-2024	CONSORCIO OBRAS SJD – 25	4376-2024	CONSORCIO HOSPITALARIO CABA-RC
Grupo 2: Edificio San Roque	4342-2024	CONSORCIO OBRAS CAE	4377-2024	CONSORCIO SAN JUAN 2024

Grupo	Contrato de Obra	Contratista de Obra	Contrato de Interventoría	Interventor
Grupo 3: Edificio Jardín Infantil	4343-2024	CONSORCIO OBRAS HOSPITAL DOMO	4378-2024	CONSULTEC S.A.S.
Grupo 4: Edificio Cundifarma	4345-2024	CONSORCIO OBRAS 2025	4379-2024	CONSORCIO INFRAESTRUCTURA CCI
Grupo 5: Edificio Inmunológico	4344-2024	CONSORCIO L.S.V.	4380-2024	CONSORCIO INTERHOSPITAL PAC
Grupo 6: Edificio Capilla – Convento	4346-3034	CONSORCIO ALIANZA PATRIMONIAL	4381-2024	IBP INGENIERÍA S.A.S.
Grupo 7: Edificio San Jorge	4347-2024	CONSORCIO BIC NAL	4382-2024	CONSORCIO HOSPITALARIO PATRIMONIAL

De otra parte, el Ministerio desarrolló la Licitación Pública MC-LP-007-2024, para la contratación de las obras de intervención integral del edificio Siberia que hace parte del HSJD e IMI, como resultado de la cual celebró el contrato de obra pública 4349 de 2024 con el Consorcio Infraestructura Siberia. Por su parte, la interventoría de dicho edificio se encuentra a cargo del Consorcio RYU-GD Patrimonial, bajo el contrato 4383-2024. Para este Edificio, según lo indicado por la Entidad, se utilizó como referencia la misma minuta de contrato del proceso MC-LP-004-2024.

b. Modificación 1 de los contratos de obra

Algunos de los contratos de obra celebrados como resultado de la Licitación Pública No. MC-LP-004-2024 han sido objeto de una modificación (Modificadorio No 1), en la cual se modificaron las secciones 11.2.1 y 11.2.2 de la Cláusula 11. Forma de pago; las secciones 21.1; 21.2;21.3.1;21.3.2 y 21.4 de la Cláusula 21. Apropiación de Diseños, Apropiación de ajustes a los diseños aprobados, evaluación de las obras ejecutadas parcialmente y revisión de las especificaciones técnicas; la Cláusula 26.2 Verificación y cumplimiento del cronograma de obra; la Cláusula 27.4 Procedimiento para las Suscripción de Actas Parciales de Obra.

En general, dichas modificaciones estuvieron dirigidas a incorporar un ajuste en los contratos de obra que, sin modificar la estructura del mecanismo de pago pactado en el contrato y manteniendo el esquema de pago por componente, permitiera reducir el plazo entre el momento en que se ejecuta y verifica un conjunto de actividades de obra y en el que se causa la retribución del contratista, sin alterar el valor ni plazo estimado de los contratos.

Grupo	Contrato de Obra	Modificadorio
Grupo 1: Edificio Salud Mental	4341-2024	Modificadorio 1 de 8 de octubre de 2025
Grupo 2: Edificio San Roque	4342-2024	Modificadorio 1 de 7 de octubre de 2025
Grupo 3: Edificio Jardín Infantil	4343-2024	Modificadorio 1 de 2 de octubre de 2025
Grupo 4: Edificio Cundifarma	4345-2024	Modificadorio 1 de 2 de octubre de 2025
Grupo 5: Edificio Inmunológico	4344-2024	Modificadorio 1 de 20 de octubre de 2025
Grupo 6: Edificio Capilla – Convento	4346-2024	Modificadorio 1 de 7 de octubre de 2025
Grupo 7: Edificio San Jorge	4347-2024	N/A

Asimismo, el contrato de obra pública 4349 de 2024 para las obras de intervención integral del edificio Siberia que hace parte del HSJD e IMI, fue modificado mediante Modificadorio 1 de 7 de octubre de 2025.

c. Alcance de las modificaciones en preparación

De acuerdo con lo señalado en las reuniones de trabajo del 8 y 22 de abril de 2026, la Dirección de Patrimonio y Memoria se encuentra preparando solicitudes de modificación de algunos contratos de obra de edificaciones del HSJD, los cuales se encuentran en etapa de construcción. En particular, para los Edificios Jardín Infantil, Siberia, Inmunológico y Salud Mental, así como de sus correspondientes interventorías.

Si bien la ejecución de cada contrato tiene consideraciones particulares, según lo indicado por el equipo de apoyo a la supervisión, las necesidades de modificación para la adición y prórroga de los contratos de obra, en general, se encuentran relacionadas con alguno(s) de los siguientes supuestos:

- Circunstancias ajenas a las partes que afectaron los plazos estimados para la ejecución del contrato;
- Como resultado de la apropiación de diseño realizada durante la Etapa de Preconstrucción se identificaron cantidades adicionales de obra e ítems de obra no previstos, lo cual requeriría la incorporación de recursos adicionales y la ampliación del plazo contractual;
- Se identificaron variaciones en las cantidades de obra inicialmente previstas, como resultado de las condiciones reales del sitio de intervención y la necesidad de incorporar nuevas actividades e ítems adicionales indispensables para garantizar la estabilidad, funcionalidad y adecuada finalización del proyecto, lo cual requeriría la incorporación de recursos adicionales y la ampliación del plazo contractual.

Por su parte, la modificación para la adición y prórroga de los contratos de interventoría estaría fundamentadas en la extensión del plazo de ejecución de los correspondientes contratos de obra.

De otra parte, en la reuniones de trabajo del 22 de abril de 2026, el equipo de la Dirección de Patrimonio y Memoria, señaló que, teniendo en cuenta la necesidad de adelantar los trámites para contar con los recursos requeridos para las adiciones y prórrogas de los contratos de obra y de interventoría antes referidas, se tiene previsto modificar algunos contratos de obra para ajustar el plazo estimado previsto en la cláusula 6 de la minuta, mientras el Ministerio finaliza los trámites correspondientes para contar con los recursos requeridos para las adiciones y prórrogas.

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que, como se señaló previamente, los contratos de obra celebrados como resultado de la Licitación Pública No. MC-LP-004-2024 contienen un mismo clausulado tipo de acuerdo con el modelo contenido en el Anexo 4 de dicho proceso de selección, a continuación se identificará la regulación aplicable en materia de modificaciones de contratos estatales, de acuerdo con la ley, jurisprudencia y doctrina, para luego identificar las disposiciones aplicables contenidas en el contrato de obra, así como en clausulado general de los contratos de interventoría. De otra parte, en general, las consideraciones que se plantean resultarían en general aplicables al contrato de obra del Edificio Siberia, sin perjuicio de que el Ministerio deba revisar cada una de las cláusulas aplicables al momento de definir el alcance de la modificación, teniendo en cuenta que, no todas las cláusulas tienen la misma redacción que la minuta contenida en el Anexo 4.

2. Reglas aplicables a la modificación de mutuo acuerdo del contrato estatal

a. Regulación legal y jurisprudencial

La normatividad vigente en materia de contratación pública no prevé una regulación expresa sobre las modificaciones de los contratos estatales, salvo por (i) la potestad excepcional de modificación unilateral por parte de entidades estatales (Artículo 16 de la Ley 80 de 1993) y (ii) la regulación que fija los porcentajes límite para adicionar el valor del contrato inicialmente previsto (Artículo 40 de la Ley 80 de 1993).

Así, si bien no hay norma que regule la modificación de los contratos estatales, es importante recordar que estos, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, se rigen por las disposiciones mercantiles y civiles, salvo por aquellas materias expresamente reguladas en dicha Ley, por lo que uno de los principios que les resultan aplicables es el de autonomía de la voluntad de las partes, por lo que, si estas así lo deciden, pueden modificar los contratos de los que son parte.

No obstante, la jurisprudencia y la doctrina han limitado la libre configuración de las modificaciones de los contratos estatales, fijando las pautas generales conforme las cuales las condiciones iniciales de un contrato con el Estado pueden ser modificadas, teniendo en consideración de que no se trata de una relación entre particulares y que, por encima de los intereses individuales, prevalece el interés público.

En sentencia C-300 de 2012¹, la Corte Constitucional decidió sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 28 del Ley 1150 de 2007 (el cual fue posteriormente derogado por el artículo 39 de la Ley 1508 de 2012). En esta sentencia el artículo demandado fue declarado exequible, pues la Corte consideró que era posible celebrar contratos adicionales para agregar actividades y obras a los contratos de concesión de obra pública, siempre que estas fueran necesarias para cumplir el objeto contractual originalmente pactado. En consecuencia, los contratos estatales pueden ser modificados excepcionalmente cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado a los cuales sirve el respectivo contrato. Este mecanismo cobra relevancia en aquellos contratos afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que puedan afectar su ejecución, como ocurre, por ejemplo, en los contratos de largo plazo.

En el análisis de constitucionalidad de la norma, la Corte Constitucional destacó varios puntos relevantes:

- Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad, en aras de la realización de los fines del contrato.
- Se reconoce que la ejecución de los contratos puede distar de aquello que se estableció durante la etapa de planeación, que pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, y con esto los contratos deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las situaciones y circunstancias que se presenten durante la ejecución.
- Que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o a discreción de estas, pues, por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios que rigen la contratación estatal.
- La modificación del contrato no puede alterar su esencia y convertir el contrato original en otro tipo de negocio jurídico, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato.²

Por su parte, CCE en conceptos recientes (C-466 de 2024, C-465 de 2024, C-384 de 2025) ha recogido el desarrollo jurisprudencial y doctrinal sobre la materia, y ha señalado que los contratos estatales están naturalmente sujetos a cambios derivados de su ejecución y del paso del tiempo, por lo que es posible que

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

² Sobre este punto es importante destacar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos (que se citan a través de la sentencia comentada) diferencian la “adición contractual” y el “contrato adicional”, respecto de los cuales no existe unanimidad sobre su significado y alcance, pues son de creación jurisprudencial y no legal. La Corte Constitucional, en la Sentencia analizada, determinó que la discusión respecto de estos dos conceptos debía ser resuelta de la siguiente manera: “(...) la reforma del objeto del contrato, en tanto elemento de su esencia, debe tener lugar en un nuevo contrato; permitir lo contrario conllevaría autorizar su sustitución sin el cumplimiento de las formalidades propias del contrato estatal y en perjuicio de los principios que persiguen tales reglas. Esto no significa que el objeto no pueda ser complementado, siempre y cuando se trate de la adición de actividades necesarias para su adecuada realización”.

Así, si bien la Corte Constitucional mantuvo la diferenciación entre contrato adicional y adición contractual, realizó una aclaración importante: no toda modificación al objeto del contrato requiere de un contrato adicional o nuevo, puesto que se reconoce que este puede ser complementado, siempre y cuando dicha complementación conste de actividades necesarias para su adecuada realización.

se presenten ciertas situaciones que requieran su modificación; necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades a las inicialmente previstas, o necesidad de ejecutar nuevos ítems o actividades no incluidas en el alcance inicial, ante lo cual, en todo caso debe respetarse lo previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que limita la adición del contrato al 50% de su valor inicial:

“La ejecución de los contratos estatales está sujeta a los cambios propios del paso del tiempo. Así, durante la etapa de planeación, las entidades estiman y determinan las prestaciones que demanda la satisfacción de la necesidad identificada. No obstante, durante la ejecución del contrato, las partes pueden evidenciar alguna de las siguientes situaciones: (i) la necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades a las inicialmente previstas, a lo que se le conoce como “mayores cantidades de obra”, “obras adicionales” o adición de “ítems contractuales”; o (ii) la necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica las entidades ejecutan “obras extra” o “amplían el alcance” del contrato mediante la celebración de un “contrato adicional”. No obstante, estos términos –algunos de ellos usualmente empleados en contratos de obra– son nociones doctrinarias que se utilizan en la práctica por las entidades estatales, y que no tienen un fundamento particular en el ordenamiento jurídico.

Lo importante es que, frente a cualquier incremento del valor inicial del contrato, por cualquiera de los dos supuestos señalados previamente, e independiente de la denominación -otro sí, adición o modificación- aplica el límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, según el cual “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”.

En este contexto, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial y los conceptos de CCE, se han identificado los siguientes parámetros que la Administración Pública debe tener en cuenta para definir la procedencia de la modificación de los contratos que ha celebrado, con el fin de garantizar el respeto de los principios de la contratación pública³:

- (i) Límites axiológicos: se deben preservar los principios de igualdad, transparencia, planeación, libertad de concurrencia y selección objetiva.
- (ii) Límites del orden temporal:
 - No se podrá modificar un contrato cuyo plazo ha terminado.
 - No se podrán incluir prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, pues resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia.⁴

Aunque la Ley 80 de 1993 no se refiere expresamente a la posibilidad de extender el plazo de los contratos estatales, en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes⁵, éstas

³ Colombia Compra Eficiente. Concepto C-384 de 2025.

⁴ El Consejo de Estado ha considerado en varias oportunidades que las prórrogas automáticas -referidas a la estipulación por la cual las partes convienen en que llegado el término del vencimiento del contrato y ante el silencio previsto de una o ambas partes sobre su ampliación o terminación, el plazo se extiende (generalmente, por un periodo igual al inicial), sin que sea necesario realizar ningún acto o formalidad- son contrarias a los principios de la contratación pública, a los de la buena administración y a las finalidades de la Ley 80, que constituyen límites al contenido de los contratos estatales. Ver: Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Exp. 15.239. C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 19 de mayo de 2010; Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 26 de febrero de 2015. Exp. 30.834. C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁵ Ver artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993.

pueden acordar la extensión del plazo, siempre y cuando dicha extensión responda a las necesidades de ejecución del contrato y respete los límites antes identificados.

(iii) Límites del orden formal:

- La modificación debe constar por escrito, en razón del carácter solemne del contrato estatal, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 y ser suscrita por el jefe o representante legal o su delegado en el SECOP, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley 80 de 1993.
- En el caso de modificación del valor del contrato, se debe contar con las disponibilidades presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones. En tal sentido, previo a la suscripción de la prórroga, contar con el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal para su ejecución; así como con las vigencias futuras en caso de ser necesario.
- Se debe contar con una motivación y justificación de la modificación para determinar su juridicidad, necesidad, racionalidad y proporcionalidad de su contenido.

(iv) Límites del orden material:

- No se podrán modificar las condiciones sustanciales del contrato, incluyendo aquellas que hayan permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos o seleccionar una oferta distinta de la seleccionada.
- Las causas que lo justifiquen deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, con una debida diligencia, que hagan imperiosa o necesaria a modificación contractual; esto implica que existan situaciones posteriores, externas a las partes y no agravadas por su acción u omisión, puestas de manifiesto o imposibles de advertir en la etapa precontractual y que además muestren la imposibilidad de cumplir lo pactado inicialmente o su falta de idoneidad⁶.
- Con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse, no son admisibles las modificaciones que desnaturalicen, transformen o alteren la naturaleza del contrato.
- La modificación debe consistir en prestaciones necesarias e inseparables técnica o económicamente del contrato inicial, que no permitan su uso o aprovechamiento independiente; es decir, que la modificación no pueda ser materia de un nuevo proceso de selección, o de su contratación con un tercero.
- Se debe cumplir con el límite legal cuantitativo para adicionar valores inicialmente pactados.⁷ En cuanto al aumento del valor inicialmente pactado mediante una modificación contractual, a lo cual comúnmente se le denomina “adición”, se debe tener en cuenta el límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 que establece: “(...) *Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales*”. Este

⁶ De acuerdo con el Concepto 2263 del 17 de marzo del 2016 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado: “estas circunstancias pueden obedecer a razones de tipo geológico, medioambiental o de otra índole, que no pudieron ser razonablemente previstas”.

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2263 del 17 de marzo del 2016; y Concepto 2369 del 6 de junio de 2018.

límite es aplicable a todos los contratos estatales regidos por la Ley 80 de 1993, independientemente de la modalidad de contratación aplicada⁸.

La norma contiene una forma de actualización del valor considerando la pérdida del poder adquisitivo del dinero, mediante el cálculo del tope en salarios mínimos. Para ello, se deberá calcular el valor inicial del contrato con el valor del salario mínimo legal vigente mensual (SMLVM) del momento de la suscripción del contrato, y luego dividirlo a la mitad –para conseguir el cincuenta por ciento (50%)–, siendo dicho resultado el valor máximo de la adición⁹. Al respecto, ha señalado CCE:

“En consecuencia, al momento de hacer la adición se debe tener en cuenta que el cálculo del límite debe hacerse en salarios mínimos para efectos de que el cálculo del tope sea preciso. De manera que para adicionar un contrato debe dividirse el valor inicial por el salario mínimo legal mensual vigente –SMLMV– al momento de la suscripción del contrato, y luego dividirlo por 2; el resultado obtenido constituirá el número de SMLMV por los cuales podrá adicionarse el contrato. En este sentido, para evitar equivocaciones, lo ideal es que cada vez que se efectúe una adición, se estime su valor en salarios mínimos, que se calcularán con base en el vigente al momento de la adición, de manera que se descuenten estos de los salarios mínimos que restan por adicionar, pues las modificaciones podrían hacerse en diferentes años, porque si el contrato se ejecuta sin existir variación en el valor del salario mínimo la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.”

De acuerdo con lo anterior, se deberá realizar el cálculo de los valores en SMLMV para verificar el respeto de este límite.

b. Disposiciones del Contrato de Obra

i. Características generales

Como se señaló previamente, los contratos de obra de la Licitación Pública No. MC-LP-004-2024, para la intervención integral de varios inmuebles que hacen parte del HSJD e IMI, parten de una misma minuta tipo contenida en el Anexo 4 de los documentos del Proceso de Selección. Ello, sin perjuicio de algunas diferencias que existen entre ellas, atendiendo a las particularidades de cada Edificio. Sin embargo, las previsiones relativas a las etapas del contrato y las modificaciones contractuales son las mismas, por lo que las disposiciones a las que se hará referencia a continuación, son equivalentes en los distintos contratos.

Los contratos celebrados corresponden a contratos de obra, definidos en el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 como aquellos que *“celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”*.

Cada contrato de obra tiene por objeto la intervención integral del correspondiente Edificio del HSJD e IMI, de acuerdo con las modalidades autorizadas por el Ministerio para cada uno, en las resoluciones de

⁸ Para los contratos de interventoría, existe la excepción del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 que dispone: *“Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. (...)”* (subrayado fuera del texto original).

⁹ En el Concepto C-384 de 2025, Colombia Compra Eficiente también señaló que: *“(…) lo ideal es estimar el valor de la adición en salarios mínimos, calculados con base en el valor vigente, de manera que este valor se descuenta de los salarios mínimos que restan por adicionar. Lo anterior, pues las modificaciones podrían hacerse en diferentes años.”* También ver el Concepto C-485 de 2025 de Colombia Compra Eficiente.

autorización correspondientes, así como con las licencias de construcción expedidas por las Curadurías Urbanas.

En cuanto al valor del contrato y la forma de Retribución, los contratos tienen, entre otras, las siguientes características:

- Establecen el valor estimado del contrato, y su equivalente en SMLMV para el año de su suscripción.
- Discriminan dentro del valor estimado del contrato: (i) el Valor Estimado de la Retribución del Contratista consignado en la Propuesta Económica del Contratista y que corresponde a los Precios Unitarios ofertados, multiplicados por las cantidades de obra estimadas, más el AIU y el IVA sobre la Utilidad y (ii) el Valor para Ajustes previsto en el Contrato, el cual ha sido presupuestado por la Entidad para atender las variaciones del IPC.
- La Retribución remunera de manera integral todas las prestaciones a cargo del Contratista y corresponderá a la sumatoria de los valores que se consignen en las Actas Parciales de Obra y en el Acta de Terminación y Recibo Final de Obra, las cuales serán calculadas conforme se establece en el numeral 11.2 de la minuta.
- Se introducen Componentes, que corresponden a cada uno de los conjuntos de actividades constructivas relacionadas y que conforman una parte del proceso de Intervención del Edificio, las cuales se describen en el Anexo Técnico. La fórmula de retribución tiene en cuenta los componentes que han sido terminados y aceptados por la Interventoría en el mes de cálculo durante la Etapa de Construcción.
- Se incluye un Valor para Ajustes, el cual permite a la Entidad reconocer el valor real de la variación del IPC en el cálculo de la retribución, como fórmula de reajuste, hasta por el Valor para Ajustes.

La minuta de contrato de obra contempla la división de la ejecución del contrato en las siguientes Etapas, cuya duración es estimada y se establece en cada uno de los contratos de acuerdo con las intervenciones y características de cada Edificio:

- **Etapas de Preconstrucción:** La Etapa de Preconstrucción correrá desde la Fecha de Inicio hasta la fecha en que se cumplan las condiciones precedentes para el inicio de la siguiente etapa.

Durante la Etapa de Preconstrucción se determinan las licencias y permisos existentes, que son aquellas vigentes a la fecha de celebración del contrato, y se distinguen de las licencias y permisos adicionales que son todos aquellos que el contratista debe obtener por su cuenta y riesgo durante la Etapa de Preconstrucción.

Se prevé un mecanismo en el que durante la Etapa de Preconstrucción, el Contratista de Obra realiza la apropiación y revisión de las Especificaciones Técnicas y advierte desde un principio las necesidades de modificación, según se regula en la cláusula 21 de la minuta de contrato y en el Anexo Técnico.

Señala la cláusula 21.1: *“Será obligación del Contratista revisar, analizar y valorar la totalidad de la documentación que hace parte de las Especificaciones Técnicas y en particular, será su obligación determinar la aptitud de dicha información para la consecución de las obligaciones de resultado contenidas en este Contrato y determinar aquellas modificaciones a las Especificaciones Técnicas que fueran indispensables para tal efecto, de tal manera que se apropie de la información técnica que hace parte de este Contrato.”*

Por su parte, la cláusula 21.4 señala que como consecuencia de la finalización del procedimiento de revisión *“(…) el Contratista acepta que ha efectuado la apropiación completa de las Especificaciones Técnicas y que estas son suficientes y adecuadas para la correcta ejecución del objeto del Contrato y que, por lo tanto, no habrá reclamación alguna o exención de la*

responsabilidad que le compete al Contratista, según se establece en este Contrato, por errores o inconsistencias pretendidos o reales en dichos documentos.”

- **Etapas de Construcción:** Esta Etapa empezará en la fecha en la que se cumplan las condiciones precedentes para su inicio y terminará con la suscripción del Acta Parcial de Obra en la que se encuentre el último de los Componentes del Edificio.

Se establecen las condiciones precedentes para el inicio de la Etapa de Preconstrucción, incluyendo la suscripción del Acta de Puesta a Disposición del Área, la terminación del procedimiento de revisión de especificaciones técnicas y apropiación de diseños, el cumplimiento de los requisitos para el desembolso del anticipo y la consignación de su valor, entre otros; se incluye la regulación de la presentación, seguimiento y modificación del cronograma de obra; se incluye la regulación de las cantidades adicionales de obra, su definición, verificación y control, así como para ítems de obra no previstos y se incluyen las reglas para las modificaciones de las especificaciones técnicas por parte de la entidad, así como para el cambio de ley que afecte las especificaciones técnicas.

- **Etapas de Alistamiento:** Esta Etapa empezará con la suscripción del Acta Parcial de Obra en la que se encuentre el último de los Componentes del Edificio y terminará con la suscripción del Acta de Terminación y Recibo Final Obra.

La etapa de alistamiento es aquella durante la cual el Contratista junto con el Interventor efectuarán las pruebas, ensayos y simulacros necesarios para verificar que las Intervenciones cumplen con las obligaciones previstas en el Anexo Técnico y que, como consecuencia de ello, el Edificio puede ser operado en condiciones funcionales. Durante esta etapa el contratista tiene, entre otras, la obligación de efectuar cualquier reparación, ajuste o actividad necesaria para que las Intervenciones ejecutadas en la Etapa de Construcción cumplan con los resultados previstos, así como de adelantar todas las actividades necesarias para asegurar que las Intervenciones mantengan las características y estándares de calidad establecidos en este Contrato.

Finalmente, es relevante señalar que la minuta de contrato de obra incluye un capítulo de ecuación contractual en el cual se regula la asignación de riesgos entre las partes, de acuerdo con las características del proyecto y partiendo del principio de que los riesgos se asignan a quien esté en mejor capacidad de administrarlo, de acuerdo con el CONPES 3714 de 2011.¹⁰

Se asignan al Contratista, de acuerdo con las cláusulas del contrato, los siguientes riesgos:

- Los efectos favorables o desfavorables derivados de las variaciones en las variables que determinan el costo total de las Intervenciones, excepto por el riesgo de mayores cantidades de obra, toda vez que es una obligación contractual del Contratista obtener los resultados previstos en el presente Contrato y en especial los previstos en las Especificaciones Técnicas.
- Los efectos derivados de deficiencias o insuficiencia de los Estudios de Detalle de Distribución Espacial elaborados por el Contratista durante la Etapa de Preconstrucción y de las Especificaciones Técnicas, una vez surtido el trámite al que se refiere la cláusula 21.
- Los efectos derivados de las variaciones en el costo todos los estudios técnicos requeridos para la ejecución de las Intervenciones, sus efectos sobre el Cronograma de Obra y sobre el costo total.
- Los efectos desfavorables derivados de accidentes en obra, en el Área del Proyecto y/o en el Predio que afecten a sus empleados, Subcontratistas, terceros y medio ambiente, siempre que los mismos sean causados por los empleados del Contratista, por sus Subcontratistas o por cualquier

¹⁰ En el caso del Edificio Siberia, se observa que las cláusulas del Capítulo IX de ecuación contractual tienen algunas redacciones diferentes respecto de las cláusulas del Anexo 4 de la Licitación Pública No. MC-LP-004-2024, por lo que el Ministerio deberá verificar las implicaciones que ello pueda tener en el caso concreto, de acuerdo con las circunstancias de ejecución de dicho contrato, que se planteen para la justificación de la correspondiente modificación contractual.

otra persona natural o jurídica que pueda hacer responsable extracontractualmente al Contratista por sus actos, hechos u omisiones.

- Los efectos derivados de las Cantidades de Obra Imputables al Contratista.
- Los efectos favorables y desfavorables de la condición de bien de interés cultural del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil en el que serán ejecutadas las Intervenciones, en tanto es obligación del Contratista obrar con especial cuidado en la ejecución de las Intervenciones, dado el contexto en que se encuentra el Edificio.
- Los efectos favorables o desfavorables derivados de las variaciones en las condiciones económicas
- Parcialmente, los efectos derivados de las variaciones del IPC, esto es los valores que excedan el Valor para Ajustes.
- Los efectos derivados de las variaciones en la rentabilidad del negocio y obtención de utilidades o sufrimiento de pérdidas
- Los efectos de las variaciones en los costos asociados a la ejecución de las actividades de gestión social y del Plan de Manejo Ambiental
- Parcialmente, los efectos en la ejecución de las Intervenciones que se deriven de hechos de carácter político o social, en tanto sean asegurables.
- Los efectos derivados de las modificaciones en Ley Aplicable; os efectos derivados del acaecimiento de eventos cubiertos por las pólizas y los efectos derivados de la variación en el costo de las garantías y de su renovación.
- Los efectos derivados del contenido de las Licencias y Permisos requeridos para la ejecución de las Intervenciones
- Parcialmente, los efectos favorables o desfavorables asociados a la modificación de la Licencia de Construcción
- Parcialmente, los efectos que se deriven de la ocurrencia de Eventos Eximentes de Responsabilidad, en tanto asumirá las consecuencias del daño emergente y la mayor permanencia en obra causada por éstos, salvo que se trate de hechos no asegurables.

Por su parte, se asignan a la entidad, de acuerdo con las cláusulas del contrato, los siguientes riesgos:

- Los efectos favorables o desfavorables derivados de las Cantidades Adicionales de Obra;
- Los efectos desfavorables derivados de los Ítems de Obra no Previstos, en tanto éstos impliquen un mayor valor del Valor Estimado de la Retribución;
- Los efectos desfavorables derivados de indisponibilidad o demora en la puesta a disposición del Edificio;
- Los efectos desfavorables derivados de la ocurrencia de un Evento Eximente de Responsabilidad, siempre que éste tenga origen en riesgos no asegurables;
- Parcialmente, los efectos derivados de la demora en la modificación de la Licencia de Construcción;
- Parcialmente, los efectos desfavorables derivados de las variaciones del IPC, esto es hasta el Valor para Ajustes;
- Los costos asociados a la necesidad de descontaminación del suelo para la ejecución de las Intervenciones;

- Parcialmente, los efectos derivados de las variaciones en el nivel freático del Predio en el que se ubica el Proyecto, cuando este supere los niveles indicados en el estudio de suelos y/o el en proyecto hidráulico;
- Los costos asociados al traslado y protección de Redes, en tanto, de llegar a requerirse actividades asociadas al traslado y protección de Redes, éstas serán asumidas por la Entidad como Ítems de Obra no previstos.

Todo riesgo no asignado expresamente a la Entidad se entenderá como asignado al Contratista.

ii. Modificaciones del contrato de obra identificadas en Etapa de Preconstrucción

Como se indicó previamente, la minuta del contrato de obra incluyó en la Etapa de Preconstrucción la apropiación y revisión de las Especificaciones Técnicas por parte del contratista, como paso previo a la Etapa de Construcción. Como resultado de ello, el contratista debe determinar la aptitud de dicha información para la consecución de las obligaciones de resultado contenidas en el Contrato e identificar aquellas modificaciones a las Especificaciones Técnicas que fueran indispensables para tal efecto.

El informe del contratista debe estar acompañado de los diseños, planos, memorias, modelos, análisis de precios unitarios y en general, toda la información de soporte; así como de la propuesta de modificación del Cronograma de Obra inicial y la programación de la ejecución de las Intervenciones de acuerdo con los Componentes.

Como consecuencia de ello, una vez finalizada dicha revisión, el contratista acepta que las Especificaciones Técnicas son suficientes y adecuadas para la correcta ejecución del objeto del Contrato.

En el caso en que, como consecuencia de lo anterior se requiera la adición de recursos como consecuencia de la identificación de cantidades adicionales de obra o de la incorporación de Ítems de Obra no Previstos, se requiere que el Ministerio realice los trámites presupuestales necesarios para proceder con la modificación del contrato de obra.

iii. Modificaciones del contrato de obra identificadas en Etapa de Construcción

De conformidad con lo anterior, para la Etapa de Construcción, la minuta de contrato prevé un conjunto de disposiciones que, sin perjuicio de la revisión de las Especificaciones Técnicas realizada por el contratista durante la Etapa de Preconstrucción, permitan incluir cantidades adicionales de obras que resultaban imprevisibles al momento de dicha revisión (cláusula 27), ítems de obra no previstos resultaban imprevisibles al momento de dicha revisión (cláusula 28), modificaciones requeridas por la entidad (cláusula 30) y ajustes en las especificaciones técnicas por cambio de ley (cláusula 31):

“27.1 CANTIDADES ADICIONALES DE OBRA

Serán Cantidades Adicionales de Obra aquellas que, para un Ítem de Obra, excedan las cantidades estimadas en las Especificaciones Técnicas con posterioridad a la terminación del proceso de revisión de los documentos a los que se refiere la CLÁUSULA 21 y sean requeridas por razones que resultaban imprevisibles al momento de la revisión de los documentos a los que trata la CLÁUSULA 21, considerando el estado de la técnica y las buenas prácticas de ingeniería.

La ejecución de Cantidades Adicionales de Obra debe contar en todos los casos con la aprobación del Interventor. (...)”

“27.2 Verificación de las Cantidades Adicionales de Obra

Para su aprobación, el Interventor verificará que las Cantidades Adicionales de Obra sean necesarias para la cabal realización de las Intervenciones y la obtención de los resultados previstos en este Contrato, en especial lo estipulado en el Anexo Técnico y que cumplan con los supuestos señalados en el numeral anterior. En ningún caso el Interventor aprobará Cantidades Adicionales de Obra que no correspondan a dichos requerimientos, ni Cantidades de Obra Imputables al Contratista. En caso de desacuerdo entre las Partes sobre la imputabilidad de las Cantidades Adicionales de Obra, la controversia será decidida de manera definitiva por el Amigable Componedor.

El cálculo del valor de las Cantidades Adicionales de Obra se determinará de acuerdo con el mismo Precio Unitario previsto para el Ítem de Obra correspondiente en la Propuesta Económica del Contratista, de acuerdo con la fórmula prevista en el numeral 11.2 de la CLÁUSULA 11.

Los pagos correspondientes a las Cantidades Adicionales de Obra serán efectuados con cargo al Valor Estimado de la Retribución del Contratista (sin considerar ajustes por variación en el IPC) hasta la concurrencia de dicho valor. Agotado este valor, las Cantidades Adicionales de Obra requerirán de la correspondiente adición presupuestal.” (destacado fuera del texto original)

“CLÁUSULA 28. ÍTEMS DE OBRA NO PREVISTOS

La inclusión de Ítems de Obra no Previstos se hará cumpliendo estrictamente con el siguiente procedimiento:

- a) *El Contratista podrá solicitar a al Interventor la inclusión de Ítems de Obra no Previstos antes de ejecutar una determinada actividad constructiva cuando, a su juicio, tal actividad no puede entenderse incluida dentro de los Ítems de Obra a que se refiere el Anexo Técnico de este Contrato, siempre que se cumplan con los siguientes requisitos:*
 - (i) *Que se trata de una actividad distinta a la de los Ítems de Obra;*
 - (ii) *Que esa actividad sea necesaria para la ejecución de las Intervenciones;*
 - (iii) *Que esa nueva actividad no se ha hecho necesaria por razones imputables al Contratista. Para estos efectos, se entienden imputable al Contratista aquellas actividades que tienen causas en sus propios actos u omisiones, lo cual incluye la ausencia del ítem de obra requerido en informe de modificación de las Especificaciones Técnicas, cuando tal ítem de obra debió haberse previsto e incluido, considerando el estado actual de la técnica y la aplicación de mejores prácticas.*
- (...)
- k) *En el evento en que la inclusión de los Ítems de Obra no Previstos implique un aumento del Valor Estimado de la Retribución, las Partes deberán suscribir la correspondiente modificación al Contrato. Será necesario el aumento en el Valor Estimado de la Retribución cuando la diferencia entre el valor de las cantidades de obra asociadas a los Ítems de Obra no Previstos multiplicada por sus Precios Unitarios, resulta mayor que el valor de las cantidades de obra asociadas a los Ítems de Obra que no serán ejecutados, multiplicada por sus Precios Unitarios.*
- l) *En todo caso, se entiende que nada de lo previsto en esta Cláusula o en el Contrato relacionado con Ítems de Obra no Previstos, afecta o modifica los plazos de ejecución de las Intervenciones ni el Valor Estimado del Contrato, salvo en aquellos casos en que las Partes acuerden que la inclusión de Ítems de Obra no Previstos implica una modificación en el Valor Estimado del Contrato o en el Cronograma de Obras. En todo*

caso, la inclusión de Ítems de Obra no Previstos no modifica el esquema de Retribución pactado en este Contrato.” (destacado fuera del texto original)

“CLÁUSULA 30. MODIFICACIONES REQUERIDAS POR LA ENTIDAD

La Entidad podrá realizar modificaciones, actualizaciones, adiciones o supresiones a las Especificaciones Técnicas, siempre y cuando sea necesario o conveniente para obtener los resultados previstos en este Contrato y para el cumplimiento de los fines públicos, lo cual se requerirá mediante Notificación, en la que se indique la forma en que cubrirá los mayores costos –de ser el caso– que conlleve la ejecución del cambio en las Especificaciones Técnicas.

(...)

En el caso en que las modificaciones, actualizaciones, adiciones o supresiones a las que se refiere esta Cláusula impliquen Cantidades Adicionales de Obra y/o Ítems de Obra no previstos, se procederá de acuerdo con lo previsto en la CLÁUSULA 27 o en la CLÁUSULA 28, según corresponda. (...)” (destacado fuera del texto original)

“CLÁUSULA 31. CAMBIO DE LEY QUE AFECTA LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Si durante la ejecución del presente Contrato sobreviene un cambio de la Ley Aplicable, que pudiese implicar a su vez un cambio en las Especificaciones Técnicas, esa modificación no le será obligatoria al Contratista, salvo que la Entidad lo requiera mediante una Notificación, en la que se indique la forma en que cubrirá los mayores costos –de ser el caso– que conlleve la ejecución del cambio en las Especificaciones Técnicas.

Si las modificaciones a que se refiere esta Cláusula no implican mayores costos, serán de obligatorio cumplimiento para el Contratista, sin necesidad de requerimiento alguno por parte de la Entidad.

En el caso en que las modificaciones a las que se refiere esta Cláusula impliquen Cantidades Adicionales de Obra y/o Ítems de Obra no previstos, se procederá de acuerdo con lo previsto en la CLÁUSULA 27 o en la CLÁUSULA 28, según corresponda. (...)”

En concordancia con lo anterior, la minuta de contrato establece como riesgos asignados a la entidad los efectos favorables o desfavorables derivados de las Cantidades Adicionales de Obra y los efectos desfavorables derivados de los Ítems de Obra no Previstos, en tanto éstos impliquen un mayor valor del Valor Estimado de la Retribución.

En consecuencia, la modificación del contrato de obra que tenga dentro de su alcance cualquiera de estos supuestos, deberá ajustarse a las disposiciones previstas en las cláusulas señaladas, para garantizar el cumplimiento de las reglas contractuales, caso en el cual se estará ante modificaciones que respetan la naturaleza del contrato y no modifican su objeto. Asimismo, debe tenerse en cuenta que tales modificaciones en la medida en que impliquen recursos adicionales, corresponderán a adiciones al Valor Estimado de la Retribución (y no modificarán el Valor Estimado para Ajustes).

En todo caso, de conformidad con lo establecido en el contrato de obra y en el contrato de interventoría, corresponderá al Interventor conceptuar y someter a aprobación del Supervisor las modificaciones, acompañadas de la respectiva justificación.

iv. Modificaciones del contrato de obra para prorrogar el plazo estimado

La cláusula 6 del contrato de obra, señaló el plazo estimado del contrato de acuerdo con el contenido mínimo previsto en el documento tipo de CCE e incorporó la descripción y duración estimada de cada una de sus etapas, precisando que “La duración de las Etapas que se señala en esta cláusula tiene

solamente alcance estimativo. El inicio y terminación de cada Etapa dependerá del cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto en este Contrato.” En consecuencia, la duración efectiva de cada Etapa corre entre las fechas en las que se cumplan las obligaciones previstas en el contrato para la misma. Si por cualquier razón una obligación toma un tiempo mayor para ser ejecutada -por razones imputables o no al contratista- la duración efectiva de la Etapa de Construcción variará, sin perjuicio de las consecuencias previstas contractualmente para el incumplimiento del plazo previsto para las correspondientes obligaciones -si corresponde-, lo que en todo caso dependerá de la causa que lo genera.

De otra parte, la cláusula 26.2 de la minuta de contrato de obra, establece la obligación del Contratista de *“(…) establecer cuidadosos mecanismos de planeación que le permitan coordinar debidamente las Intervenciones con el objeto de cumplir a cabalidad con todas las obligaciones que adquiere en virtud del Contrato.”*, en particular, de las obligaciones de plazo asociadas al Cronograma de Obras, mientras que la cláusula 26.3 regula las modificaciones del Cronograma de Obra, distinguiendo aquellas que no alteran los plazos máximos de entrega de Componentes de aquellas que sí, incluidas las derivadas de eventos eximentes de responsabilidad regulados en la cláusula 42, aquellas derivadas del informe de revisión de Especificaciones Técnicas, de acuerdo con la Cláusula 21.4.1(a), o de la existencia de Ítems de Obra no Previstos, conforme se establece en la Cláusula 28(1).

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que:

- a) La Etapa de Construcción no culmina una vez llegada la fecha en la que se cumple la duración estimada prevista en el Contrato de Obra, en tanto, esta Etapa *“terminará con la suscripción del Acta Parcial de Obra en la que se encuentre el último de los Componentes del Edificio.”* En consecuencia, se trata de una obligación sujeta a condición.
- b) Tampoco se afecta el inicio de la Etapa de Alistamiento, en tanto ésta *“empezará con la suscripción del Acta Parcial de Obra en la que se encuentre el último de los Componentes del Edificio y terminará con la suscripción del Acta de Terminación y Recibo Final Obra.”* Así, las obligaciones que hacen parte de la Etapa de Alistamiento están sometidas a la condición de la efectiva culminación de la Etapa de Construcción.
- c) El Cronograma de Obra y sus modificaciones se encuentran regulados dentro de la Etapa de Construcción y se refieren al cumplimiento de obligaciones del contratista de obra en los plazos previstos en el mismo Cronograma de Obra, de acuerdo con el Anexo Técnico. Se trata de obligaciones sujetas a plazo.
- d) El Contrato prevé diversas circunstancias en las cuales es posible modificar el Cronograma de Obra, entre las cuales se encuentran los eventos eximentes de responsabilidad, el informe de modificación de especificaciones técnicas y la existencia de ítems de obra no previstos.
- e) El Contratista continúa obligado a dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el Contrato de Obra con independencia de que la duración efectiva de la Etapa correspondiente resulte mayor que a la estimada.

De lo anterior, se desprende que, en principio, no se requiere de la modificación del plazo estimado del Contrato de Obra al que se refiere la cláusula 6, cuando alguna(s) de sus Etapas tenga una duración efectiva mayor a la duración estimada prevista en el Contrato de Obra, en tanto el plazo estimado del contrato no corresponde a un plazo de carácter resolutorio que, al agotarse, implique que el contrato pierda sus efectos. Sin embargo, lo anterior no obsta para que las partes de común acuerdo, mediante modificación al Contrato de Obra, hagan explícito el ajuste del plazo estimado del mismo en determinados supuestos, como, por ejemplo, una modificación del Cronograma de Obra por mutuo acuerdo de las Partes.

Señalado lo anterior, se observa que, de acuerdo con lo señalado en la sección 1.c, en cuanto a la modificación del plazo estimado del Contrato de Obra, se plantean dos supuestos:

- (i) El primero referido a la necesidad de prorrogar el Contrato de Obra para hacer explícitas las afectaciones que en la ejecución de las Intervenciones y, por ende en el cumplimiento del Contrato de Obra tiene la identificación de cantidades adicionales de obra y de ítems de obra no previstos, los cuales no se encontraban en las Especificaciones Técnicas iniciales (ya sea que fueron identificados durante la Etapa de Preconstrucción o durante la Etapa de Construcción).
- (ii) El segundo referido a la modificación del plazo de ejecución de algunos contratos de obra con el fin de ajustar el plazo estimado de ejecución, para que incluya el tiempo para finalizar los trámites correspondientes para contar con los recursos requeridos para las adiciones y prórrogas a las que se refiere el numeral anterior.

En nuestra opinión, bajo el principio de autonomía de la voluntad y considerando las necesidades ejecución del contrato para el cumplimiento de su objeto, en los supuestos planteados resultaría viable jurídicamente plantear una modificación de la cláusula 6 del contrato de obra con el fin de reflejar el acuerdo entre las partes contratantes en cuando al ajuste del plazo estimado del Contrato de Obra y, de ser el caso, de la duración estimada de alguna(s) de sus Etapas, en particular, de la Etapa de Construcción que es la etapa durante la cual tiene lugar la ejecución de las Intervenciones, con los ajustes en cantidades de obras e ítems de obras no previstos identificados, de acuerdo con lo establecido en el contrato.

Ahora bien, en todo caso, se recomienda señalar expresamente que las demás estipulaciones que no hayan sido modificadas mediante el correspondiente otrosí continúan vigentes y que la modificación del plazo estimado en los términos señalados no genera ningún costo a favor del contratista a cargo de la Entidad.

c. Modificación del Contrato de Interventoría

El numeral 1 del artículo 31 de la Ley 80 de 1993, establece que las entidades estatales tienen el deber de contar con una interventoría para los contratos de obra, *“con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.”*

Por su parte, la cláusula 52 de la minuta de contrato de obra señala:

“CLÁUSULA 52. SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN

De conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el seguimiento técnico, administrativo, legal, financiero y contable estará a cargo de un interventor independiente contratado por la entidad.

La supervisión para el control y vigilancia administrativa de la ejecución del Contrato estará a cargo del Director (a) de la Dirección de Patrimonio y Memoria del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes o por quien el (la) ordenador(a) del gasto designe por escrito. El supervisor adelantará las gestiones y actuaciones necesarias para el adecuado seguimiento del contrato y gestiones administrativas internas, sin concurrir con las actividades propias para el seguimiento integral que estén a cargo de la interventoría por virtud de lo consignado en la ley y en el respectivo contrato, y en el manual de supervisión e interventoría vigente del Ministerio.”
(resaltado fuera del texto original)

En este contexto, el contrato de interventoría tiene por objeto realizar la interventoría integral a las obras de intervención integral del Edificio correspondiente, de conformidad con las especificaciones y

características técnicas señaladas en los Documentos del Proceso de Contratación MC-CM-009-2024, a los precios cotizados en la propuesta y con sus propios medios –materiales, maquinaria, laboratorios, equipos y personal- en forma independiente y con plena autonomía técnica y administrativa, hasta su total terminación y aceptación final. El plazo del contrato de interventoría se ha estimado en consideración del plazo del contrato de obra correspondiente. El valor del contrato se ha establecido en una suma fija que corresponde al precio global previsto en la propuesta económica (que contempla personal profesional, gastos de operación, y otros costos, utilidad e IVA), y la forma de pago contempla un pago mensual fijo del 65% del valor; un pago variable del 30% relacionado con el avance de obra y un pago final del 5% a la terminación del contrato de obra.

Finalmente, en cuanto a la continuidad de la interventoría, el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, establece que estos contratos podrán prorrogarse por el mismo plazo de prórroga del contrato de obra:

“Continuidad de la interventoría. Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993”.

En consecuencia, en la medida en que se encuentre justificada la prórroga del contrato de obra, resultará justificada la prórroga del contrato de interventoría, con el fin de garantizar que el contrato de obra cuente con el seguimiento técnico, administrativo, legal, financiero y contable estará a cargo del interventor independiente de la entidad. Ahora bien, en cuanto al valor de la adición, en cumplimiento de los límites y parámetros señalados en la sección anterior, será necesario motivar y justificar el valor a adicionar, señalando cómo se ha realizado su cálculo, considerando además la propuesta económica del concurso y la forma de pago prevista en el contrato.

3. Conclusiones y recomendaciones

Teniendo en cuenta tanto las reglas señaladas en la sección 2.a, como las disposiciones contractuales identificadas en la sección 2.b y 2.c, a continuación se presentan nuestras conclusiones y recomendaciones, partiendo de reiterar que, en general, para la preparación de las modificaciones tanto a los contratos de obra como a los contratos de interventoría, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, se deberán preservar los límites axiológicos, de orden temporal, formal y de orden material expuestos en la sección 2.a.

a. Modificación a los contratos de obra (prórroga)

- El supuesto planteado en el que se realizaría una modificación del Contrato de Obra con el fin de ajustar el plazo estimado de ejecución, para que incluya el tiempo para finalizar los trámites correspondientes para contar con los recursos requeridos para las adiciones y prórrogas de los contratos de obra y de interventoría que se encuentran preparando, con el fin de reflejar el acuerdo entre las partes contratantes en cuando al ajuste del plazo estimado del Contrato de Obra, se considera viable jurídicamente bajo el principio de autonomía de la voluntad, considerando las necesidades ejecución del contrato para el cumplimiento de su objeto y teniendo en cuenta que los contratos se encuentran en curso y las prórrogas no son de carácter automático ni indefinidas, por lo que se respetan los límites de orden temporal y la naturaleza del contrato.
- En todo caso, se recomienda señalar expresamente que las demás estipulaciones que no hayan sido modificadas mediante el correspondiente otrosí continúan vigentes y que la modificación del plazo en los términos señalados no genera ningún costo a favor del contratista a cargo de la Entidad.

b. Modificación del contrato de obra (adición y prórroga)

- La modificación del contrato de obra deberá encontrar su sustento técnico, financiero y legal en la solicitud del contratista y en el análisis de la Interventoría, con fundamento en los cuales, la Supervisión deberá dar su concepto.
- En cuanto a las cantidades adicionales de obra, éstas deberán ajustarse a las disposiciones de la cláusula 27 del contrato de obra y, en consecuencia: (i) deberán corresponder a cantidades de un ítem de obra “ *que excedan las cantidades estimadas en las Especificaciones Técnicas con posterioridad a la terminación del proceso de revisión de los documentos a los que se refiere la CLÁUSULA 21 y sean requeridas por razones que resultaban imprevisibles al momento de la revisión de los documentos a los que trata la CLÁUSULA 21 considerando el estado de la técnica y las buenas prácticas de ingeniería.*”; (ii) que “*sean necesarias para la cabal realización de las Intervenciones y la obtención de los resultados previstos en este Contrato, en especial lo estipulado en el Anexo Técnico*”; (iii) su valor se determinará de acuerdo con el mismo Precio Unitario previsto para el Ítem de Obra correspondiente en la Propuesta Económica del Contratista y (iv) deberán contar con la aprobación del Interventor.

De acuerdo con lo anterior, requerirá la correspondiente adición presupuestal de aquellas cantidades adicionales de obra que superen el Valor Estimado de la Retribución del Contratista (sin considerar ajustes por variación en el IPC).

- En cuanto a los ítems de obra no previstos, éstos deberán ajustarse a las disposiciones de la cláusula 28 del contrato de obra y, en consecuencia: (i) deben corresponder a una actividad distinta a la de los Ítems de Obra; (ii) esa actividad debe ser necesaria para la ejecución de las Intervenciones y (iii) esa nueva actividad no se ha hecho necesaria por razones imputables al Contratista, considerando que se entienden imputable al Contratista aquellas actividades que tienen causas en sus propios actos u omisiones, lo cual incluye la ausencia del ítem de obra requerido en informe de modificación de las Especificaciones Técnicas, cuando tal ítem de obra debió haberse previsto e incluido, considerando el estado actual de la técnica y la aplicación de mejores prácticas. Al igual que en el caso de las cantidades adicionales de obra, los ítems de obra no previstos deberán contar con la aprobación del Interventor.
- Finalmente, en el caso en que las cantidades de obra adicionales y/o ítems de obra no previstos tengan su causa en cambios de especificaciones técnicas por la entidad o en cambios en la regulación aplicable, será necesario que su justificación se refiera a las disposiciones contenidas en las cláusulas 29 y 30 de la minuta de contrato de obra, respectivamente.
- En cuanto a la modificación del plazo estimado del contrato de obra, el ajuste que se prevea deberá corresponder a aquél que técnicamente se estime necesario para la culminación de las intervenciones, considerando el estado de ejecución de la obra, así como las cantidades de obra adicionales y los ítems de obra no previstos requeridos, de acuerdo con las reglas previstas en las cláusulas 27 y 28 de la minuta de contrato de obra. La solicitud de modificación deberá indicar con detalle el sustento técnico en cuanto a la determinación de dicho plazo como el necesario para la extensión del contrato, para justificar su racionalidad. Asimismo, deberá preservar el plazo estimado para la ejecución de la Etapa de Alistamiento.

De otra parte, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 6 y lo señalado por el Ministerio, los contratos de obra se encuentran en curso y las prórrogas no son de carácter automático ni indefinidas, por lo cual se respetan los límites de orden temporal y la naturaleza del contrato.

En tal sentido, siempre y cuando el plazo propuesto se corresponda con las actividades a ser ejecutadas de acuerdo con lo establecido en el Contrato y su Anexo Técnico, desde el punto de vista legal resultará viable su modificación con el fin de que se ejecute el objeto del contrato de obra en los términos pactados.

- En cuanto a la adición del valor del contrato, ésta debe respetar el límite del 50% del valor inicial en SMLMV previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Para el cálculo de dicho límite deberá dividirse entre 2 el valor en SMLVM previsto en la cláusula de valor de cada contrato de obra.

En cuanto a la justificación del valor que se requiere adicionar en el Contrato, ésta deberá encontrarse sustentada por el Contratista, el Interventor y la Supervisión, en consideración de las cantidades de obras adicionales e ítems de obra no previstos que resulten procedentes. Como se señaló previamente, el valor de las cantidades adicionales de obra se determinará de acuerdo con el mismo Precio Unitario previsto para el Ítem de Obra correspondiente en la Propuesta Económica del Contratista. Por su parte, el valor del ítem de obra no previsto deberá estar justificado en precios de mercado.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que las adiciones fundamentadas en cantidades de obras adicionales e ítems de obra no previstos modificarán el Valor Estimado de la Retribución y no el Valor Estimado para Ajustes.

Finalmente, en cuanto a las formalidades de carácter presupuestal este aspecto, entendemos que el Ministerio se encuentra desarrollando los trámites presupuestales, para contar con la disponibilidad presupuestal requerida para comprometer los recursos a ser adicionados.

c. Modificación de contratos de interventoría

- La modificación del contrato interventoría se encuentra estrechamente relacionada con la modificación del contrato de obra, en tanto, su causa corresponde a la necesidad de modificar el contrato de obra, en particular en cuanto a la extensión de su plazo. En consecuencia, la solicitud de modificación del contrato de interventoría deberá dar cuenta, en primer lugar, del sustento técnico, financiero y legal de la modificación del contrato de obra y, en segundo lugar, del sustento técnico, financiero y legal que corresponda a las modificaciones del contrato de interventoría.

En cuanto a la modificación del plazo del contrato de interventoría, ésta se encuentra prevista en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, que establece que estos contratos podrán prorrogarse por el mismo plazo de prórroga del contrato de obra, con el fin de dar continuidad a la interventoría. En consecuencia, en la medida en que se encuentre justificada la prórroga del contrato de obra, resultará justificada la prórroga del contrato de interventoría, con el fin de garantizar que el contrato de obra cuente con el seguimiento técnico, administrativo, legal, financiero y contable estará a cargo del interventor independiente de la entidad. De acuerdo con lo anterior, resulta claro, en cuanto a la extensión del plazo del contrato de interventoría, que ésta corresponderá a la misma prevista para el contrato de obra. Al igual que en el caso del contrato de obra, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio, los contratos de interventoría se encuentran en curso y las prórrogas no son de carácter automático ni indefinidas, por lo cual se respetan los límites de orden temporal y la naturaleza del contrato.

- Ahora bien, en cuanto al valor de la adición, en cumplimiento de los límites y parámetros señalados en la sección 2.a anterior, será necesario motivar y justificar el valor a adicionar, señalando cómo se ha realizado su cálculo, considerando además la propuesta económica del concurso de méritos y la forma de pago prevista en el contrato.

En conclusión, desde el punto de vista legal resultará procedente realizar las modificaciones indicadas, siempre y cuando se cumplan con las disposiciones legales aplicables, los límites jurisprudenciales señalados y se cuente con las justificaciones técnicas y financieras para cada aspecto objeto de modificación de cada contrato, según se ha indicado.

Finalmente, se observa que las consideraciones que se plantean resultarían en general aplicables al contrato de obra del Edificio Siberia, sin perjuicio de que el Ministerio deba revisar cada una de las cláusulas aplicables al momento de definir el alcance de la modificación, teniendo en cuenta que, no todas las cláusulas tienen la misma redacción que la minuta contenida en el Anexo 4 de la Licitación Pública No. MC-LP-004-2024, en particular, las cláusulas del Capítulo IX de ecuación contractual.

Quedamos atentos para resolver cualquier inquietud.

Atentamente,

CMS Rodríguez-Azuero
