ESTUDIO DE JUSTIFICACIÓN AL OTROSÍ No. 10 AL CONTRATO DE OBRA No. LP- SID-003-2024, CUYO OBJETO ES «REHABILITACION DE LA MALLA VIAL DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C. - FASE II».

1. ANTECEDENTES DE LA CONTRATACIÓN.

El Distrito de Cartagena de Indias le apuesta en este cuatrienio a ser una ciudad de derechos, y por consiguiente, es deber de la Administración Distrital orientar las acciones hacia el cumplimiento de lo consignado en el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 «Cartagena ciudad de derechos». A partir de este instrumento de planeación, dentro de los principales retos a enfrentar -artículo 4 del Acuerdo 139 de 29 de mayo de 2024-, se encuentra mejorar la infraestructura vial. Al respecto, la Línea Estratégica 4 «Ciudad Conectada y Sostenible», a través de sus impulsores de avance buscan entre otros, mejorar la movilidad, la infraestructura y la accesibilidad, en armonía con la protección de nuestros ecosistemas. Esta Línea, «apuesta a fortalecer el ordenamiento territorial, la infraestructura y la accesibilidad para mejorar la proximidad de los ciudadanos con los lugares donde satisfacen sus necesidades básicas e impulsar al conexión e integración regional de la ciudad con su zona rural, municipios aledaños, la región y el mundo».

En este contexto, el Componente impulsor de avance: Infraestructura, Movilidad Sostenible y Accesibilidad para Todos, fue desarrollado en el Plan de Desarrollo de la siguiente manera:

«12.6 Componente impulsor de avance: Infraestructura, Movilidad Sostenible y Accesibilidad para Todos La intervención en la malla vial de Cartagena es esencial para el desarrollo de la ciudad. Las acciones coordinadas con diferentes dependencias yal aplicación de normativas relacionadas con las soluciones viales buscan minimizar riesgos y promover un crecimiento que beneficie a todos. La mejora, construcción y rehabilitación de vías urbanas y rurales no solo mejora la movilidad, sino también la calidad de vida, reduciendo tiempos de traslado y mejorando el desplazamiento vehicular.

Esto contribuye a una reducción de la violencia entre transeúntes, accidentes y contaminación visual y auditiva. Este impulsor resolverá problemas de conectividad y movilidad, especialmente en puntos críticos de la ciudad, mediante la construcción de infraestructura vial, garantizando así un desplazamiento más fluido y seguro. Adicionalmente, se prioriza el respeto al peatón y la proximidad, fomentando una ciudad más accesible y amigable para todos los ciudadanos».

Y, dentro de los indicadores de resultado para el cuatrienio gubernamental:

Porcentaje de kilómetros de vías del Distrito (rurales y urbanas) diseñadas e intervenidas por la Secretaría de Infraestructura	N/D	Porcentaje	Incrementar a 60% el porcentaje de vías del Distrito diseñadas e intervenidas por la Secretaría de Infraestructura	11. Ciudades y comunidades sostenibles

En este orden de ideas, el proyecto «REHABILITACIÓN DE LA MALLA VIAL DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C. – FASE II», se orienta a la mejora significativa de la infraestructura vial en la ciudad de Cartagena de Indias D. T. y C., a través de la rehabilitación de puntos y segmentos vitales para la movilidad urbana. Estas vías desempeñan un papel fundamental al conectar puntos clave de la ciudad, como universidades, hospitales, iglesias y otros centros de importancia comunitaria. La selección de estas calles se fundamenta en su rol crucial para la movilidad cotidiana de los habitantes de la ciudad, sirviendo como ejes viales esenciales que facilitan el acceso a servicios fundamentales y contribuyen al dinamismo económico y social de la misma.

Es imperativo resaltar que este proyecto está alineado con las especificaciones establecidas por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) en relación con los pavimentos. Se buscará cumplir con los estándares de calidad y seguridad que garanticen la durabilidad de estas intervenciones viales, asegurando así su óptimo funcionamiento a lo largo del tiempo.

Dicho programa se fundamenta en pilares fundamentales como el desarrollo económico sostenible, la seguridad ciudadana, la educación de calidad, la salud y bienestar, y el desarrollo urbano sostenible. El proyecto de rehabilitación de estos sitios se integra de manera directa a estos objetivos, promoviendo condiciones que refuerzan la calidad de vida de los habitantes y fomentando un entorno urbano más seguro y eficiente.

La iniciativa busca no solo la mejora de la infraestructura vial, sino también la recuperación de espacios que beneficien a la ciudadanía en general, propiciando entornos más amigables, accesibles y funcionales. En resumen, este proyecto se erige como un paso crucial para elevar la calidad de vida de los ciudadanos de Cartagena, promoviendo una movilidad más segura y eficiente, además de contribuir al desarrollo integral de la ciudad en consonancia con las directrices del gobierno local y las necesidades de la comunidad.

En resumen, la bolsa con un conjunto de proyecto de inversión en infraestructura vial beneficia a las comunidades al proporcionar un acceso mejorado a servicios esenciales, al utilizar la infraestructura existente de manera eficiente y al crear un entorno propicio para el desarrollo económico y la movilidad sostenible. Esto contribuye a mejorar la calidad de vida de los residentes y fortalecer el tejido social de la zona y por ende de la ciudad de Cartagena.

Las vías seleccionadas, identificadas a través de un inventario vial, han dejado en evidencia una situación preocupante en términos de su estado de infraestructura y seguridad. En la actualidad, estas rutas se han vuelto prácticamente intransitables, presentando graves deficiencias que afectan tanto a conductores como a peatones. Entre las problemáticas identificadas se destaca la ausencia de aceras pavimentadas, pavimentos deteriorados y mal estado de puentes peatonales lo cual compromete la seguridad del tránsito peatonal en varias de las calles consideradas.

El estado actual de estas vías no solo ha generado dificultades en la movilidad, sino que también ha contribuido a diversos problemas adicionales. El flujo de tráfico se ve considerablemente afectado debido a las condiciones inadecuadas de las vías, lo que resulta en tiempos de viaje más prolongados y congestiones frecuentes.

La falta de infraestructura adecuada ha incrementado el riesgo para conductores y peatones, aumentando la posibilidad de accidentes. Esta situación no solo afecta la seguridad vial, sino que también incide en el deterioro de los vehículos debido al mal estado de las vías, lo que se traduce en un mayor desgaste y costos de mantenimiento para los propietarios. Además, la carencia de pavimentación apropiada contribuye significativamente a la generación de polvo y ruido, afectando la calidad de vida de los residentes aledaños a estas áreas.

En este orden de ideas, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias adelantó proceso de licitación pública No LP-SID-003-2024, para tal fin.

Que, una vez cumplidas las etapas de la licitación pública, mediante Resolución No. 5070 del 4 de septiembre de 2024 se ordenó adjudicar del contrato al CONSORCIO PAVICONSTRUJC, identificado con el NIT. 901882547-9, 901868807-0 representado por DAVID JOSE JANNE ARANGO identificado con la cédula de ciudadanía No. 72.258.023, estructura plural integrada por PAVIMENTOS ANDINOS S.A., con NIT 804.003.941-6 con un porcentaje de participación del 50%, COMANCO S.A.S., con NIT. 900.047.032-3, con un porcentaje de participación del 40%, e INGECONSTRUJC S.A.S., con NIT. 901.215.664-2 por valor de CINCUENTA MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL CINCUENTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y NUEVE CENTAVOS ($50.353.668.053,79) M M/CTE.

El contrato derivado de la referida selección fue aprobado electrónicamente el 23 de

septiembre de 2024. Las partes dieron inicio al contrato el 16 de octubre de 2024, con un plazo de ejecución inicial hasta el 31 de diciembre de 2024.

El 26 de diciembre de 2024 se celebró modificatorio No 1 del contrato LP- SID-003-2024 se prorroga por dos (2) meses el plazo el contrato quedando como fecha de terminación el 28 de febrero de 2025.

El 27 de febrero de 2025 se celebró modificatorio No 2 del contrato LP- SID-003-2024 se prorroga por cuatro (4) meses el plazo el contrato quedando como fecha de terminación el 30 de junio de 2025.

Entre el contratista de obra CONSORCIO PAVICONSTRUJC y el Distrito de Cartagena se celebró modificatorio No. 3 del contrato LP-SID-003-2024 en el cual prorroga por un (1) mes el plazo el contrato quedando como fecha de terminación el 31 de julio de 2025.

El 21 de julio de 2025 se celebró modificatorio No. 4 del contrato LP- SID-003-2024 se prorroga por dos (2) meses el plazo el contrato quedando como fecha de terminación el 30 de septiembre de 2025.

El 16 de septiembre de 2025 se celebró modificatorio No. 5 del contrato LP- SID-003-2024 se prorroga por 1.5 meses el plazo el contrato quedando como fecha de terminación el 15 de noviembre de 2025, así mismo se adiciono el valor del contrato en ($ 9,073,256,660.14).

El 13 de noviembre de 2025 se celebró modificatorio No. 6 del contrato LP- SID-003-2024 se prorroga por 1.5 meses el plazo el contrato quedando como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2025, así mismo se adiciono el valor del contrato en ($ 10.955.311.955,79).

El día 26 de diciembre de 2025, las partes acordaron la suspensión del contrato, teniendo en cuenta los motivos expuestos en el Acta de Suspensión No. 1.

El día 9 de enero de 2026, las partes acordaron el reinicio del contrato, teniendo en cuenta los motivos expuestos en el Acta de Reinicio No. 1.

El 9 de enero de 2026 se celebró modificatorio No. 7 del contrato LP- SID-003-2024 se prorroga por un (1) mes el plazo el contrato quedando como fecha de terminación el 14 de febrero de 2026.

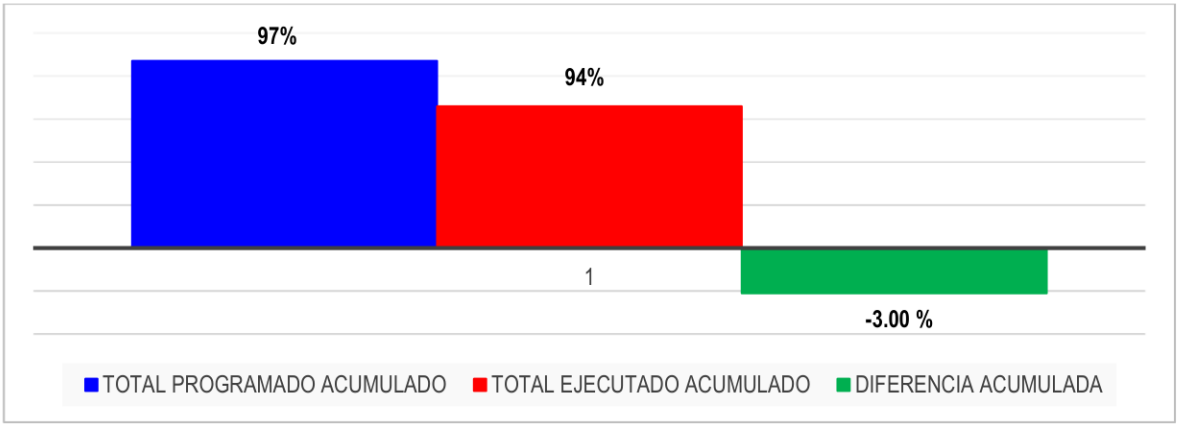
El 11 de febrero de 2026, se celebró modificatorio No. 8 del contrato LP-SID-003-2024 se prorroga por dos (2) meses el plazo el contrato quedando como fecha de terminación el 14 de abril de 2026.

El 1 de abril de 2026 se celebró modificatorio No. 9 del contrato LP-SID-003-2024 se prorroga por dos (2) meses y dieciséis (16) días el plazo el contrato, quedando como fecha de terminación el 30 de junio de 2026.

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

Mediante oficio No. PCJC-022-2026 de fecha 19 de junio de 2026, el contratista de obra CONSORCIO PAVICONSTRUJC, elevó ante la firma interventora Ingeniería Master S.A.S., para que esta curse los trámites pertinentes, la siguiente solicitud:

A fecha del presente comunicado se evidencia un porcentaje de avance financiero y físico del 94% Aprox. frente a un 97% Programado.



Porcentaje pagado a fecha	Valor pagado a fecha	Valor por pagar
87,64%	$ 61,679,770,784.55	$ 8,702,465,925.17

Frente	Ejecutado / estado actual	Pendiente por ejecutar	Causa que impide culminar dentro del plazo vigente
Vista Hermosa	Se han adelantado actividades de excavación y verificación en el sector afectado por presencia de agua.	Relleno, compactación, conformación definitiva de estructura de pavimento, colocación de concreto y recibo técnico.	Presencia de fuga o afloramiento de agua con origen fuera del área directa de intervención, pero con incidencia sobre el área de trabajo. No es técnicamente viable rellenar ni colocar concreto hasta que Aguas de Cartagena repare, controle o atienda la afectación.
San Pedro Mártir	Frente con avance parcial en actividades de obra.	Mejoramiento de terreno, conformación de estructura vial y cierre de frente.	Condiciones deficientes de soporte de subrasante que deben resolverse antes de ejecutar capas superiores de pavimento.
Calle Colombia	Se cuenta con intervención ejecutada entre las abscisas K0+000 y K0+793.	Ejecución de aproximadamente 180 ml adicionales para conectar funcionalmente el tramo ejecutado con la Carrera 63 y su articulación con la Avenida Pedro de Heredia.	Necesidad de consolidar la conexión funcional de las vías rehabilitadas, evitando que el corredor quede inconexo o con baja capacidad de servicio.

B.2. MOTIVANTES DE SOLICITUD DE PRORROGA

las actividades pendientes que sustentan la presente solicitud de prórroga se localizan en

las Localidades 2 y 3 del Distrito de Cartagena de Indias, por lo cual la solicitud de prórroga se soporta en la necesidad de culminar actividades específicas en los siguientes frentes:

Localidad	Frente / sector	Actividades pendientes o por ejecutar	Finalidad técnica
Localidad 2	Calle Colombia – Olaya Herrera	Ejecución de aproximadamente 180 ml adicionales para conectar funcionalmente el tramo ejecutado entre K0+000 y K0+793 con la Carrera 63 y su articulación con la Avenida Pedro de Heredia.	Comunicar funcionalmente las vías rehabilitadas, mejorar la circulación vial del sector y evitar que el tramo ejecutado quede inconexo o con baja capacidad de servicio.
Localidad 3	Vista Hermosa	Culminación de actividades de relleno, compactación, conformación definitiva de estructura de pavimento, colocación de concreto y recibo técnico.	Garantizar estabilidad de subrasante y estructura vial, una vez Aguas de Cartagena atienda la fuga o afectación que incide sobre el frente.
Localidad 3	San Pedro Mártir	Actividades asociadas a mejoramiento de terreno, conformación de estructura vial y cierre del frente.	Resolver condiciones deficientes de soporte antes de ejecutar capas superiores de pavimento, garantizando estabilidad y durabilidad.

B.2.1. Incidencia de los tramos adicionales

Atendiendo al objeto del Contrato No. LP-SID-003-2024, orientado a la rehabilitación de la malla vial del Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C., y en procura de comunicar funcionalmente las vías ya intervenidas en el sector Calle Colombia, y, a razón de la ejecución de aproximadamente ciento ochenta metros lineales adicionales, dando continuidad al tramo comprendido entre la abscisa K0+000 y la abscisa K0+793.

La ejecución de dicho tramo adicional permitirá conectar las vías rehabilitadas con la Carrera 63 y, a su vez, mejorar su articulación con la Avenida Pedro de Heredia, corredor principal de movilidad urbana en el sector. Esta conexión resulta técnicamente conveniente, en la medida en que contribuye a mejorar la circulación vehicular en el barrio Olaya, sector Calle Colombia, generando una alternativa de conexión local que favorece la distribución del tránsito, reduce condiciones de confinamiento vial y permite una operación más eficiente del corredor intervenido.

Desde el punto de vista funcional, la intervención proyectada no constituye una obra aislada ni ajena al objeto contractual, sino una actuación complementaria necesaria para garantizar que las obras ya ejecutadas no queden como tramos inconexos o con baja capacidad de servicio. Por el contrario, su ejecución permite consolidar una solución vial continua, articulada y útil para la movilidad del sector, optimizando el beneficio público de las inversiones ya realizadas.

La ejecución de estos aproximadamente 180 ml adicionales implica actividades técnicas secuenciales de localización y replanteo, excavación, conformación de subrasante, instalación y compactación de materiales granulares, construcción de estructura de pavimento, obras complementarias, manejo de tránsito, control de calidad, medición y recibo final. Por ello, se requiere contar con un plazo adicional razonable que permita ejecutar dichas actividades bajo condiciones adecuadas de calidad, seguridad y funcionalidad.

B.2.2. Incidencia de los mejoramientos de terreno

En los frentes de San Pedro Mártir y Vista Hermosa, ubicado en la Localidad 3, se identificaron condiciones de soporte que requieren actividades de mejoramiento de terreno previo a avanzar con la conformación definitiva de la estructura de pavimento.

La ejecución de capas superiores sobre una subrasante sin capacidad portante adecuada podría generar asentamientos diferenciales, deformaciones, fisuración prematura y pérdida de vida útil de la estructura vial. En consecuencia, las actividades de mejoramiento constituyen una condición previa para garantizar estabilidad, durabilidad y correcto desempeño de la obra.
Estas actividades inciden directamente sobre la ruta crítica del frente, por cuanto no resulta técnicamente viable avanzar con pavimentación o cierre definitivo sin resolver previamente las condiciones de soporte del terreno.

B.2.3. Incidencia de las obras de drenaje en Santa Lucía

La instalación de rejillas colectoras metálicas requiere actividades de corte, adecuación, instalación de marco y contramarco, fijación, pintura, concreto de apoyo o confinamiento según diseño, y verificación de niveles hidráulicos, por lo cual debe considerarse dentro de la programación adicional.

B.2.4. Incidencia de las lluvias y condiciones de humedad en los frentes de obra

Conforme al reporte de información hidrometeorológica DHIME/IDEAM correspondiente a la estación AEROPUERTO RAFAEL NÚÑEZ - AUT [14015080], para el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 16 de junio de 2026 se registraron diez (10) días con precipitación. Si bien el mes de mayo presentó baja precipitación acumulada, el mes de junio evidencia eventos relevantes de lluvia, especialmente los días 6 y 15 de junio de 2026, con 26,0 mm y 30,3 mm, respectivamente, condiciones que deben valorarse como factor concurrente en la ejecución de actividades sensibles a la humedad, tales como excavación, conformación de subrasante, compactación, instalación de capas granulares, pavimentación y recibo técnico de frentes.

Periodo	Días con lluvia registrada
Mayo 2026	4 días
Junio 2026, hasta 16 de junio	6 días
Total periodo	10 días

B.2.5. Atrasos por dependencia de terceros en Vista Hermosa

En el frente Vista Hermosa, ubicado en la Localidad 3, se presentó una condición técnica sobreviniente asociada a la presencia permanente de agua en el área de intervención, situación que afecta directamente la continuidad de las actividades de conformación, relleno, compactación y colocación de concreto de la estructura de pavimento.

Mediante oficio PCJC-027-2026, el Contratista reportó la presencia de agua durante la ejecución de actividades en el frente Vista Hermosa y solicitó la inspección por parte de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., teniendo en cuenta que el flujo de agua evidenciado podía corresponder a una afectación en red de acueducto o a una condición externa al área directa de intervención.

A la fecha de la presente comunicación, esto es, 19 de junio de 2026, persiste la afectación en el frente Vista Hermosa, toda vez que se identifica una fuga o afloramiento de agua cuyo origen se encuentra fuera del área directa de intervención, pero cuyo flujo atraviesa o incide sobre el sector donde se ejecutan las actividades de obra.

Esta condición no restringe avanzar parcialmente en excavaciones, pero impide técnicamente culminar actividades de relleno, compactación, conformación definitiva de la estructura y colocación de concreto, hasta tanto Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. adelante

la reparación, control o intervención correspondiente.

En consecuencia, la situación presentada en Vista Hermosa corresponde a una restricción técnica derivada de una condición externa al área directa de intervención, cuya atención depende de un tercero competente en la operación de la red de acueducto. Continuar con el relleno o colocación de concreto sin resolver previamente la presencia de agua podría comprometer la capacidad de soporte de la subrasante, generar pérdida de estabilidad, ocasionar deterioros prematuros, producir asentamientos o derivar en futuras demoliciones y reprocesos sobre una vía recién intervenida.

Por lo anterior, este frente incide directamente en la necesidad de prórroga contractual, en la medida en que su culminación depende de la atención previa de la fuga o afloramiento por parte de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., así como de la posterior ejecución, verificación, compactación, control de calidad y recibo técnico de las actividades pendientes.

Por lo anterior, Contratista solicita una prórroga contractual por el término de tres (3) meses (ver Cronograma de obra anexo) a efectos de culminar las actividades pendientes ubicadas en las Localidades 2 y 3, conforme al cronograma actualizado, los soportes técnicos y las condiciones de ejecución verificadas en obra.

El plazo de tres (3) meses se sustenta en el cronograma actualizado de obra, considerando la ejecución secuencial de las actividades pendientes en Localidades 2 y 3, la atención de restricciones técnicas en Vista Hermosa, los tiempos mínimos de control de calidad, recibo técnico y cierre contractual.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA INTERVENTORÍA.

Teniendo en consideración la solicitud presentada por el contratista de obra, CONSORCIO PAVICONSTRUJC, mediante Oficio No. PCJC-022-2026 de fecha 19 de junio de 2026, la firma interventora Ingeniería Master S.A.S., a través del Oficio No. IM-MVC-351-26 de fecha 19 de junio de 2026, procede a avalar dicha solicitud, concluyendo lo siguiente:

"Derivado de lo anterior y virtud de todo lo expuesto técnica, presupuestal y jurídicamente como necesario para atención, desarrollo y consolidación de los trabajos asociados al Contrato de Obras No LP-SID-003-2024, sirva este documento y sus anexos, como concepto para soportar la solicitud expuesta por parte del Contratista por lo cual la presente interventoría escala el presente concepto a la Entidad Contratante en pro de que se adelante lo propio para;

e.1. Formalizar una Prórroga por el término de tres (3) Meses contados a partir de la fecha de terminación actual del contrato, (esto es a partir del 30 de junio de 2026, para terminación del contrato el 30 de septiembre de 2026., plazo sustentado en el cronograma (anexo No. 04) que ha sido estructurado de momento, de manera coherente y que se adjunta para análisis respectivo.

(…)

Que, con fundamento en los argumentos expuestos, el otrosí que se quiere suscribir entonces pretende la modificación del contrato principal, concretamente: (i) prórroga del plazo del contrato No. LP-SID-003-2024 por un término de TRES (03) MESES a partir de la fecha de finalización, para el cumplimiento de la finalidad propuesta.

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.

En razón de las consideraciones aludidas, el Secretario de Infraestructura Distrital encuentra satisfecho los presupuestos legales y jurisprudenciales para modificar el Contrato No. **LP-SID-003-2024.**

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.

En este orden de ideas, en el caso particular del contrato de obra No. LP- SID-003-2024, se constituye la necesidad de prorrogar el plazo para salvaguardar el cumplimiento del objeto contratado por parte de la Alcaldía del Distrito Turístico de Cartagena de Indias en los términos anteriormente explicados, lo que justifica su procedencia, por cuanto 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.»**

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 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

---

[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.

[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.

a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.

De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes".

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

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

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

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

3. Límites de orden formal, que comprenden: i) La solemnidad del contrato de modificación, derivada del carácter solemne del contrato estatal, que exige que la modificación de los contratos conste por 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".

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

(…)Conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, la cual se comparte por esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen carácter excepcional y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse por cualquier que la causa de la modificación es real y cierta y cuando se

---

[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".

deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador. Así las cosas, para establecer si un contrato determinado puede ser susceptible de modificación, se hace necesario que la Administración analice, en cada caso, la concurrencia de los aspectos antes referidos.(…)

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

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, 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-SID-003-2024, 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