INSTITUTO DE CAMINOS Y CONSTRUCCIONES DE CUNDINAMARCA

QR Validación Documento:

Contraseña:dT18KtxfNh

Bogotá D.C.; 20 de agosto de 2026

USUARIO SUBDIRECCIÓN GESTIÓN CONTRACTUAL
Auxiliar Administrativo - Subdirección de Gestión Contractual.
Instituto de Caminos y Construcciones de Cundinamarca. ICCU
Ciudad

Asunto:Solicitud de Adición No. 1 y Prorroga No.1 al Contrato de Obra Pública ICCU No.417-2025 “REHABILITACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE DESDE EL CASCO URBANO DE SUBACHOQUE PUENTE PIEDRA, MADRID CUND.

Reciba un cordial saludo,

Estimado Dr. Ospina,

Mediante la comunicación CSB 225 del 6 de mayo de 2026 y alcance con comunicación CSB 233 de Agosto 05 de 2026, CONSORCIO SUBACHOQUE 2025, que actúa como contratista del proyecto presentó a la interventoría GRUPO METRO COLOMBIA SAS solicitud de Adición No. 1 y Prorroga No 1 al contrato del asunto, la cual una vez realizó el análisis correspondiente conceptuó a la entidad, en donde recomienda adicionar dicho contrato en la suma de CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL SESENTA Y TRES PESOS M/CTE ($5.498.163.063) y una prórroga de cinco (5) meses a partir de la suscripción de la presente modificación y/o hasta el 31 de diciembre de 2026 con el propósito de ampliar intervenciones en el corredor Subachoque – Puente Piedra.

A. ANTECEDENTES

1. El Contrato de Obra ICCU N°417 de 2025, tiene como fecha de suscripción del contrato 06 de agosto de 2025.
2. El contrato menciona en la CLAUSULA 5. VALOR DEL CONTRATO; El valor del Contrato es por la suma de diecinueve mil novecientos cuarenta y dos millones ochocientos ochenta y tres mil ochocientos cincuenta y ocho pesos m/cte. ($19.942.883.858), equivalentes a 14.009,75 SMLMV para el año de suscripción del contrato, es decir, 2025.
3. El contrato estipula en su CLÁUSULA 4. PLAZO DEL CONTRATO, Que: *El plazo estimado para la ejecución del presente contrato será de once (11) meses contados a partir del acta de inicio, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y aprobación de los documentos previstos en el Pliego de Condiciones.*

4. El contrato se pactó bajo el sistema de precios unitarios, modalidad conforme a la cual el valor consignado en la CLÁUSULA 5 constituye un estimativo indicativo y el valor definitivo del contrato se determina con las cantidades de obra efectivamente ejecutadas y recibidas.

5. El acta de inicio se suscribió el primer (01) día del mes de septiembre de 2025.

6. El Contrato de Obra ICCU N°417 de 2025, tiene como fecha actual de terminación el 29 de agosto de 2026.

7. El documento contractual Anexo 1 - ANEXO TÉCNICO, indica en su numeral 2. DESCRIPCIÓN OBRA ACTUAL O ZONA A INTERVENIR, que:

"(…)La vía a intervenir conecta los municipios de Subachoque y Madrid, partiendo desde el casco urbano de Subachoque hasta conectar con la autopista Bogotá Villeta a la altura del centro poblado de Puente piedra, se han priorizado seis diferentes tramos, cuyo alcance total abarca 6336 m, el corredor vial está conformado por una calzada de un ancho de vía promedio de 6 metros, con la estructura de pavimento fuertemente deteriorada en algunos sectores, agrietamientos longitudinales, visibles zonas de expansión contracción y *patologías producto de la infiltración hídrica y la deficiente escorrentía producto de la inexistencia de estructuras de drenaje.*
(…)"

SOLICITUD DEL CONTRATISTA

"(…)
1. OBJETO DE LA COMUNICACIÓN

El CONSORCIO SUBACHOQUE 2025, en desarrollo del Contrato de Obra No. ICCU-CTO-417 de 2025, presenta el siguiente alcance a la solicitud de Adición en valor y Prórroga en plazo formulada mediante comunicación CSB 215-A del 06 de mayo de 2026, con el propósito de acreditar, con base en los documentos del proceso de selección y en la información técnica obtenida durante la ejecución del contrato, que los sectores incorporados mediante la Adición No. 1 hacen parte integral del objeto contractual tal como fue definido desde la fase precontractual, además de exponer las consideraciones técnicas, económicas y jurídicas que sustentan y viabilizan dicha adición.

2.EL OBJETO DEL CONTRATO SIEMPRE CORRESPONDIÓ AL CORREDOR COMPLETO K0+000 – K13+770
Los documentos técnicos y contractuales que estructuraron el proceso licitatorio ICCU-LP-005-2025 definen de manera uniforme y sin ambigüedad que el objeto de la

contratación es la rehabilitación del corredor vial Subachoque – Puente Piedra en su integridad. Las disposiciones más relevantes se transcriben a continuación:

2.1. Estudios Previos ICCU-LP-005-2025

Los Estudios Previos ICCU-LP-005-2025, documento rector del proceso licitatorio, identificaron el corredor vial desde el K0+000 (casco urbano de Subachoque) hasta el K13+768 (centro poblado de Puente Piedra) como el objeto de intervención, sin restricción de longitud. Las actividades descritas comprenden:

- *Mejoramiento y rehabilitación de la vía con estructura de pavimento.*
- *Construcción de obras de drenaje longitudinal y transversal.*
- *Construcción de confinamiento lateral.*
- *Instalación de señalización y demarcación vial.*

La referencia al corredor completo como objeto de la contratación es consistente a lo largo de todo el documento, sin que los Estudios Previos establezcan ninguna restricción sectorial sobre la longitud a intervenir.

2.2. Anexo Técnico — Nota 2 (documento contractual vinculante)

El Anexo Técnico CCE-EICP-IDI-01, Versión 4 del 30 de julio de 2024, que hace parte integral del contrato, contiene la siguiente Nota 2, que por su relevancia se transcribe de forma completa:

> *"Nota 2: El alcance del contrato corresponde al corredor completo. Las obras para ejecutar se encuentran sectorizadas en cuatro sectores a mejorar y/o rehabilitar de aproximadamente 6.422 metros ubicados entre los Municipios de Subachoque y Madrid, no obstante, si por razones técnicas o económicas o sociales no es posible ejecutar el proyecto en las zonas priorizadas, los sectores a intervenir podrán ser cambiados teniendo en cuenta las condiciones actuales de la vía y los resultados de la revisión y ajuste de diseños. En todo caso, en cualquier etapa del proyecto, será el ICCU quien determinará las zonas a intervenir."*

Esta Nota 2 es inequívoca en dos sentidos. Primero, establece que el alcance del contrato corresponde al corredor completo — los 6.422 m constituyen la sectorización inicial de las obras priorizadas dentro de un corredor cuyo alcance total siempre fue el trayecto completo. Segundo, prevé expresamente que los sectores a intervenir pueden cambiar por razones técnicas, económicas o sociales, facultad que reside en el ICCU.

2.3. Informe de Diseño No. 121207 — Diagnóstico y diseño del corredor vial completo

El Informe de Diseño No. 121207 "Diagnóstico y diseño de rehabilitación del pavimento existente — Vía Subachoque – Puente Piedra", puesto a disposición de los proponentes como insumo técnico del proceso de selección, define así el alcance de la vía objeto de estudio:

> *"El tramo Subachoque – Puente Piedra comprende las abscisas K0+000 a K13+700, sumando 13.7 km de longitud a intervenir, de los cuales 5.50 km corresponden a mejoramiento y 8.2 km a rehabilitación."*

El mismo informe precisa que la localización del corredor inicia en el K0+000 (casco urbano de Subachoque) y culmina en el K13+768 (centro poblado de Puente Piedra). Este documento fue elaborado mediante técnicas de diagnóstico avanzado — deflectometría de impacto (HWD), apiques de exploración, georradar, estudios de tránsito, hidrología e hidráulica — sobre la totalidad del corredor, y sirvió como soporte de la estructuración técnica y presupuestal del proceso licitatorio.

3.LA SECTORIZACIÓN DE 6.336 m CONSTITUYÓ UNA PRIORIZACIÓN PRESUPUESTAL EN EL MARCO DEL OBJETO CONTRACTUAL COMPLETO

Los documentos del proceso licitatorio acreditan de manera consistente que el objeto del contrato, los estudios previos y los diseños técnicos siempre tuvieron como referencia el corredor completo Subachoque – Puente Piedra. La sectorización inicial correspondió a una decisión de priorización dentro de ese objeto más amplio, tal como lo confirman los siguientes elementos:

•El objeto del contrato fue definido como la rehabilitación del corredor vial Subachoque – Puente Piedra (K0+000 – K13+770), sin restricción de longitud.
•Los estudios y diseños (Informe de Diseño 121207, Estudio Geotécnico P784 del contrato ICCU-087 de 2021) cubrieron la totalidad de los 13.7 km del corredor.
•La sectorización inicial de aproximadamente 6.336 m constituyó una priorización de intervención con cargo a los recursos presupuestales disponibles para la vigencia 2025, en el marco de un objeto contractual que siempre correspondió al corredor completo.

Esta distinción entre objeto del contrato y sectorización inicial de ejecución es expresamente reconocida por la Nota 2 del Anexo Técnico, ya transcrita, que habilita al ICCU para modificar los sectores a intervenir en cualquier etapa del proyecto. La incorporación de los tramos K0+000–K1+100, K1+746–K3+000 y K12+695–K13+070 mediante la Adición No. 1 es, precisamente, el ejercicio de esa facultad.

4.CONSIDERACIONES TÉCNICAS OBTENIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO QUE SUSTENTAN LA ADICIÓN

La campaña de diagnóstico estructural y geotécnico desarrollada durante la ejecución contractual arrojó hallazgos técnicos que confirman la necesidad de ampliar el alcance de la intervención más allá de los sectores inicialmente priorizados.

4.1. Resultados de la deflectometría de impacto (HWD)

Los ensayos de deflectometría de impacto (HWD) practicados sobre el corredor evidenciaron una alta dispersión estructural a lo largo de toda la vía, con deflexiones D0 entre 300 y 1.824 micras y un valor promedio de 928 micras. Estos valores superan ampliamente los umbrales esperados para una estructura de pavimento en condiciones funcionales, lo que indica pérdida generalizada de capacidad portante que no se circunscribe a los sectores inicialmente priorizados, sino que se extiende a los tramos objeto de la Adición No. 1.

4.2. Capacidad portante de la subrasante y nivel freático

Los apiques de exploración y los ensayos de laboratorio practicados en los puntos críticos del corredor arrojaron valores de CBR de subrasante entre 1,6% y 2,4%, clasificados como insuficientes para soportar las solicitaciones del tránsito actual y proyectado. Adicionalmente, se identificó nivel freático superficial entre 1,25 m y 1,40 m de profundidad en varios sectores, condición que favorece la pérdida de soporte, la deformación plástica y el deterioro acelerado de la estructura de pavimento.

4.3. Deficiencias en el sistema de drenaje

El diagnóstico de campo identificó ausencia o insuficiencia de obras de drenaje longitudinal y transversal en los tramos K0+000–K1+100, K1+746–K3+000 y K12+695–K13+070. La falta de evacuación eficiente de aguas superficiales y subsuperficiales genera procesos permanentes de infiltración, saturación de la subrasante y deterioro acelerado de la carpeta asfáltica, comprometiendo la estabilidad de la banca vial en dichos tramos.

4.4. Continuidad funcional del corredor

Desde el punto de vista de la ingeniería vial, la efectividad de una rehabilitación de pavimento depende de la continuidad estructural y funcional del corredor intervenido. Ejecutar las obras únicamente en los sectores priorizados, dejando sin intervención los tramos K0+000–K1+100, K1+746–K3+000 y K12+695–K13+070, generaría discontinuidades en la respuesta estructural de la vía que acelerarían el deterioro de los sectores ya rehabilitados, comprometiendo la vida útil del proyecto y la eficiencia de la inversión pública.

5. IMPACTO SOCIOECONÓMICO Y PROCEDENCIA JURÍDICA DE LA ADICIÓN

5.1. Impacto socioeconómico y conectividad regional

El corredor vial Subachoque – Puente Piedra constituye la vía de acceso principal para las comunidades rurales de los municipios de Subachoque y Madrid, y articula la producción agropecuaria de la región con los centros de comercialización de la Sabana de Bogotá. La ampliación del alcance de la intervención a la totalidad de los tramos críticos identificados garantiza condiciones adecuadas de transitabilidad, seguridad vial y competitividad regional, en concordancia con los objetivos definidos en los Estudios Previos ICCU-LP-005-2025 y el Plan Departamental de Desarrollo de Cundinamarca.

5.2. Procedencia jurídica de la adición

Los sectores K0+000–K1+100, K1+746–K3+000 y K12+695–K13+070 que se incorporan mediante la Adición No. 1 son parte integrante del corredor vial Subachoque – Puente Piedra tal como fue definido desde la fase precontractual. Su inclusión no modifica ningún elemento esencial del contrato:

•El corredor vial es el mismo: Subachoque – Puente Piedra (K0+000 a K13+770), objeto definido en los Estudios Previos, el Anexo Técnico y el Informe de Diseño 121207.
•Las actividades son las mismas: rehabilitación y mejoramiento de pavimento, obras de drenaje longitudinal y transversal, confinamiento lateral y señalización.
•Los ítems de pago y los precios unitarios son los mismos: se aplica la estructura de precios del contrato original y sus modificaciones.
•Las especificaciones técnicas son las mismas: Manual INVIAS, NSR-10 y demás normativa referenciada en el Anexo Técnico del proceso de selección.

La adición opera dentro del mismo objeto contractual, sobre el mismo corredor vial, con las mismas actividades y los mismos precios, en los términos del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. La jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia SU-214 del 16 de junio de 2022) y la doctrina de Colombia Compra Eficiente (Concepto C-824 de 2022) son consistentes en señalar que es procedente la modificación del contrato para ampliar las prestaciones contractuales mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, siempre que no se afecte el núcleo esencial del objeto. En el presente caso, dicho núcleo esencial — la rehabilitación del corredor Subachoque – Puente Piedra — se mantiene inalterado.

6.CONCLUSIÓN

Con fundamento en los documentos del proceso de selección, del contrato y en los resultados técnicos obtenidos durante la ejecución, el CONSORCIO SUBACHOQUE 2025 concluye y deja constancia formal de lo siguiente:

•El corredor vial Subachoque – Puente Piedra (K0+000 – K13+770) fue el objeto del contrato desde la fase de planeación, acreditado por los Estudios Previos ICCU-LP-005-2025, el Informe de Diseño 121207 y el Anexo Técnico del proceso licitatorio.
•La Nota 2 del Anexo Técnico, de carácter contractual vinculante, establece que el alcance del contrato corresponde al corredor completo, y que los sectores a intervenir pueden cambiar por razones técnicas, económicas o sociales.
•La sectorización de 6.336 m constituyó una priorización de intervención adoptada por el ICCU con base en los recursos presupuestales disponibles para la vigencia 2025, en el marco de un objeto contractual que siempre abarcó el corredor completo.
•Los resultados de la deflectometría HWD, los ensayos de CBR, la identificación del nivel freático y el diagnóstico del sistema de drenaje confirman que las afectaciones estructurales del corredor se extienden a los tramos propuestos en la Adición No. 1, justificando técnicamente su incorporación.
•La intervención integral del corredor es necesaria para garantizar la continuidad funcional, la vida útil del proyecto y la protección de la inversión pública.
•Los sectores K0+000–K1+100, K1+746–K3+000 y K12+695–K13+070 propuestos en la Adición No. 1 forman parte integral del corredor objeto del contrato, están cubiertos por los estudios y diseños que dieron lugar al proceso de selección, y su incorporación es procedente conforme al artículo 40 de la Ley 80 de 1993, la Sentencia SU-214 de 2022 de la Corte Constitucional y el Concepto C-824 de 2022 de Colombia Compra Eficiente.

CONCEPTO DE LA INTERVENTORIA.

Mediante comunicación con radicado No ICCU-E-2026-0011988 del 22 de junio de 2026 y alcance mediante comunicación con radicado GMC-142-172-2026 del 5 de agosto 2026, la interventoría presenta concepto integral a la solicitud del contratista de obra en los siguientes términos**:**

"(…)
GRUPO METRO COLOMBIA en calidad de Interventor del contrato ICCU-417-2025, informa a ustedes señores ICCU que, el Consorcio Subachoque ha radicado ante esta Interventoría el comunicado CSB 233 de agosto 5 de 2026, en el que se expone la evaluación adelantada en el corredor vial Subachoque – Puente Piedra, con el apoyo de los especialistas del Contratista y de la Interventoría, concluyendo que, en aras de garantizar una mayor seguridad vial y un adecuado confort de la vía intervenida, bajo el marco del contrato de obra ICCU – 417 – 2025, se considera indispensable ampliar la meta física inicia, para ejecutar mayores cantidades en sectores con evidentes afectaciones de la estructura de pavimento y la falta obras de drenajes.

Por lo anterior, se hace indispensable dar a conocer a la entidad contratante ICCU, la necesidad de recursos adicionales y para lo cual, se recomienda estudiar una viabilidad que permita efectuar una adición presupuestal y un plazo adicional para el

contrato de obra ICCU-417-2025, con el propósito de realizar las intervenciones requeridas en los tramos de la vía identificados con las abscisas K0+000 al K1+100, K1+746 al K3+000, K12+695 al K13+070 y que, hacen parte integral del corredor vial Subachoque - Puente Piedra que, fue objeto de evaluación en el estudio de mercado y de análisis contractual por parte del ICCU, para el proceso de contratación No. ICCU-LP-005 DE 2025.

1.Justificación Técnica

En desarrollo de las actividades de seguimiento, control y verificación técnica efectuadas durante la ejecución del Contrato de Obra ICCU-CTO-417-2025, cuyo objeto corresponde a la rehabilitación de la vía que conduce desde el casco urbano de Subachoque hasta la vereda Puente Piedra, iniciando en el sector de la virgen en Subachoque K0+00 y hasta el KM 13+773 punto de la glorieta de intersección con la autopista Bogotá – Medellin. Se han realizado inspecciones de campo, mesas de trabajo y evaluaciones conjuntas entre el Contratista, la Supervisión y la Interventoría, con participación de los profesionales especialistas en las áreas de pavimentos, geotecnia, hidráulica y demás disciplinas involucradas.

Como resultado de dichas actividades de seguimiento se identificó que, además de los sectores inicialmente contemplados dentro del alcance contractual y debidamente analizados por el ICCU en la estructuración del proceso de licitación No. ICCU-LP-005 de 2025, existen tramos puntuales que, presentan condiciones de deterioro de la estructura de pavimento y deficiencias asociadas al comportamiento de la subrasante y al manejo de las aguas superficiales y subsuperficiales. Estas condiciones tienen incidencia directa sobre la capacidad estructural, funcionalidad, durabilidad y seguridad de la vía del corredor Subachoque - Puente Piedra.

En particular, se identificaron como sectores prioritarios los comprendidos entre las abscisas K0+000 – K1+100, K1+746 – K3+000 y K12+695 – K13+070, en los cuales se hace técnicamente conveniente ampliar dentro del corredor objeto del contrato, la intervención de estos tramos que presentan alto deterioro de la estructura de pavimento y que, requieren de la ejecución de obras similares a las que se vienen implementando bajo el marco del contrato No. ICCU 417 de 2025. Esto con el propósito de evitar que, la rehabilitación de los sectores ya ejecutados quede condicionada por las patologías existentes de los nuevos tramos propuestos para intervención.

Uno de los principales factores identificados corresponde a las características de los materiales que conforman la subrasante, particularmente la presencia de materiales arcillosos con comportamiento susceptible a cambios volumétricos asociados a las variaciones en su contenido de humedad.

En el sector comprendido entre K0+000 y K1+100, se presenta un alto grado de deformación de la estructura de pavimento, relacionado con las características de la subrasante y con la presencia de un volumen importante de árboles próximos al corredor vial. La interacción de estos factores puede generar procesos de extracción de humedad del suelo durante periodos secos y posteriores incrementos en el contenido de humedad durante periodos de lluvia, produciendo variaciones volumétricas de la subrasante que se manifiestan superficialmente mediante deformaciones y pérdida de regularidad.

Esta condición resulta particularmente relevante debido a que la rehabilitación de una estructura de pavimento no debe analizarse únicamente desde la condición superficial de la carpeta de rodadura, sino considerando el comportamiento del conjunto subrasante – estructura de pavimento – drenaje. En consecuencia, la ejecución de intervenciones superficiales sobre sectores cuya subrasante presenta deformaciones activas o pérdida de capacidad, puede resultar insuficiente para garantizar la durabilidad de la solución.

En el sector K1+746 – K3+000, aunque la afectación de la subrasante presenta una menor intensidad respecto del tramo K0+000–K1+100, las deformaciones existentes ya han generado afectaciones sobre la estructura de pavimento, evidenciadas mediante la presencia de agrietamientos longitudinales, transversales y en bloque, así como procesos de desconfinamiento de los hombros del terraplén.

Por su parte, en el sector K12+695 – K13+070 se identifican nuevamente deformaciones asociadas a las características físico-mecánicas de los materiales arcillosos y a la influencia de la vegetación existente en las proximidades de la vía. Esta condición se encuentra acompañada de pérdida de capacidad de la estructura de pavimento y un alto grado de deterioro de la carpeta de rodadura.

En consecuencia, las condiciones observadas permiten establecer que los deterioros identificados no corresponden exclusivamente a daños superficiales, sino que presentan una relación con las condiciones geotécnicas y de humedad de la estructura vial, por lo cual requieren intervenciones que permitan recuperar integralmente la capacidad estructural y funcional de los sectores afectados.

De manera complementaria a las condiciones geotécnicas, durante las verificaciones realizadas se identificó la necesidad de atender sectores que presentan insuficiencia o ausencia de obras de drenaje, requeridas para garantizar la adecuada evacuación de las aguas provenientes de la superficie de la vía y de las zonas laterales.

El comportamiento de los materiales arcillosos de la subrasante, se encuentra directamente relacionado con las condiciones de humedad. Por lo tanto, la adecuada disposición y evacuación de las aguas constituye un componente fundamental para controlar la variación de humedad dentro de la estructura vial y disminuir la posibilidad de generación o reaparición de deformaciones.

En este sentido, las obras de drenaje no deben considerarse como actividades independientes de la rehabilitación del pavimento, sino como parte integral de la solución técnica. La intervención de la estructura de pavimento sin resolver previamente las condiciones de drenaje que, inciden sobre ella podría generar una pérdida prematura de las condiciones de servicio alcanzadas mediante la rehabilitación.

Por lo anterior, la ampliación de la meta física debe contemplar, de acuerdo con las condiciones particulares verificadas en cada sector, las actividades necesarias para garantizar la correcta captación, conducción y evacuación de las aguas, articulándolas con las obras de rehabilitación de la estructura de pavimento.

Necesidad de ampliar la meta física

Ampliar la meta física inicialmente contratada, surge de la identificación de condiciones existentes en campo que requieren ser atendidas para garantizar que la intervención cumpla efectivamente con su finalidad.

Los sectores identificados presentan deterioros que, de no ser intervenidos, podrían continuar evolucionando y comprometer progresivamente la estructura del pavimento, la transitabilidad y las condiciones de seguridad vial del corredor.

En este contexto, la ampliación del alcance no obedece únicamente a la finalidad de incrementar las cantidades de obra manteniendo las especificaciones técnicas y los precios contractuales, sino a la necesidad de complementar la intervención inicialmente prevista con actuaciones técnicamente requeridas para garantizar la funcionalidad integral del corredor vial.
La ejecución de estas actividades permitirá:

•Recuperar las condiciones estructurales y funcionales de los sectores con mayor deterioro.
•Atender las deformaciones asociadas al comportamiento de la subrasante.
•Disminuir la incidencia de las variaciones de humedad sobre la estructura vial.
•Mejorar las condiciones de drenaje superficial y subsuperficial donde resulte técnicamente requerido.

•Evitar que sectores deteriorados permanezcan como puntos débiles dentro de un corredor parcialmente rehabilitado.
•Mejorar la regularidad y condiciones de servicio de la vía.
•Incrementar las condiciones de seguridad y confort para los usuarios.
•Favorecer la durabilidad de las intervenciones ejecutadas dentro del contrato.
•Garantizar una mayor integralidad entre las actividades de rehabilitación y las condiciones reales encontradas durante la ejecución.

De acuerdo con la evaluación realizada, la necesidad de ampliación se concentra inicialmente en los sectores K0+000 – K1+100, K1+746 – K3+000 y K12+695 – K13+070, sin perjuicio de que la priorización y alcance definitivo de las actividades sean determinados por la Entidad, a partir de la disponibilidad presupuestal y de las evaluaciones técnicas y económicas correspondientes.

Justificación de la adición presupuestal

La ampliación de la meta física implica necesariamente la incorporación de mayores cantidades de obra y actividades complementarias respecto de las inicialmente previstas, lo que genera la necesidad de disponer de recursos presupuestales adicionales.
La evaluación preliminar adelantada por la Interventoría establece que los recursos requeridos para atender los sectores prioritarios se encuentran en un rango aproximado de $9.500 a $10.000 millones, dependiendo del nivel de intervención que finalmente determine el ICCU. Adicionalmente, se señala que la intervención integral del corredor entre K0+000 y K13+773 requeriría recursos superiores a $40.000 millones incluidos los $19.000 mil millones ya invertidos en la rehabilitación de los primeros 4 sectores de los 6 priorizados, para la ejecución del contrato de obra ICCU-417-2025, razón por la cual la solicitud planteada corresponde a la inclusión de nuevos sectores y que hacen parte del corredor vial Subachoque – Puente Piedra, objeto de intervención mediante el contrato de obra ICCU 417 de 2025, los cuales presentan condiciones de alto deterioro de la estructura de pavimento.

En consecuencia, la solicitud de adición debe entenderse como un mecanismo para atender técnicamente las necesidades prioritarias identificadas, procurando que los recursos públicos sean destinados a aquellos sectores donde la intervención genere el mayor beneficio en términos de recuperación de la infraestructura, seguridad vial, funcionalidad y durabilidad.

El valor definitivo de la adición deberá establecerse a partir de la definición del alcance que determine la Entidad, la revisión de las cantidades de obra, los análisis de precios correspondientes y la disponibilidad presupuestal.

- ***Sustento técnico de la prórroga***

La ejecución de las actividades que se ejecutaran requiere un plazo complementario al inicialmente establecido, debido a que las intervenciones planteadas no corresponden exclusivamente a actividades de mantenimiento superficial, sino que involucran procesos constructivos asociados a la recuperación de sectores con afectaciones de subrasante, estructura de pavimento y drenaje.

Estas actividades requieren una secuencia constructiva técnicamente controlada que incluya, según las condiciones encontradas, actividades de localización y replanteo, manejo de tránsito, excavaciones y/o retiros de materiales afectados, conformación y mejoramiento de la subrasante, construcción o complementación de obras de drenaje, conformación de capas estructurales, colocación de materiales granulares y/o estabilizados, ejecución de las capas de pavimento y las respectivas actividades de control de calidad.

Adicionalmente, el comportamiento de los materiales de subrasante y las condiciones de humedad del corredor, hacen necesario desarrollar los trabajos bajo condiciones que permitan garantizar la adecuada ejecución y compactación, de las diferentes capas que conforman la estructura de pavimento.

La ejecución simultánea de estas actividades con las obras inicialmente contratadas, también requiere una adecuada programación de frentes de trabajo, manejo de tránsito y coordinación de equipos, personal, materiales y controles de calidad, con el fin de evitar afectaciones a la seguridad de los usuarios y garantizar la correcta articulación entre las diferentes actividades.
Por lo anterior, la ampliación del plazo constituye una condición necesaria para ejecutar mayores cantidades de obra con los estándares técnicos y de calidad exigibles, evitando que la incorporación de nuevas actividades genere una ejecución acelerada que pueda comprometer la calidad, durabilidad o funcionalidad de las obras.

De acuerdo con la evaluación realizada, se estima un plazo adicional máximo de nueve (9) meses, para las intervenciones propuestas en todo el corredor vial. Sin embargo, por las condiciones actuales de los tramos de vía en alto grado de deterioro, se estima que mínimo se requiere de una inversión económica de $ 5.498.163.063 millones, para la ejecución de las obras prioritarias, las cuales se ejecutarían en un plazo de cinco (5) meses. Del mismo modo, para un adecuado seguimiento y control de calidad por parte de la Interventoría, se hace necesario de una disponibilidad presupuestal de $ 501.836.937 millones y un plazo de cinco (5) meses, para que la interventoría ejerza sus funciones bajo el marco del contrato ICCU 458 de 2025,

sujeto a la definición final del alcance, evaluación económica y disponibilidad de recursos por parte del ICCU.

La adición presupuestal y la prórroga solicitada, se encuentran técnica y directamente relacionadas. La ampliación de la meta física incorpora actividades que no pueden ser ejecutadas dentro del plazo remanente original previsto sin afectar la adecuada programación y control de los procesos constructivos.

Por consiguiente, el plazo adicional deberá guardar correspondencia con el alcance y las cantidades que finalmente sean aprobadas por la Entidad, de manera que exista una relación proporcional entre los recursos adicionales asignados y el tiempo requerido para su adecuada ejecución.

De igual manera, la ampliación del plazo de ejecución del contrato de obra genera la necesidad de garantizar la continuidad del acompañamiento, seguimiento y control por parte de la Interventoría, cuyos recursos y dedicaciones deberán ajustarse al plazo y alcance finalmente aprobados.

Beneficio técnico y funcional de la intervención

La ampliación propuesta permitirá atender puntos críticos que actualmente afectan la continuidad y funcionalidad del corredor Subachoque–Puente Piedra. Desde el punto de vista técnico, la intervención permitirá reducir la presencia de sectores con deterioro estructural y funcional, mejorar las condiciones de transitabilidad y contribuir a la protección de las inversiones efectuadas en los demás sectores del proyecto.

La atención integral de los puntos críticos permitirá además evitar que, las obras rehabilitadas queden conectadas con sectores que presentan deterioros significativos, generando discontinuidades en las condiciones de servicio del corredor. En consecuencia, la ampliación de la meta física representa una oportunidad para optimizar el impacto de la inversión pública, priorizando sectores donde las condiciones existentes pueden afectar la funcionalidad general de la vía y donde la intervención resulta necesaria para alcanzar los objetivos de rehabilitación previstos.

Con fundamento en las inspecciones de campo, evaluaciones técnicas y mesas de trabajo desarrolladas durante la ejecución del contrato, la Interventoría considera técnicamente justificada la necesidad de ampliar la meta física del Contrato ICCU-CTO-417-2025, priorizando los sectores K0+000 – K1+100, K1+746 – K3+000 y K12+695 – K13+070.

Las condiciones identificadas (deformaciones de la subrasante, comportamiento volumétrico de materiales arcillosos, afectaciones de la estructura de pavimento,

agrietamientos, pérdida de capacidad estructural, deterioro de la carpeta de rodadura y necesidades de drenaje) evidencian que, la intervención de dichos sectores resulta necesaria para mejorar las condiciones de seguridad, confort, funcionalidad y durabilidad del corredor.

En este sentido, la adición presupuestal permitirá incorporar las actividades y cantidades requeridas para atender las necesidades prioritarias identificadas, mientras que la prórroga permitirá desarrollar dichas actividades bajo una programación técnicamente adecuada, garantizando los procesos de construcción, control de calidad, manejo de tránsito, seguimiento y recibo de las obras.

Por lo anterior, la Interventoría recomienda al ICCU adelantar la evaluación técnica, económica, presupuestal y contractual correspondiente para determinar el alcance definitivo de las mayores cantidades de obra a ejecutar, el valor de la adición y el plazo de prórroga requerido, procurando que la modificación contractual permita alcanzar una solución integral y funcional en los sectores priorizados y contribuya al cumplimiento de la finalidad pública del proyecto.

2.Evaluación de Adición Económica

Con el propósito de adelantar las intervenciones requeridas en los sectores K0+000 al K1+100, K1+746 al K3+000 y K12+695 al K13+070, se ha estimado en un balance preliminar un valor de recursos adicionales que oscila entre los 9.500 y 10.000 mil millones de pesos, dependiendo de la mayor o menor intervención que evalúe el ICCU adelantar. Esto considerando que, las necesidades totales para dejar un corredor vial completamente intervenido desde el K0+000 al K13+773, son superiores a los 40 mil millones de pesos.

3.Estimación de Prórroga en Tiempo

Teniendo en cuenta el alcance de las nuevas actividades a ejecutar y el rendimiento técnico requerido para los procesos constructivos, se considera que las intervenciones demandan un plazo adicional máximo de 9 meses para todo el corredor vial, el cual está supeditado a un proceso de evaluación económica por parte del ICCU que, por información suministrada de la entidad, sólo se cuenta a la fecha con una disponibilidad de 6.000 mil millones, los cuales estaría distribuidos con base en las intervenciones prioritarias y que requieren de una inversión mínima de $ 5.498.163.063 millones para la ejecución de las obras y un plazo de cinco (5) meses. Conllevando de esta manera, a la necesidad de un acompañamiento por parte de la Interventoría de cinco (5) meses y unos recursos para su seguimiento y control bajo el marco del contrato ICCU 458 de 2025, de $ 501.836.937 millones. Se aclara que, con el plazo adicional que se otorgue se garantiza la entrega de las obras a total

satisfacción y con los estándares de calidad exigidos por la normatividad vigente en Colombia. (…)"

***"(…)** 5. Sustento Jurídico*

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dentro de los principios orientados de la función pública contemplan el de la eficacia y el de la economía, los cuales son aplicables a la contratación estatal, precisamente para el logro de los fines perseguidos al celebrar los contratos.
El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación, dispone:
"Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administradores que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares por su parte tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar los contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones".

A su vez, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, expresa que:

"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. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar … diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); étc.

Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar."

A su vez, la Corte Constitucional respecto de la modificación contractual, ha establecido 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. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 20013, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal. Al respecto, vale la pena destacar lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 13 de agosto de 2009:

“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.”

“2.1.2. La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever ex ante los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. 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 que 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 (...)".

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 40 de la Ley 80 de 1993, las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En relación con la viabilidad de modificar los contratos estatales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha considerado que:

"En general, es válido afirmar que la actividad de la administración está determinada por la realización de los fines que le son propios, no sólo en cuanto a los genéricos del Estado, sino de aquellos concretos que le son asignados a cada estructura pública. La organización del Estado, los procedimientos, el reparto de competencias, la actuación material de sus agentes, etc., están concebidos para el cumplimiento de sus fines, como aparece en el artículo 2° de la Constitución Política.

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." (Resaltado fuera del texto).

De esta forma, es posible afirmar que las modificaciones al contrato estatal son posibles, siempre y cuando se realicen con el fin de obtener la consecución del objeto del contrato estatal y la finalidad pública, como consecuencia lógica. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, coinciden en establecer que, para las modificaciones contractuales, es necesario que exista "una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente a la mera voluntad de los contratantes" y que dicha modificación sea "en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica".

De esta forma, se puede concluir que mientras la modificación no afecte las condiciones sustanciales para la adjudicación/celebración del contrato, y no se viole el principio de igualdad de oferentes, podrá realizarse la modificación. En este mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha conceptuado:

"Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado."

En conclusión, se tiene que es posible la modificación del contrato estatal siempre que (i) ocurra una causa real y cierta, (ii) que genere la necesidad de un cambio en lo estipulado en el contrato para la consecución del objeto contractual, (iii) las partes estén de acuerdo en dicha modificación, (iv) la modificación no sea de un elemento

sustancial del contrato o del pliego de condiciones y (v) no se viole el principio de igualdad de oferentes, cuando resulte aplicable.

En virtud de lo expuesto, se concluye que legal y jurisprudencialmente es perfectamente viable que las partes del contrato estatal, de manera bilateral, procedan a modificar el contrato ante la existencia de una causa cierta y debidamente justificada, con el fin de salvaguardar los fines públicos que orientan la actividad contractual de la Administración.

Con lo anterior, es evidente que desde el punto de vista jurídico y basados en los argumentos técnicos y el análisis beneficio – costo, el contrato de obra ICCU-417 – 2025, cumple con los requisitos mínimos establecidos por la ley colombiana, para ser adicionado y prorrogado, considerando que se ampliará la meta física inicialmente establecida dentro del mismo corredor vial y se mantendrán los mismos precios contractuales. Así mismo, la adición y prorroga del contrato, conlleva a un ahorro significativo para la entidad contratante, en el sentido que no se haría necesario abrir un nuevo proceso de licitación para dar continuidad a la intervención de la vía Subachoque – Puente Piedra, garantizando la eficiencia de los recursos, la continuidad de las obras y el beneficio para las comunidades aledañas, garantizándoles una adecuada transitabilidad, bajo los estándares mínimos de seguridad vial.

Las anteriores consideraciones jurídicas se presentan, sin perjuicio de la revisión y formulación de recomendaciones definitivas que, sobre el particular corresponde emitir a la Dirección Técnica de Gestión Contractual, de acuerdo con la asignación de funciones internas definida para cada una de las dependencias.

Agradecemos al ICCU la evaluación correspondiente sobre la presente recomendación efectuada por el Consorcio Subachoque 2025, estudiada y avalada por el grupo de profesionales de la Interventoría, quedando a total disposición de adelantar mesas de trabajo y/o a presentar documentación complementaria que el ICCU considere necesaria.

(…)"

CONCEPTO DE LA ENTIDAD

En atención a la solicitud presentada por el contratista **CONSORCIO SUBACHOQUE** y al análisis técnico, financiero y jurídico realizado por la interventoría del proyecto **GRUPO METRO COLOMBIA SAS**, mediante el cual recomienda una adición presupuestal según las necesidades priorizadas del corredor y a los recursos disponibles en la entidad, esta subdirección se permite emitir el siguiente concepto:

Una vez revisadas las recomendaciones de la interventoría, así como la disponibilidad de recursos y las condiciones presupuestales de la Entidad, se concluye que, evidenciadas las necesidades que presenta el corredor es importante mencionar que se priorizan los tramos que presentan mayor afectación con el fin de ejecutar actividades requeridas para garantizar la adecuada transitabilidad, actualmente la Entidad cuenta con una disponibilidad presupuestal que respalda la solicitud de adición del contrato de obra por valor de CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL SESENTA Y TRES PESOS M/CTE ($5.498.163.063). con el fin de intervenir los tramos priorizados y que requieren de actividades de obra suficientes que permitan mejorar las condiciones actuales, estos sectores son los comprendidos entre K0+000–K1+100, K1+746–K3+000 y K12+695–K13+070, realizando estas intervenciones, permite:

1. Recuperar las condiciones estructurales y funcionalidad de los tramos viales más afectados.
2. Corregir las deformaciones asociadas al comportamiento de la subrasante.
3. Mejorar y complementar las condiciones de drenaje superficial y subsuperficial que permita el adecuado manejo de aguas.
4. Evitar que sectores deteriorados permanezcan como puntos débiles los cuales se pueden convertir en sitios críticos.
5. Mejorar la transitabilidad, condiciones de servicio de la vía y la seguridad vial.
6. Garantizar una mayor integralidad entre las actividades de rehabilitación y las condiciones reales encontradas durante la ejecución.
7. Homogenizar las actividades realizadas con las que se pretende dar continuidad, ejecutando las obras en los tramos priorizados con las mismas especificaciones (materiales y procesos constructivos etc), además de mantener los mismos precios pactados.

En consecuencia, la entidad considera procedente y oportuno tramitar una modificación contractual consistente en:

- Adicionar el valor del contrato por CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL SESENTA Y TRES PESOS M/CTE ($5.498.163.063) y,
- Prorrogar el plazo de ejecución por un término de cinco (5) meses a partir de la fecha de suscripción de este modificatorio y/o hasta el 31 de diciembre de 2026, tiempo que se estima suficiente para la ejecución de las actividades objeto de la presente solicitud.

Así las cosas, esta Subdirección considera viable adelantar el trámite de modificación contractual por los valores y plazos anteriormente indicados, previo cumplimiento de los requisitos legales, presupuestales y contractuales aplicables, así como la actualización de las garantías y demás documentos que correspondan.

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA MODIFICACIÓN

El estatuto general de la contratación pública (ley 80 de 1993), así como sus demás leyes y decretos reglamentarios, han establecido potestades a las entidades para el cumplimiento de los fines esenciales del estado.

Esto traduce que las entidades estatales, deben buscar el cumplimiento de los objetos contractuales a través de los medios necesarios que pretendan satisfacer el interés general en armonía con el cumplimiento de los principios generales de la contratación pública, tales como de la selección objetiva, económica, eficacia, eficiencia, entre otros.

La contratación estatal, es un instrumento mediante el cual, la administración persigue el cumplimiento de los fines del estado, tan es así, que el cimiento y la estructura de la contratación, lo constituye la búsqueda del cumplimiento de las necesidades de la colectividad, es decir, la finalidad primordial es la satisfacción del interés general, así lo ha definido la Corte Constitucional:

"El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos "instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado (…) En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado." **[1]**

Bajo este precepto, es deber de las entidades analizar los casos puntuales en los cuales, si a través de una modificación contractual, se satisface estos elementos enunciados.

Ahora bien, la ley 80 de 1993 en su artículo su artículo 14, establece: "*ARTÍCULO 14.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, ***con el exclusivo objeto de evitar la***

paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan*, terminar unilateralmente el contrato celebrado.*

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta Ley.

2o. Pactaran las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión. (…) (Negrita y subrayas fuera del texto).

Como se observa, las entidades públicas tienen facultades para modificar el contrato sin que existe impedimento o restricción.

Calificación jurídica de mayores cantidades de obra frente a obras adicionales:

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 18 de julio de 2002, fijó la distinción que gobierna el presente caso:

> *"En efecto, en los contratos de obra suscritos a precios unitarios, la mayor cantidad de obra ejecutada supone que ésta fue contratada pero que su estimativo inicial fue sobrepasado durante la ejecución del contrato, surgiendo así una 'prolongación de la prestación debida', sin que ello implique modificación alguna al objeto contractual. (…) En cambio, la realización de obras adicionales supone que éstas no fueron parte del objeto del contrato principal, y por lo tanto implican una variación del mismo; se trata entonces de obras nuevas, distintas de las contratadas, o de ítems no previstos, pero que su ejecución, en determinadas circunstancias resulta necesaria."*

Esta línea ha sido reiterada por la misma Sección Tercera —entre otras, en la sentencia del 19 de septiembre de 2022, expediente 54714, y en la sentencia de la Subsección C del 24 de abril de 2024, expediente 67095—, en los siguientes términos:

> *"(…) en el marco de contrato de obra a precios unitarios, el concepto de mayores cantidades de obra se refiere a la ejecución de un ítem pactado en el contrato, pero cuyas cantidades exceden lo previsto en el acuerdo inicial. Por su parte, las obras adicionales son aquellas que no han sido estipuladas en el contrato, esto es ítems adicionales no previstos (…) no es necesaria la celebración de modificaciones contractuales en materia de mayores cantidades de obra en contratos a precios unitarios, [porque] este tipo de contratos es a precio determinable y la cláusula de valor es meramente indicativa."*

En el mismo sentido, la Sección Tercera ha precisado que *"es un error celebrar contratos adicionales a los contratos principales celebrados por alguno de los sistemas de precios determinables, para poder ejecutar obras cuyo costo de ejecución sobrepase el estimado inicialmente", pues en tales casos no se adiciona el contrato ni se modifica su objeto, sino que "se está procediendo conforme a lo previsto, esto es, aplicando el procedimiento de precios unitarios a las cantidades de obra ejecutadas y, por consiguiente, si son más cantidades de obra a las previstas, pues el valor del contrato es mayor"*.

Aplicada esta distinción al Contrato de Obra ICCU N.º 417 de 2025, la ampliación de la meta mismos ítems de pago, con los mismos precios unitarios y con las mismas especificaciones técnicas del contrato, sin incorporar ítems no previstos. En consecuencia, corresponde a mayores cantidades de obra dentro del objeto contractual y no a obras adicionales.

La ANCP–CCE ha acogido expresamente la postura del Consejo de Estado. En los Conceptos C-465 y C-466 de 2024, la Subdirección de Gestión Contractual de la Agencia precisó la distinción conceptual en los siguientes términos:

> *"Mientras que las 'mayores cantidades de obra' implica aumentar las cantidades de los ítems pactados desde el comienzo, la noción de 'obras extras o adicionales' exige incluir obras o actividades que no habían sido convenidas, pero que, de todos modos, son indispensables para el cumplimiento del objeto."*

Sobre la aplicación del límite del cincuenta por ciento (50%), el Concepto C-242 de 2024 de la misma Agencia señaló:

> *"(…) si bien, no se advierte que se haya expedido sentencia de unificación sobre la materia, se advierte que, en la jurisprudencia reciente de la Sección Tercera del máximo tribunal judicial de las controversias contractuales del Estado, existe cierto consenso en torno a la idea de que las mayores cantidades de obra en contratos que utilizan la metodología de precios unitarios no implican adiciones del valor inicial del mismo, ya que este tiene un carácter indicativo. Con base en esto, dicha Sección ha establecido que el límite a las adiciones previsto en el segundo inciso del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, no impide que se ejecuten mayores cantidades de obras a las inicialmente estimadas, por valores incluso mayores al 50% del valor estimado al inicio de la ejecución, siempre que hayan sido autorizadas por la entidad contratante."*

Esta posición fue reiterada y consolidada por la Agencia en el Concepto C-017 de 2025, en el que además advirtió que la flexibilidad propia del sistema de precios unitarios no puede utilizarse para eludir las normas de selección objetiva ni para justificar ampliaciones desproporcionadas del alcance contratado. El ICCU acoge dicha advertencia y, por ello, la presente modificación se sustenta en la Nota 2 del Anexo Técnico del proceso ICCU-LP-005-2025, en los estudios y diseños que cubrieron la totalidad del corredor y en el diagnóstico técnico obtenido durante la ejecución, y no en la mera voluntad de las partes.

El pronunciamiento contenido en el concepto C-017 de 2025, resulta de especial pertinencia pues la Subdirección de Gestión Contractual respondió, en los siguientes términos:

> *"(…) es viable modificar los contratos estatales, pero esta medida tiene un carácter excepcional y sólo procede cuando se pretende garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse, que la causa de la modificación es real y cierta; y cuando se deriva de previsiones legales (…). En este contexto, las modificaciones no podrán suponer la variación del objeto del contrato, pues ello supondría la alteración de su esencia y lo convertiría en otro tipo de negocio jurídico. Por otra parte, cabe resaltar que si bien el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece un límite cuantitativo a la adición del valor de los contratos estatales, según el cual no podrán adicionarse por encima del cincuenta por ciento (50%) del valor inicial del contrato expresado en SMLMV, dicho límite no aplica respecto de las mayores cantidades de obra que deban ejecutarse en el marco de contratos cuya contraprestación se haya pactado bajo la modalidad de precios unitarios. De acuerdo con la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, esta limitación no es aplicable a dichos contratos, por cuanto en estos el valor estipulado es estimativo y está sujeto a multiplicar las cantidades de obra ejecutadas por el precio de cada una de ellas."*

En el cuerpo del concepto, la Agencia precisó el efecto jurídico del reconocimiento de mayores cantidades de obra:

> *"(…) en los contratos de obra suscritos a precios unitarios, la mayor cantidad de obra ejecutada consiste en aquella que fue contratada pero que su estimativo inicial fue sobrepasado durante la ejecución del contrato. La mayor cantidad de obra por encima del valor estimativo inicial en los contratos a precios unitarios no implica en forma alguna un cambio de objeto o en su valor. Por tal razón, el reconocimiento de mayores cantidades de obra, previamente autorizadas y recibidas por la entidad contratante, realmente no se está adicionando el contrato, sino procediendo, conforme a lo previsto en el mismo. En consecuencia, las cantidades de obra que resulten de las mediciones de los ítems de obra pertinentes no requiere contrato adicional y, por tanto, no les aplica el límite cuantitativo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. En este contexto, para el reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, las mismas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante."*

Y delimitó, por contraste, el supuesto que sí queda sometido al tope legal:

> *"Por el contrario, las adiciones hacen referencia a aumentos en el valor del contrato relacionadas con ítems o actividades no contempladas o previstas dentro del contrato que requieren ser ejecutadas para la obtención y cumplimiento del objeto contractual, por tal motivo, para su reconocimiento se requiere de la suscripción de un contrato adicional o modificatorio del contrato inicial. (…) En este caso, si se torna aplicable el límite establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, lo cual indica que estos negocios jurídicos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado en salarios mínimos legales mensuales."*

Entre los lineamientos orientadores que el propio concepto fórmula para determinar la procedencia de una modificación contractual, se destacan:

> *"A los contratos de obra suscritos a precios unitarios, la mayor cantidad de obra ejecutada por encima del valor estimativo inicial en los contratos a precios unitarios no implica en forma alguna un cambio de objeto o en su valor. Por tal razón, el reconocimiento de mayores cantidades de obra, previamente autorizadas y recibidas por la entidad contratante, no está sometida al límite cuantitativo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. (…) Las modificaciones tienen carácter excepcional y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse (…) que la causa de la modificación es real y cierta. (…) Las modificaciones no podrían suponer la variación del objeto de un contrato, pues ello supondría la alteración de su esencia y lo convertiría en otro tipo de negocio jurídico."*

La Agencia acompañó su posición de una exigencia que esta Entidad asume expresamente:

> *"(…) cada Entidad Estatal debe, en la fase de planeación de cada negocio jurídico relacionado con este objeto, contar con unos estudios y diseños lo suficientemente robustos, que permitan una tasación adecuada de cada proyecto, a efecto de garantizar que el recurso comprometido afecto al proyecto sea suficiente para su financiación. Por esta razón, la entidad contratante debe realizar un análisis detallado para autorizar la ejecución de mayores cantidades de obra, estableciendo su procedencia desde la perspectiva jurídica, técnica y financiera, sin que se varíe el alcance del proyecto."*

Aplicado el Concepto C-017 de 2025 al presente trámite, el ICCU verifica que concurren la totalidad de los presupuestos allí exigidos: (i) el Contrato de Obra ICCU N.º 417 de 2025 se pactó bajo el sistema de precios unitarios, supuesto respecto del cual la Agencia descartó expresamente la aplicación del tope del artículo 40; (ii) la causa de la modificación es real y cierta, y consta en los resultados de la campaña de deflectometría de impacto, los apiques de exploración, los ensayos de CBR de subrasante y el diagnóstico del sistema de drenaje; (iii) el objeto contractual no varía, pues las intervenciones se ejecutan sobre el mismo corredor Subachoque – Puente Piedra; (iv) el alcance del proyecto tampoco se varía, en la medida en que la Nota 2 del Anexo Técnico definió el alcance como "el corredor completo", de modo que la incorporación de los sectores K0+000–K1+100, K1+746–K3+000 y

K12+695–K13+070 opera dentro del alcance ya definido y no lo amplía; (v) el proyecto contó en su fase de planeación con estudios y diseños que cubrieron la totalidad del corredor —Informe de Diseño N.º 121207 y Estudio Geotécnico P784—, satisfaciendo la exigencia de estudios robustos; (vi) las mayores cantidades serán previamente autorizadas por la Entidad y recibidas a satisfacción, con la verificación de la Interventoría; y (vii) la magnitud de la modificación, equivalente al 22,42% del valor inicial expresado en salarios mínimos legales mensuales, no configura una ejecución desproporcionada ni irrazonable en los términos advertidos por la Agencia.

Por otra parte, es importante precisar que, frente a la modificación como una figura excepcional dentro del proyecto a ejecutar, bajo concepto 2263 del 17 de marzo del 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó:

"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 modificación de los contratos conste por escrito; 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".

En armonía con estas disposiciones, es de aclarar que las condiciones del proyecto a ejecutar mantienen su esencia ya que la adición está contenida dentro de los estudios y diseños iniciales y entregados por el ICCU al contratista de obra y su ejecución se basa en el método constructivo que se está usando actualmente dentro del corredor vial y la modificación ajustará aspectos de ítems existentes, se ejecutarán mayores y menores cantidades de obra sobre los ítems ya pactados y, en la medida en que resulte técnicamente indispensable, se emplearán algunos ítems no previstos, los cuales serán objeto de los correspondientes análisis de precios unitarios y quedarán sometidos al límite del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, con el fin de ajustar el proyecto a las condiciones actuales del terreno y que, a pesar de ser no previstas, no alteran las condiciones iniciales de la selección del contratista. De igual forma, estas condiciones adicionales no prevén elementos nuevos que se hayan considerado para la presentación de otros proponentes toda vez que la experiencia solicitada conforme al pliego tipo aplicado, fue genérica en actividades típicas para esta clase de proyectos.

Así mismo, el contratista de obra mantiene las condiciones de idoneidad y experticia necesarias para ejecutar el proyecto, por tratarse de obras de ejecución típica en proyectos de rehabilitación vial, comprendidas en la experiencia y las condiciones acreditadas en su propuesta técnica conforme a los Documentos Tipo aplicados en el proceso ICCU-LP-005-2025.

En consecuencia, la presente modificación satisface los cuatro órdenes de límites decantados por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto 2263 de 2016. En el orden axiológico, no altera las reglas sustanciales del Pliego de Condiciones que permitieron elegir la mejor oferta, ni introduce elementos que, de haber figurado en el procedimiento inicial, hubieran permitido la participación de otros interesados o la selección de una oferta distinta, con lo cual se preservan los principios de igualdad, transparencia y libertad de concurrencia durante la fase de ejecución. En el orden temporal, se tramita dentro de la vigencia del contrato, cuyo plazo vence el 29 de agosto de 2026, y no consagra prórrogas automáticas, sucesivas ni indefinidas, pues la prórroga se limita a cinco (5) meses o hasta el 31 de diciembre de 2026 En el orden formal, constará por escrito en el respectivo documento modificatorio y se encuentra motivada y justificada en los términos técnicos, económicos y jurídicos expuestos en este documento, con acreditación de su racionalidad y proporcionalidad. Y en el orden material, no modifica las condiciones sustanciales del contrato, pues la intervención recae sobre el mismo corredor vial, con las mismas especificaciones técnicas y los mismos precios unitarios pactados, y los ítems no previstos que resulten indispensables serán objeto de los correspondientes análisis de precios unitarios y quedarán sometidos al límite del cincuenta por ciento (50%) del parágrafo del

artículo 40 de la Ley 80 de 1993, límite que se cumple con holgura conforme al cálculo en salarios mínimos legales mensuales acreditado en el literal e) del trámite contractual de este documento.

Con fundamento en lo expuesto, el ICCU concluye que la modificación solicitada es jurídicamente procedente por cuanto: (i) se ejecuta sobre los mismos ítems de pago, con los mismos precios unitarios y las mismas especificaciones técnicas del contrato, por lo que constituye mayor cantidad de obra dentro del objeto contractual y no obra adicional, conforme a la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado y a los Conceptos C-242, C-465 y C-466 de 2024 y C-017 de 2025 de la ANCP–CCE; (ii) no obedece a una deficiente planeación, pues el corredor completo fue diagnosticado y diseñado en la etapa de estructuración y la Nota 2 del Anexo Técnico previó expresamente la facultad del ICCU de modificar los sectores a intervenir; (iii) aun si se calificara como adición al valor del contrato, cumple el límite del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, al representar el 22,42% del valor inicial expresado en salarios mínimos legales mensuales; y (iv) no altera el objeto contractual ni ninguno de sus elementos esenciales, no modifica los precios unitarios pactados, no afecta las condiciones sustanciales que determinaron la adjudicación del proceso ICCU-LP-005-2025 y, por consiguiente, no vulnera el principio de igualdad de los oferentes.

Justificación de interés general y necesidad de la intervención

El corredor vial Subachoque – Puente Piedra constituye la vía de acceso principal de las comunidades rurales de los municipios de Subachoque y Madrid y articula su producción agropecuaria con los centros de comercialización de la Sabana de Bogotá. La intervención de los sectores K0+000–K1+100, K1+746–K3+000 y K12+695–K13+070 no persigue un beneficio del contratista ni una conveniencia administrativa de la Entidad, sino restablecer condiciones adecuadas de transitabilidad, seguridad vial y conectividad para esa población, finalidad que coincide con la definida en los Estudios Previos ICCU-LP-005-2025 y con los objetivos de infraestructura vial del Plan de Desarrollo de Cundinamarca.

Por otra parte, los sectores rehabilitados con cargo al valor inicial del contrato quedarían conectados a tramos con pérdida activa de capacidad estructural, generando discontinuidades que aceleran el deterioro de lo ya ejecutado. Ello comprometería la vida útil de la inversión de $19.942.883.858 realizada en los sectores priorizados y obligaría a la Entidad a reintervenir el corredor en el corto plazo, con el consiguiente riesgo de detrimento del patrimonio público. En este sentido, la modificación opera como medida de protección de una inversión pública ya comprometida.

La modificación es, además, el medio idóneo para atender esa necesidad frente a las alternativas disponibles pues aprovecha los precios unitarios ya pactados y evaluados como favorables en el proceso ICCU-LP-005-2025, la movilización, los equipos y el personal ya dispuestos en el corredor, y los estudios y diseños que cubrieron la totalidad del trayecto, lo que se traduce en un uso más eficiente de los recursos públicos, en aplicación de los principios de economía y eficacia previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

El mejoramiento del corredor se traduce en beneficios directos para la comunidad que lo transita: superficies de rodadura regulares que reducen los tiempos de viaje y los costos de operación vehicular; obras de drenaje que eliminan encharcamientos y la pérdida de adherencia en época de lluvias; y confinamiento lateral y señalización que disminuyen el riesgo de accidentalidad, en particular para los usuarios más vulnerables. En cuanto a las condiciones de vida, una vía en buen estado mejora el acceso de la población rural a los servicios de salud y educación, asegura la operación continua del transporte escolar y de los vehículos de emergencia, y permite que la producción agropecuaria llegue a los mercados con menores pérdidas y costos. Con ello se satisfacen los elementos enunciados en el marco jurídico precedente pues la modificación persigue el interés general, obedece a una causa real y cierta, constituye el medio idóneo para atenderla y guarda proporción entre el fin perseguido y los recursos comprometidos.

Para el trámite contractual necesario, se han determinado las siguientes acciones:

a. Adicionar el contrato de obra ICCU No.417-2025, la suma de CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL SESENTA Y TRES PESOS MCTE ($5.498.163.063).

b. Que teniendo en cuenta el numeral anterior el valor total del contrato asciende a VEINTICINCO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES CUARENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS VEINTIÚN PESOS MCTE ($25.441.046.921).

c. Dentro de los tramites financieros y administrativos, el ICCU realizo la consecución de CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL SESENTA Y TRES PESOS MCTE ($5.498.163.063), respaldado por el CDP 2026001089 de 22 de julio de 2026.

d. Que para la ejecución de la adición y la terminación del contrato se estima una prórroga de Cinco (5) meses a partir de la fecha de suscripción del presente modificatorio y/o hasta el 31 de diciembre de 2026.

e. Que la presente adición equivale a 3.140,18 salarios mínimos legales mensuales vigentes del año 2026 y representa el 22,42% del valor inicial del contrato expresado en salarios mínimos legales mensuales, sin superar el límite del cincuenta por ciento (50%) previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, conforme al análisis contenido en el aparte FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA MODIFICACIÓN de este documento.

Sin otro particular la Dirección técnica del ICCU recomienda la suscripción de la adición No.1 y de la prórroga No. 1, teniendo en cuenta lo anteriormente descrito.

Que el COMITÉ DE CONTRATACION DEL ICCU aprueba la suscripción de la Adición 1 y Prorroga No 01 al contrato 417 de 2025 mediante acta N.º 29 del 06 de agosto de 2026.

ICCU
INSTITUTO DE CAMINOS Y CONSTRUCCIONES DE CUNDINAMARCA

QR Validación Documento:

Contraseña:dT18KtxfNh

Anexos:
Solicitud de Contratista
Concepto del Interventoría
Presupuesto y cronograma

Cordialmente,

SANDRA ROCÍO CASTILLO GONZÁLEZ
Subdirectora Técnica
Subdirección de Infraestructura Vial.
Aprobó: WILSON GARZÓN CIFUENTES / DCM
Revisó: . WILSON GARZÓN CIFUENTES / DCM
Proyectó: WILSON GARZÓN CIFUENTES / DCM