MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES
EJÉRCITO NACIONAL
CENTRAL ADMINISTRATIVA Y CONTABLE MEDELLIN

Medellín (Antioquia), 09 de febrero de 2023

Señor Teniente Coronel
ALVARO ADRIAN ORTEGA PERLAZA
Director Central Administrativa y Contable Regional Medellín
Competente contractual

Asunto: Concepto Jurídico REDUCCION VIGENCIA 2022 AL CONTRATO DE OBRA No. 082-CENACMEDELLIN-2022

Con toda atención y respeto, me permito emitir el análisis y recomendación jurídica de la REDUCCION VIGENCIA 2022 a realizar AL CONTRATO DE OBRA No. 082-CENACMEDELLIN-2022 suscrita el día nueve (09) de diciembre de dos mil veintidós (2022) celebrado ENTRE EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL – CENTRAL ADMINISTRATIVA Y CONTABLE CENAC MEDELLIN y la Persona Natural FRANCISCO JAVIER VILLANUEVA TOVAR identificado con Cedula de Ciudadanía Nro. 12.370.591 de Rivera Huila, cuyo objeto es **"MANTENIMIENTO DE BIENES INMUEBLES CON DESTINO AL GMCOR Y AL BAJES CON CARGO AL APOYO OTORGADO MEDIANTE CONVENIO DE COLABORACIÓN No. 21 – 022 CELEBRADO ENTRE MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA – EJÉRCITO NACIONAL Y EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P."**

ANTECEDENTES

a) Que el día NUEVE (09) de DICIEMBRE de dos mil veintidós (2022), se suscribió el Contrato de Obra Pública No. 082-CENACMEDELLÍN-2022 cuyo objeto es MANTENIMIENTO DE BIENES INMUEBLES CON DESTINO AL GMCOR Y AL BAJES CON CARGO AL APOYO OTORGADO MEDIANTE CONVENIO DE COLABORACIÓN No. 21 – 022 CELEBRADO ENTRE MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA – EJÉRCITO NACIONAL Y EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P", por un valor inicial de **TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS ($349.978.699,50) M/CTE** IVA INCLUIDO y demás erogaciones**,** respaldado mediante Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 14922 del diecisiete (17) de noviembre de 2022.

b) Que el plazo estimado de ejecución del contrato se estableció hasta el día **VEINTISEIS (26) DE DICIEMBRE DE 2022.**

c) Que se suscribió acta de inicio el día 13 de diciembre de 2022.

d) Que mediante **MODIFICATORIO No. 001 PRORROGA** de fecha veintitrés (23) días del mes de diciembre de Dos Mil Veintidós (2022) se PRORROGA el plazo de ejecución hasta el día veintiséis (26) de enero de 2023.

e) Que mediante **MODIFICATORIO No. 002 PRORROGA** de fecha veintiséis (26) días del mes de enero de Dos Mil Veintitrés (2023) se PRORROGA el plazo de ejecución hasta el día diez (10) de febrero de 2023.

f) Que en atención al acta de mayores y menores, además del informe final de la INTERVENTORIA Nº 083-CENACMEDELLIN-2022 del CONTRATO DE OBRA, se evidencio la necesidad de realizar una reducción a los recursos financieros que inicialmente fueron asignado, así como el reintegro de dichos sobrantes.

g) Que mediante Radicado Nº 2023451002414773: MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV07-BR04-BAJES-29.25 de fecha 8 de febrero de 2023, el Señor Mayor MESA ALVAREZ EVANGELISTA, Supervisor Contrato de Obra Pública N° 082-CENAC-MEDELLIN-2022 Sector BAJES y Radicado Nº 2023459002383933 MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-DIV7-BR4-GMCOR-S4-29.25 de fecha 8 de febrero de 2023 el Mayor WILMER YESID SUAREZ TORRES Supervisor Contrato 082-CENAC-MEDELLIN-2022 Sector GMCOR informan sobre los sobrantes de recursos financieros que les fueron asignados inicialmente, así:

EJECUCION FINANCIERA			
UNIDAD	**VALOR CONTRATADO**	**VALOR EJECUTADO**	**SOBRANTE FINANCIERO**
BAJES	189.421.453,99	189.098.337,24	**323.116,75**
GMCOR	160.557.245,51	160.544.895,68	**12.349,83**
TOTAL	**349.978.699,50**	**349.643.232,92**	**335.466,58**

h) Que a la fecha el balance de ejecución del contrato es el siguiente:

BALANCE FINANCIERO DEL CONTRATO.

TOTAL CONTRATO PRINCIPAL MAS ADICIONES	**$ 349.978.699,50**
VALOR CANCELADO	**$ 00**
SALDO DEL CONTRATO	**$ 349.978.699,50**

NIVEL DE EJECUCION Y AVANCE FINANCIERO DEL CONTRATO.

% EJECUCION FINANCIERA CANCELADO	% PENDIENTE POR EJECUTAR
0,00%	**100,00%**

CONCEPTO.

El legislador ha dotado al contrato estatal de una serie de prerrogativas y ritualidades que deben observarse para que el mismo exista, se perfeccione y pueda iniciar su ejecución. En este sentido se hace necesario precisar que el contrato estatal es un acto de carácter solemne, razón por la cual este debe constar por escrito. Así las cosas, de conformidad con lo anterior, y lo dispuesto

en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales así como sus modificaciones deben constar por escrito.

Por otra parte, es importante señalar que el objeto de los contratos que celebran las Entidades Públicas, es cumplir con los fines estatales, satisfacer el interés general, dar una continua y eficiente prestación de los servicios públicos y procurar la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, lo cual debe estar presente durante la ejecución del contrato. Por lo que, en ocasiones es necesario hacer modificaciones al contrato para la consecución de dichos fines. De esta manera surge el principio de mutabilidad permitiendo que el contrato estatal pueda modificarse, con la finalidad de cumplir con los cometidos para los cuales fue previsto, siempre y cuando no se altere el objeto del contrato. Esta modificación puede ser por un acuerdo bilateral o por acto unilateral de la entidad contratante, el cual deberá ser motivado tal como lo dispone el artículo 16 de la Ley 80 de 1993.

Así las cosas, es claro que la solemnidad del contrato estatal es un requisito que no puede ser desconocido, y en este sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado, en fallo proferido por la Dra. Ruth Stella Correa Palacio señaló que cualquier modificación adicional o autorización de mayores cantidades deberá constar por escrito.

Frente a este asunto, ha precisado la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C–300 de 2012, 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 la 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 2001, 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.

Ahora bien, debe precisarse que las modificaciones del contrato, estén dadas por ajustes del valor, modificación del plazo inicial, del alcance del contrato, o reducción del valor con modificación de las obligaciones. Sin embargo, nunca podrán realizarse para hacer modificaciones al objeto del mismo, por cuanto esto equivaldría a la celebración de un nuevo contrato, de conformidad a lo indicado por el Consejo de Estado. En ese sentido, si se agrega, amplia, modifica, reduce o afecta el objeto contractual será realmente un contrato distinto y no una modificación

Como consecuencia de lo anterior, aquellas figuras que son constitutivas de modificación del contrato son la prórroga del contrato (plazo), la modificación propiamente dicha (alcance del contenido obligacional que no afecte el objeto), la cual puede implicar la reducción del valor y las obligaciones, y la adición del contrato (valor), aclarando que en todos estos casos, cualquier modificación también deberá constar por escrito. A continuación, procedemos a realizar un análisis jurídico de la figura de reducción y modificación del contrato en razón a lo consultado.

MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL.

La Corte Constitucional ha señalado que los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado. Así la posibilidad de modificación se convierte en un instrumento útil para lograr los fines propios de la

contratación estatal. (C-300 de 2012) Así lo prevén los artículos 14 y 16 del Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993), los cuales facultan a la 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.

Derivado del principio de mutabilidad del contrato estatal y de la autonomía de la voluntad de las entidades estatales podrán modificar el contrato de manera bilateral o por acto unilateral de la entidad contratante, siempre y cuando no se modifique el objeto del mismo y se cuente con la debida justificación técnica y jurídica, tal como lo dispone el artículo 16 de la Ley 80 de 1993:

ARTÍCULO 16. De la modificación unilateral. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.

Respecto a la mutabilidad, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto No. 1952 del 13 de agosto de 2009, explicó en relación con la mutabilidad de los contratos de concesión de servicios públicos:

[…] Es claro que al cambiar el entorno en que se desenvuelve la prestación de un servicio público a la comunidad, en forma tal que afecte gravemente dicha prestación, independientemente de su previsibilidad, deben mutar las obligaciones del contrato que tienen que ver con tales cambios, o de lo contrario se estaría dando un servicio inadecuado a las nuevas realidades sociales, culturales o tecnológicas.

RESPECTO DE LOS MODIFICATORIOS DE REDUCCIÓN.

Que dentro de los principios que gobiernan la contratación estatal, se encuentran el de Economía, Eficiencia, Eficacia, que sirven en un momento dado para aplicar una regla de costo beneficio, permitiendo acudir a la figura de la modificación cuando se requiera reducir presupuesto comprometido pero que no llevaría a la satisfacción de necesidad alguna para la Entidad Estatal.

Que, de acuerdo con las reglas de la contratación estatal, las modificaciones contractuales son viables siempre que no se afecten los principios que rigen aquélla, por lo que, en el asunto en revisión, de acuerdo con la verificación económica, la modificación se ajusta a los parámetros definidos en la Ley y en la jurisprudencia.

Que la Corte Constitucional se ha pronunciado estableciendo como presupuesto para modificar un contrato estatal que ésta sea necesaria para alcanzar los fines del Estado y la debida prestación de los servicios públicos. Al respecto, manifiesta el Alto Tribunal: "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 raye de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, entre otros"'.

Que en ese mismo sentido, la Corte Constitucional, con fundamento en el concepto elaborado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en 2009, estableció "Ahora bien, como se indicó eh ese concepto, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal. (Negrilla fuera del texto). El Consejo de Estado, en su jurisprudencia, ha señalado que el plazo es un elemento accidental del contrato -no de su esencia ni de su naturaleza- y por ello puede ser materia de modificaciones. Lo mismo ocurre con el precio.

CONCLUSION.

Teniendo en cuenta que la presente que el contrato se encuentra vigente (siendo así factible dentro del plazo de ejecución hacer modificaciones, adicionar en valor o prorrogarlo, liquidarlo, otorgar plazos) y la necesidad que se pretende está directamente relacionada con las especificaciones técnicas y el objeto del mismo, se da viabilidad por parte del comité jurídico para realizar la modificación en valor AL CONTRATO DE OBRA No. 082-CENACMEDELLIN-2022 de la siguiente manera:

EJECUCION FINANCIERA			
UNIDAD	**VALOR CONTRATADO**	**VALOR EJECUTADO**	**SOBRANTE FINANCIERO**
BAJES	189.421.453,99	189.098.337,24	**323.116,75**
GMCOR	160.557.245,51	160.544.895,68	**12.349,83**
TOTAL	**349.978.699,50**	**349.643.232,92**	**335.466,58**

Que como consecuencia de lo anterior, se solicita REDUCIR el CONTRATO DE OBRA No. 082-CENACMEDELLIN-2022 en valor por la suma total de **TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON CINCUENTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE ($ 335.466,58),** de conformidad con las solicitudes allegadas por los supervisores del BAJES Y GMCOR, las cuales se encuentran justificadas en los oficios anexos que fueron allegados por las unidades y que se encuentran viables para este comité teniendo en cuenta sobrantes de los recursos financieros que les fueron inicialmente asignados y así mismo, reintegrar dichos valores.

Es necesario advertir que todas las actuaciones adelantadas por parte de la entidad deberán sujetarse a los principios establecidos para la contratación estatal en la satisfacción del interés general, que permita coadyuvar al cumplimiento de los fines del Estado.

Se reiterar que no basta con el mero consentimiento de la voluntad de las partes para realizar este tipo de modificaciones, es necesario que la misma se eleve a escrito, permitiendo el reconocimiento de eficacia, existencia y validez de las actuaciones realizadas.

Lo anterior fundamentado igualmente en el Artículo 1602 del Código Civil Colombiano, en el entendido que cualquier contrato legalmente celebrado es Ley para las partes, al igual el artículo

40 de la Ley 80 de 1993 que establece la posibilidad de celebrar contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad tendiente al cumplimiento de los fines del Estado.

Atentamente,

ORIGINAL DEBIDAMENTE FIRMADO
ASJ. GHISLAINE PATRICIA MOYA HERRERA
Asesora Jurídica CENAC MEDELLIN

CENACMED