OTROSI No. 01 AL COMPLEMENTO DEL CONTRATO DE OBRA No. 1.310.12.13-0326 DE 21 DE JULIO DE 2023

ACLARACIÓN	X	ADICIÓN		PRORROGA	X	MODIFICACION	

CONTRATO No.	1.310.12.13-0326
NOMBRE DE CONTRATISTA	VIDA NUEVA, ARQUITECTURA E INGENIERIA
NIT / CCC	805030308-1
NOMBRE DE REPRESENTANTE LEGAL Y No. DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN	VALERIA ALEXANDRA ZAPATA MUÑOZ, identificada con la cedula de ciudadanía No. con C.C. No. 1.112.474.913
OBJETO	EJECUTAR BAJO EL MARCO DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY 1523 DE 2012 - CALAMIDAD PÚBLICA- LAS OBRAS DE MITIGACION DE EMERGENCIAS EN LAS VIAS DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA - GRUPO 5
VALOR DEL CONTRATO	$4.992.976.561
PLAZO DE EJECUCIÓN	Tres (03) meses
FECHA DE SUSCRIPCIÓN:	21 de julio de 2023
FECHA DE INICIO EJECUCION	24 de agosto de 2023
FECHA DE SUSPENSIÓN NO. 1	N/A
FECHA ACTA DE REANUDACIÓN No. 1	N/A
NOMBRE DEL INTERVENTOR	EDUARDO CARDENAS RODRIGUEZ

Entre los suscritos a saber, **FRANK ALEXANDER RAMIREZ ORDOÑEZ,** mayor de edad y vecino de Santiago de Cali, identificado con la cédula de ciudadanía número 94.522.032 expedida en Cali (Valle del Cauca), en su calidad de Secretario de Infraestructura, con nombramiento ordinario realizado por medio del Decreto Departamental No.1-3-0001 del 01 de enero del 2020, habiendo tomado posesión mediante acta No. 0010 el día 01 de enero del 2020, facultado para celebrar la presente Acta según Decreto Departamental No. 1-3-0023 del 07 de enero de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚAN UNAS DELEGACIONES EN MATERIA CONTRACTUAL Y SE DISPONEN MEDIDAS PARA EJERCER EL CONTROL Y VIGILANCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL" quien obra en nombre y representación del Departamento del Valle del Cauca en su condición de CONTRATANTE, de una parte y por la otra, **VALERIA ALEXANDRA ZAPATA MUÑOZ,** identificada con la cedula de ciudadanía No. 1.112.474.913, representante legal de **VIDA NUEVA, ARQUITECTURA E INGENIERIA** con NIT No. 805030308-1, en calidad de **CONTRATISTA**, hemos celebrado el presente Otrosí No. 1 al Contrato de obra No. 1.310.12.13-0326 de 21 de julio de 2023 que se especifica a continuación, previas las siguientes consideraciones**: 1)** Que el Departamento del Valle

NIT: 890399029-5
Palacio de San Francisco – Carrera 6 Calle 9 y 10 · Piso: 13 · Teléfono: 6200000 Ext. 1399
Correo: infraestructuravalledelcauca@gmail.com· www.valledelcauca.gov.co
Santiago de Cali, Valle del Cauca, Colombia

#ValleInvencible

del Cauca a través de la secretaria de Infraestructura celebró contrato de obra No. 1.310.12.13-0326, cuyo Objeto es "EJECUTAR BAJO EL MARCO DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY 1523 DE 2012 - CALAMIDAD PÚBLICA- LAS OBRAS DE MITIGACION DE EMERGENCIAS EN LAS VIAS DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA - GRUPO 5". **2)** Que el 21 de julio de 2023 se firmó el contrato de obra pública No. 1.310.12.13-0326, suscrito entre el Departamento del Valle del Cauca – Secretaria de Infraestructura y VIDA NUEVA, ARQUITECTURA E INGENIERIA. 3) El plazo para la ejecución del presente contrato es de tres (03) meses contados a partir de la fecha de ejecución del inicio en la plataforma SECOP II. **4)** Que el valor del contrato asciende a la suma de CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SESENTA Y UNO PESOS M/CTE ($4.992.976.561) M/CTE. **5)** Que el 24 de agosto de 2023, se dio inicio del Contrato de obra pública No. 1.310.12.13-0326 de 21 de julio de 2023. **6)** Que se pactó como forma de pago un anticipo equivalente al cincuenta por cientos (50%) del valor del contrato y el excedente en pagos parciales, dependiendo de la cantidad de obra ejecutada. **7)** Que el articulo 91 de la Ley 1474 de 2011 establece lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 91.*** *Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.*
>
> *El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista. (…)"*

8) Que, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo es necesario incluir dentro de las condiciones para el desembolso del anticipo la constitución una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que recibirá a título de anticipo. **9)** Que el contrato de obra No. 1.310.12.13-0326 de 21 de julio de 2023, se encuentra vigente. **10)** Que las partes contratantes de mutuo acuerdo pueden introducirles cambios a las condiciones inicialmente pactadas. **11)** Estas modificaciones son procedentes siempre y cuando no se desnaturalice la modalidad contractual, el objeto inicial pactado y sigan siendo coherentes con los estudios previos. **12)** Que se hace necesario modificar la cláusula cuarta presente contrato. **13)** Por lo anterior, las partes celebran el presente otrosí No. 01, el cual se regirá por las siguientes:

CLÁUSULAS:

CLÁUSULA 1: Modifíquese la **CLÁUSULA CUARTA: "FORMA DE PAGO"**, el cual quedará así:

> **CLÁUSULA CUARTA: FORMA DE PAGO**. EL CONTRATANTE pagará el valor del contrato se pagará de la siguiente: (1) Con un anticipo equivalente al cincuenta por cientos (50%) del valor del contrato. (2) Con pagos parciales, dependiendo de la cantidad de obra ejecutada, los ítems de obra desarrollados, los cuales deben ser refrendados por el Contratista, el interventor y el Secretario de Infraestructura de la Gobernación del Valle, acompañado del programa de Trabajo e Inversiones aprobado por el mismo y del pago de los aportes a

NIT: 890399029-5
Palacio de San Francisco – Carrera 6 Calle 9 y 10 · Piso: 13 · Teléfono: 6200000 Ext. 1399
Correo: infraestructuravalledelcauca@gmail.com · www.valledelcauca.gov.co
Santiago de Cali, Valle del Cauca, Colombia

#ValleInvencible

seguridad social y parafiscales del personal vinculado laboralmente con el contratista y del periodo correspondiente y el presupuesto disponible. El pago, se hará previo cumplimiento y elaboración el Registro Presupuestal Contable –RPC-, con la entrega de los siguientes documentos: (1) Factura original, cuenta de cobro o documento equivalente a factura con el cumplimiento de todos los requisitos de ley debidamente aprobada por la interventoria del contrato. (2) Informe de gestión donde se relacionen las actividades ejecutadas incluyendo las que están contendías en las Actas de Compromisos suscritas con el Supervisor del Contrato. (3) Informe de Interventoría donde se certifica el cumplimiento a entera satisfacción debidamente expedido y firmado por el Interventor. (4) Constancia de estar al día en el pago en sus obligaciones de seguridad social (Salud, Pensión, ARL y Parafiscales por mes vencido. PARÁGRAFO I. Para realizar desembolsos al contratista del valor del anticipo, éste debe presentar el plan de inversión del anticipo debidamente aprobado por el interventor del contrato y fotocopia del contrato. Los dineros del anticipo no podrán destinarse a fines distintos a los relacionados con la ejecución y cumplimiento del contrato y tienen la condición de fondos públicos hasta el momento que sean amortizados, momento hasta el cual su mal manejo, el cambio destinación o su apropiación dará lugar a las responsabilidades penales correspondientes. PARÁGRAFO II. Para el desembolso del anticipo el contratista deberá suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo. Los recursos entregados por la entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de ésta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil, dichos rendimientos, así como también los recursos no comprometidos, serán consignados en la cuenta que para el efecto indique el Departamento del Valle del Cauca. Los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado por la GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA – SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA al CONTRATISTA, pertenecerán a la GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA. PARÁGRAFO III. EL CONTRATISTA de manera expresa reconoce y acepta la forma de pago aquí pactada. PARÁGRAFO IV. El CONTRATISTA sólo tiene derecho a los emolumentos expresamente pactados en esta cláusula, por tanto, no podrá reclamar el pago de prestaciones sociales por este concepto. PARÁGRAFO V. Todos los pagos estarán condicionados a los procedimientos establecidos por Departamento Administrativo de Hacienda y Finanzas Publicas. PARÁGRAFO VI. Por lo anterior los formatos y las listas de chequeo de requisitos para presentar documentos para pagos deben ser conforme al procedimiento que ésa dependencia maneja. PARÁGRAFO VII. Los pagos se realizarán mediante transacción electrónica en la cuenta autorizada que haya sido certificada por el contratista. PARÁGRAFO VI. Para cumplir con las obligaciones fiscales que ordena la ley, EL CONTRATANTE, efectuará las retenciones que surjan del presente contrato, cuando a ello haya lugar, las cuales estarán a cargo de EL CONTRATISTA. PARÁGRAFO VIII. Todos los pagos se harán previa disposición de giros de P.A.C., y/o apropiaciones presupuestales.

NIT: 890399029-5
Palacio de San Francisco – Carrera 6 Calle 9 y 10 . Piso: 13 · Teléfono: 6200000 Ext. 1399
Correo: infraestructuravalledelcauca@gmail.com · www.valledelcauca.gov.co
Santiago de Cali, Valle del Cauca, Colombia

#ValleInvencible

CLAUSULA 2: El objeto del contrato al igual que las demás cláusulas del Contrato de obra No. 1.310.12.13-0326 de 21 de julio de 2023, que no hayan sido modificadas por el otrosí No. 1 no sufren modificación alguna y conservan su plena obligatoriedad para las partes.

El presente documento se entiende fechado y firmado una vez sea aprobado por ambas partes el contrato electrónico a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II.

Proyecto: Claudia Ines Marin Ballesteros – Abogada Contratista
Reviso: María Del Pilar Escarria Romero - Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Reviso: Paola Andrea Vásquez Henao – Abogada Contratista
Katherine Santamaría Sánchez – Abogada Contratista
Aprobó: Frank Alexander Ramírez Ordoñez – Secretario de Infraestructura

CONTROL DE CAMBIOS

CONTROL DE CAMBIOS		
VERSION	**Descripción de Cambio**	**Fecha**
1	Creación del documento	13/12/2022

Elaboró	**Revisó**	**Aprobó**
Nombre: IMA CONSULTING SERVICES S.A.S	Nombre: Rubén Andrés Castillo Quevedo – Lía Patricia Pérez Carmona	Mesa de trabajo con el proceso M1-P3 Administrar y Mejorar el MIPG Acta N.008
Cargo: Contratista	Cargo: Subdirector de Contratación – Directora Departamento Administrativo de Jurídica	
Firma:	Firma:	
Fecha: 05/12/2022	Fecha: 06/12/2022	Fecha: 13/12/2022

NIT: 890399029-5
Palacio de San Francisco – Carrera 6 Calle 9 y 10 · Piso: 13 · Teléfono: 6200000 Ext. 1399
Correo: infraestructuravalledelcauca@gmail.com· www.valledelcauca.gov.co
Santiago de Cali, Valle del Cauca, Colombia

www.valledelcauca.gov.co #ValleInvencible

Valle Invencible

GOBERNACIÓN VALLE DEL CAUCA

Secretaria de Infraestructura
Oficina Asesora de Jurídica

1.310.02.15.1

Santiago de Cali, 24 de agosto de 2023

Ingeniero
FRANK ALEXANDER RAMIREZ ORDOÑEZ
Secretario de Infraestructura
Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO.

Por medio de los documentos referenciados remite para revisión concepto jurídico, a los siguientes documentos:

OTROSÍ No. 1 al Contrato de obra No. Contrato de obra No. 1.310.12.13-0326 de 21 de julio de 2023, suscrito entre el DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA y VIDA NUEVA, ARQUITECTURA E INGENIERIA.

OBJETO DEL CONTRATO: "EJECUTAR BAJO EL MARCO DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY 1523 DE 2012 - CALAMIDAD PÚBLICA- LAS OBRAS DE MITIGACION DE EMERGENCIAS EN LAS VIAS DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA - GRUPO 5"

VALOR DEL CONTRATO: CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SESENTA Y UNO PESOS M/CTE ($4.992.976.561) M/CTE.

PLAZO: TRES (03) MESES

Que el Departamento del Valle del Cauca a través de la secretaria de Infraestructura celebró contrato de obra No. 1.310.12.13-0326, cuyo Objeto es "EJECUTAR BAJO EL MARCO DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY 1523 DE 2012 - CALAMIDAD PÚBLICA- LAS OBRAS DE MITIGACION DE EMERGENCIAS EN LAS VIAS DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA - GRUPO 5".

Que el 21 de julio de 2023 se firmó el contrato de obra pública No. 1.310.12.13-0326, suscrito entre el Departamento del Valle del Cauca – Secretaria de Infraestructura y VIDA NUEVA, ARQUITECTURA E INGENIERIA.

El plazo para la ejecución del presente contrato es de tres (03) meses contados a partir de la fecha de ejecución del inicio en la plataforma SECOP II.

Valle Invencible

Que el valor del contrato asciende a la suma de CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SESENTA Y UNO PESOS M/CTE ($4.992.976.561) M/CTE.

Que el 24 de agosto de 2023, se dio inicio del Contrato de obra pública No. 1.310.12.13-0326 de 21 de julio de 2023.

Que se pactó como forma de pago un anticipo equivalente al cincuenta por cientos (50%) del valor del contrato y el excedente en pagos parciales, dependiendo de la cantidad de obra ejecutada.

Que el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 establece lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 91.*** *Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.*
>
> *El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista. (...)"*

Que, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo es necesario incluir dentro de las condiciones coediciones para el desembolso del anticipo la constitución una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que recibirá a título de anticipo.

Que el contrato de obra No. 1.310.12.13-0326 de 21 de julio de 2023, se encuentra vigente.

Que las partes contratantes de mutuo acuerdo pueden introducirles cambios a las condiciones inicialmente pactadas.

Estas modificaciones son procedentes siempre y cuando no se desnaturalice la modalidad contractual, el objeto inicial pactado y sigan siendo coherentes con los estudios previos.

Que se hace necesario modificar la cláusula cuarta presente contrato.

Estas modificaciones son procedentes siempre y cuando no se desnaturalice la modalidad contractual, el objeto inicial pactado y sigan siendo coherentes con los estudios previos.

Sobre el particular, el artículo 40 de la ley 80 de 1993 preceptúa sobre el contenido del contrato estatal, que sus estipulaciones serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza, y que, las

entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran para el cumplimiento de los fines estatales.

Con respecto a las prórrogas contractuales la jurisprudencia del Consejo de estado se ha pronunciado al respecto así:

1. 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.[1] 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**[2], 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.[3] 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."*[4]

---

[1] Sobre la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho, ver la sentencia C-932 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[2] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[3] Ver también la sentencia C-068 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, sobre la constitucional de la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión portuaria (artículo 8º de la ley 1º de 1991).

[4] *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. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la siguiente formulada por el Ministerio de Transporte: "1. ¿Bajo el supuesto que en un contrato de concesión existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público encomendado a la entidad estatal contratante, es posible, por fuera de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y en caso de que las partes hubieran pactado una modificación de común acuerdo desde la licitación, acudir a tal previsión y modificar el contrato, teniendo en cuenta, además, que con la modificación se busca un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los servicios públicos?"

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.[5] 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 el caso colombiano, la modificación puede ser fruto de un acuerdo de voluntades o de una decisión unilateral de la entidad contratante en ejercicio de su función de dirección del contrato. En este sentido y en relación con la interpretación del artículo 16 de la ley 80, la Sala de Consulta aseveró:

> "*Un comentario inicial de este artículo consiste en distinguir entre las situaciones que permiten la modificación del contrato y los procedimientos para hacerlo. Las situaciones son la paralización y la afectación grave del servicio público,* ***y los procedimientos son dos: el común acuerdo, y el acto unilateral si no se obtiene aquel.*** *No existe una reglamentación en la ley para buscar el acuerdo, de manera que las partes pueden convenirlo, bien sea en una cláusula del contrato o cada vez que fuere necesario. Cabe anotar que, a pesar de su claridad, esta norma generalmente se interpreta y comenta bajo la exclusiva óptica de una potestad excepcional y por lo mismo unilateral, dejando de lado los necesarios análisis de la posibilidad de convenir modificaciones" (negrilla fuera del texto).*

Ahora bien, como se indicó en 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

---

[5] 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.

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.**[6] La Sala de Consulta explicó:

> *"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, (ibidem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.*
>
> *Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.*
>
> *De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que* ***toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes***"[7] *(negrilla fuera del texto).*

---

[6] Por ejemplo, las causas previstas en los artículos 14 y 16 de la ley 80.

[7] En particular, la Sala de Consulta sostiene que son causas autorizadas por la ley, entre otras, las señaladas por el artículo 16 de la ley 80, es decir, "(...) evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él [el contrato]", las cuales –en su concepto- deben interpretarse de la siguiente forma: "Un segundo parecer formula la Sala a partir del verbo 'evitar' utilizado por la norma. Según el Diccionario, significa "*apartar algún daño, peligro o molestia, impidiendo que suceda*", lo que permite interpretar que la norma está indicando que la administración

Por último, es preciso resaltar que la modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato.[8] En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.[9]

---

debe anticiparse a un resultado posiblemente dañino que puede llegar a suceder más adelante en el tiempo. Es absurdo esperar a la paralización o a que el servicio público se afecte, hay que hacer lo posible para que esto no ocurra. Esto implica una labor de planeación y de prevención necesaria para que la modificación del contrato evite el hecho dañino que se anticipa. Se anota que el artículo 18 del mismo Estatuto, al definir las situaciones en las que se puede declarar la caducidad de un contrato estatal, utiliza el mismo concepto, exigiendo de la administración una actuación preventiva más que sancionadora. || Las expresiones '*paralización*' y '*afectación grave*', corresponden a dos situaciones diferentes que pueden presentarse respecto de la prestación del servicio. La interpretación gramatical de las palabras así lo demuestra, pues la primera indica que una actividad, funcionamiento o proceso se detienen, se quedan quietos, mientras que la segunda denota continuidad pero alterada, cambiada, menoscabada. En la primera de ellas el servicio se interrumpe, mientras que en la segunda continúa pero afectado, es decir se entrega de mala calidad, sin las características suficientes para que sea aceptado sin reparos por los usuarios o beneficiarios del mismo. || La hipótesis de la afectación grave debe ser interpretada en consonancia con los artículos 14 y 2° numeral 3° del mismo Estatuto, pues en el primero de los citados se establece que las finalidades de las potestades de dirección y control, son las de '*evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación*'; y la definición de servicio público que trae la segunda norma citada, exige que se preste en '*forma general, permanente y continua.*' De estas reglas se desprende con mayor claridad que para la ley no se trata de prestar de cualquier manera el servicio, sino de manera adecuada, general, permanente y continua, esto es, de buena calidad. || Exige el artículo 16 que la afectación sea grave, es decir que tenga implicaciones de fondo en el servicio público de que se trata. Nuevamente utiliza la ley expresiones de textura abierta, las cuales deben aplicarse prudentemente en cada caso concreto."

[8] Varios doctrinantes resaltan este punto. Por ejemplo, Dávila Vinueza define la modificación del contrato estatal así: "Cuando se alude a la modificación del contrato se lo hace para referirse a alteraciones, variaciones, sustituciones de calidad, componentes o número de obras, bienes o servicios. No implican la sustitución del género del contrato sino modificaciones que responden a necesidades sobrevivientes o a errores en la fase previa". *Cfr.* DAVILA VINUEZA Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Editorial Legis, 2001, p. 387.

[9] Esta disposición señala: "ARTICULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales."

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. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en **sentencia del 24 de agosto de 2005**, afirmó:

> *"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."*[10]

Al respecto, vale la pena resaltar lo señalado en la sentencia **C-035 de 1999**[11]:

> *"Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a* ***obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo****. En tal virtud, la observancia de dichos principios no constituye un fin en si mismo, pues su acatamiento busca precisamente que se convierta en realidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado en materia ambiental. El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de esto último, porque es inconcebible que aquéllos predominen sobre el bien superior de atender*

---

[10] *Cfr.* Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de agosto de 2005, rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171)A, C.P. Darío Quiñones Pinilla.
11 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

valiosos deberes sociales del Estado, como son los atinentes a la preservación del ambiente. (…)".

Para impartir el presente concepto jurídico se tuvieron en cuenta los soportes documentales aportados por el Subsecretario de Infraestructura del Transporte del Departamento del Valle del Cauca para la solicitud de prórroga.

De acuerdo con la revisión realizada, en general, encontramos que el documento se ajusta jurídicamente a los requisitos propios de este tipo de acuerdos o modificaciones y a las normas que los regulan, así las cosas, se procede a impartir visto bueno al documento remitido.

Atentamente,

MARÍA DEL PILAR ESCARRIA ROMERO
Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Elaboró: Claudia Ines Marin Ballesteros -Abogada contratista SI