ST Mundt
Hable Campo

PÚBLICA

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
EJÉRCITO NACIONAL
BATALLÓN DE APOYO Y SERVICIOS PARA EL COMABTE No 28

EJÉRCITO NACIONAL

Al contestar, cite este número

Radicado N° **2023668026377353**: MDN-COGFM-COEJC-SECEJ- MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-EMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-CDO-17.2

Puerto Carreño, Vichada, 21 de noviembre de 2023

Señor **Teniente coronel**
JORGE MELGAREJO ESCOBAR
Comandante BASPC No. 28 "BOCHICA"

jcpm_gerencia@hotmail.com

Asunto: Solicitud prorroga Contrato N° 034 – BASPC28 -2023

Por medio de la presente, me permiso solicitar al señor ordenador del gasto en virtud a lo solicitado por el Sr. JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ CC. 13.540.226 jcpm_gerencia@hotmail.com la extensión del plazo de ejecución del contrato N° 034 – BASPC28 -2023 hasta el 15 de diciembre del 2023 teniendo en cuenta que por factores de transporte, distancia de los puntos de actividades y los imprevistos presentados pero con el animo de realizar el cumplimiento del contrato sea prorrogado mencionado contrato.

Anexo solicitud JCPM.023-201

Respetuosamente;

Mayor **JHONATTAN ALEXANDER URREA MORALES**
Supervisor

PATRIA HONOR LEALTAD

JUAN CARLOS PAEZ
INGENIERO CIVIL
NIT: 13.504.226 -9

JCPM.023-201

Floridablanca, noviembre 17 de 2023

Señores
BATALLÓN DE A.S.P. N° 28 BOCHICA
Atn. MY. Jhonattan Alexander Urrea
Supervisor

Referencia: Contrato N° 034-BASPC28-2023

Cordial Saludo

De manera atenta solicito se me remitan los contactos de los encargados de las siguientes unidades, las cuales cuentan con una partida presupuestal dentro del contrato que nos ocupa:

- Baspc28
- Biahe28
- Bipin45
- Biroj43
- BR28

De igual manera, y teniendo en cuenta que hasta el día de ayer 16 de noviembre se firmó acta de inicio del contrato y que el mismo cuenta con un plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre, solicito ampliar el plazo de ejecución en 30 días calendario para poder de lograr el 100% de ejecución.

Cordialmente,

JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ
C.C. 13.504.226 DE CUCUTA
Elaboró: C. Cala

CONJ. EMPRESARIAL NATURA KM 2.176 ANILLO VIAL FLORIDABLANCA – GIRON T-2 OF 426
E-MAIL jcpm_gerencia@hotmail.com
Cel 3023603341

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
EJÉRCITO NACIONAL
BATALLÓN DE A.S.P.C. No 28 "BOCHICA"

EJÉRCITO NACIONAL

2023668002818871
Al contestar, cite este número

Radicado N° **2023668002818871**: MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

Puerto Carreño, Vichada, 28 de noviembre de 2023

Señor.
JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ
Contratista del contrato de prestación de servicios **No.034-BASPC28-2023**
Correo electrónico: jcpm_gerencia@hotmail.com
Celular:3023603341
Dirección: Ecoparque Empresarial Natura Km 2176 TO 2 OF 426
Floridablanca- Santander

Asunto: Aceptación de Solicitud de Prorroga del Contrato No. 034-BASPC28-2023.

Respetuosamente me permito comunicarle la respuesta a la solicitud de realizar un modificatorio al punto No. 4– plazo de ejecución de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023 cuyo objeto es **"MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023".** Celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional – Ejercito Nacional y **JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ,** identificado con cedula de ciudadanía **No. 13.504.226 de Cúcuta**, la aceptación de oferta fue adjudicada por valor de **SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/CTE (75.339.646,60) IVA INCLUIDO.**

En los siguientes términos ofrezco respuesta a su solicitud de prorroga:

1. El contrato **No.034-BASPC28-2023** cuyo objeto es **"MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023"** fue suscrito entre las partes el día 07 de noviembre de 2023, por un valor de **SETENTA Y CINCO MILLONES**

Radicado N° 2023668002818871 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/CTE (75.339.646,60) IVA INCLUIDO, y con un plazo de ejecución inicial hasta el 30 de noviembre de 2023.

2. El día 15 de noviembre de 2023, se inició la ejecución de la aceptación de oferta **No.034-BASPC28-2023.**

3. El día 17 de noviembre de 2023 recibimos por parte suya el oficio JCPM.023-201 en el que manifestó:

JUAN CARLOS PAEZ
INGENIERO CIVIL
NIT: 13.504.226 -9

Página 1 de 1

JCPM.023-201

Floridablanca, noviembre 17 de 2023

Señores
BATALLÓN DE A.S.P. Nº 28 BOCHICA
Atn. MY. Jhonattan Alexander Urrea
Supervisor

Referencia: Contrato Nº 034-BASPC28-2023

Cordial Saludo

De manera atenta solicito se me remitan los contactos de los encargados de las siguientes unidades, las cuales cuentan con una partida presupuestal dentro del contrato que nos ocupa:

- Baspc28
- Biahe28
- Bipin45
- Biroj43
- BR28

De igual manera, y teniendo en cuenta que hasta el día de ayer 16 de noviembre se firmó acta de inicio del contrato y que el mismo cuenta con un plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre, solicito ampliar el plazo de ejecución en 30 días calendario para poder de lograr el 100% de ejecución.

Cordialmente,

JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ
C.C. 13.504.226 DE CUCUTA
Elaboró: C. Cala

CONJ. EMPRESARIAL NATURA KM 2.176 ANILLO VIAL FLORIDABLANCA – GIRON T-2 OF 426
E-MAIL jcpm_gerencia@hotmail.com
Cel 3023403341

4. Que una vez estudiada la solicitud enviada por usted, este servidor considera pertinente acceder a realizar prorroga al plazo de ejecución de la aceptación de

2023668002818871

Al contestar, cite este número

Radicado N° 2023668002818871 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

oferta por un término de 15 días calendario; es decir hasta el día 15 de diciembre de 2023, contado a partir del 01 de diciembre de 2023.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO
MY. URREA MORALES JHONATTAN ALEXANDER
Supervisor del contrato de prestación de servicios No. 018-BASPC28-2023
Ejecutivo y 2do comandante BASPC28 y/o quien hagan sus veces.

ORIGINAL FIRMADO
Proyectó: NESOR FELIPE DEAZA MEJIA
Asesor Jurídico contratación BASPC No. 28

BASPC28

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
EJÉRCITO NACIONAL
BATALLON DE APOYO Y SERVICIOS PARA EL COMBATE N°28
"BOCHICA"

20236680270544 53
Al contestar, cite este número

Radicado N° **20236680270544 53**: MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

Puerto Carreño, Vichada, 28 de noviembre de 2023

Señor Subteniente,
MUÑOZ USSA DIEGO ALEJANDRO
Jefe de Contratos BASPC28
Puerto Carreño - Vichada

Asunto: Solicitud de verificación de viabilidad jurídica para realizar modificatorio a la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023

Respetuosamente me permito solicitar verificar la viabilidad de realizar un modificatorio al punto No. 4– plazo de ejecución de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023 cuyo objeto es **"MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023".** Celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional – Ejercito Nacional y **JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ,** identificado con cedula de ciudadanía **No. 13.504.226 de Cúcuta**, la aceptación de oferta fue adjudicada por valor de **SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/CTE (75.339.646,60) IVA INCLUIDO.**

Lo anterior se sustenta de la siguiente forma:

1. El contrato **No.034-BASPC28-2023** cuyo objeto es **"MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023"** fue suscrito entre las partes el día 07 de noviembre de 2023, por un valor de **SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/CTE (75.339.646,60) IVA INCLUIDO,** y con un plazo de ejecución inicial hasta el 30 de noviembre de 2023.

2. El día 14 de noviembre de 2023 se aprobó la garantía única No. 465-47-994000008663 ANEXO 0, 465-74-994000002495 ANEXO 0. (RCE) expedidas por Aseguradora Solidaria de Colombia, cubriendo los siguientes amparos por el siguiente valor:

2023668027054453

Al contestar, cite este número

Radicado N° 2023668027054453 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

VIGENCIAS Y AMPAROS CONSTITUIDOS	
A. CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	
VALOR ASEGURADO*:*	$7.533.964,70
VIGENCIA:	07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE MAYO DE 2024
B. CALIDAD DEL SERVICIO	
VALOR ASEGURADO:	$7.533.964,70
VIGENCIA:	07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2024
C. CALIDAD DE LOS BIENES	
VALOR ASEGURADO:	$7.533.964,70
VIGENCIA:	07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2024
D. PAGO ANTICIPADO Y/O CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO	
VALOR ASEGURADO:	OMITIDO
VIGENCIA:	
E. SALARIOS PRESTACIONES SOCIALES E INDEMNIZACIONES LABORALES	
VALOR ASEGURADO:	$3.766.982,35
VIGENCIA	07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2026
F. RESPONSABILIDAD CIVIL FRENTE A TERCEROS	
VALOR ASEGURADO:	$232.000.000
VIGENCIA:	07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2023.

3. El día 14 de noviembre de 2023 se expidió el registro presupuestal No. 70223.

4. El día 15 de noviembre de 2023 inició a la ejecución del contrato de la aceptación de oferta **No.034-BASPC28-2023.**

5. El día 17 de noviembre de 2023 recibimos por parte del contratista, solicitud de prórroga al plazo de ejecución, sustentado de la siguiente manera:

BASPC28

Radicado N° 2023668027054453 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

JUAN CARLOS PAEZ
INGENIERO CIVIL
NIT: 13.504.226 -9

Página 1 de 1

JCPM.023-201

Floridablanca, noviembre 17 de 2023

Señores
BATALLÓN DE A.S.P. Nº 28 BOCHICA
Atn. MY. Jhonattan Alexander Urrea
Supervisor

Referencia: Contrato Nº 034-BASPC28-2023

Cordial Saludo

De manera atenta solicito se me remitan los contactos de los encargados de las siguientes unidades, las cuales cuentan con una partida presupuestal dentro del contrato que nos ocupa:

- Baspc28
- Biahe28
- Bipin45
- Biroj43
- BR28

De igual manera, y teniendo en cuenta que hasta el día de ayer 16 de noviembre se firmó acta de inicio del contrato y que el mismo cuenta con un plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre, solicito ampliar el plazo de ejecución en 30 días calendario para poder de lograr el 100% de ejecución.

Cordialmente,

JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ
C.C. 13.504.226 DE CUCUTA
Elaboró: C. Cala

CONJ. EMPRESARIAL NATURA KM 2.176 ANILLO VIAL FLORIDABLANCA – GIRON T-2 OF 426
E-MAIL jcpm_gerencia@hotmail.com
Cel 3023603341

6. Que una vez estudiada la solicitud enviada por el contratista, este servidor considera pertinente acceder a realizar prorroga al plazo de ejecución de la aceptación de oferta por un término de 15 días calendario; es decir hasta el día 15 de diciembre de 2023, contado a partir del 01 de diciembre de 2023.

7. Que lo anterior se justifica en 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 2001**[1], 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.[2] 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."*[3]

*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.[4] 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*

---

[1] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[2] 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).

[3] *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?"

[4] 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.

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.

En este respecto, la Sala de Consulta en el concepto citado 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.*
>
> *La realización del ideal de progreso también conlleva la necesidad de variar los contratos de concesión con miras a obtener la mayor satisfacción posible de las necesidades de la colectividad; fenómeno que ha sido estudiado desde antaño y a él se refieren los ejemplos transcritos anteriormente, dados por los autores Pareja y Sarria[5]. Hoy en día, la literatura jurídica habla de una cláusula presunta de progreso[6] en los contratos de concesión de servicio público, haciendo especial énfasis en los cambios o adelantos tecnológicos. Como lo explica el argentino Juan Carlos Casagne, en esta frase: 'En nuestra opinión, el principio de mutabilidad del servicio público debe desenvolverse con arreglo a los principios de calidad y eficiencia (art. 42 CN[7]) y la cláusula de progreso (art. 75, inc. 18, CN) que tipifica, positivamente, el objetivo de bien común como fin del Estado.'*
>
> *En esta perspectiva doctrinaria,* ***la mutabilidad constituye un principio interpretativo de los contratos estatales*** *de especial trascendencia en la concesión de servicio público" (negrilla fuera del texto).*

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*:*

---

[5] "Además de la literatura antes citada, pueden verse las siguiente sentencias del Consejo de Estado: Actor: Guillermo Pardo Venegas. (Compañía de Alumbrado Público de Pamplona contra Ministerio de Economía Nacional). Abril 16 de 1941. Ponente, Dr. Diógenes Sepúlveda. 19 de julio de 1940."

[6] "Vid. MEILAN GIL, José Luis. "PROGRESO TECNOLÓGICO Y SERVICIOS PÚBLICOS" Ed. Thomson Civitas. 1ª Edición. Madrid 2006. Igualmente: CASAGNE, Juan Carlos. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO. Ed. Lexis Nexos. 2ª Edición. Buenos Aires. 2006. Págs. 186 187."

[7] "Constitución Nacional Argentina."

BASPC28

> *"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 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.**[8] 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, (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); 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*

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

BASPC28

> *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**"[9] (negrilla fuera del texto).*

Es posible que la modificación sea necesaria, aunque sea consecuencia de falta de previsión. En tal evento, si bien la modificación puede ser procedente, en tanto no sea imputable al contratista y de acuerdo con las reglas de distribución del riesgo, ello no exime a los funcionarios de la responsabilidad disciplinaria correspondiente.[10] Al respecto, la Sala de Consulta en el concepto en cita indicó:

> *"Al respecto se observa que el artículo 16 no califica en absoluto las circunstancias que pueden dar lugar a la parálisis o a la afectación grave del servicio, de manera que es indiferente que fueran conocidas o, si debieron serlo, si se previeron y fracasaron los mecanismos para su regulación, etc. En la actualidad, y dada la teoría constitucional que subyace en materia de prestación de servicios públicos a cargo del Estado, la mejor y más eficiente prestación de ellos, aún en caso de error o culpa de la administración, es razón suficiente para su modificación, (…)".*

[9] 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 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."

[10] Ver por ejemplo Procuraduría General de la Nación. Procuraduría Primera Delegada para la Contratación estatal. Radicación 154- 40468. 2001.

Radicado N° 2023668027054453 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

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.[11] En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos *tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.*[12]

> 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."*[13]

8. Con base en lo anterior, se considera necesario que usted como jefe de contratos del BASPC28 emita una verificación sobre la solicitud de prórroga del plazo de ejecución de la aceptación de oferta por un término de 15 días calendario; es decir hasta el día 15 de diciembre de 2023, contado a partir del 01 de diciembre de 2023.

---

[11] 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.

[12] 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."

[13] *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.

BASPC28

2023668027054453

Al contestar, cite este número

Radicado N° 2023668027054453 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

En virtud del punto 6.3.2.1. de la resolución No.4130 del 16 de junio de 2022 “manual de contratación y convenios”, literales c y d, como anexos a la presente solicitud, le presento los siguientes documentos:

- Certificado de antecedentes judiciales expedido por la policía nacional del contratista.
- Certificado de antecedentes disciplinarios emitido por la procuraduría general de la nación del contratista.
- Certificado de antecedentes fiscales emitido por la contraloría general de la república del contratista.
- Certificado de medidas correctivas expedido por la policía nacional del contratista.
- Certificado de inhabilidades por delitos sexuales expedido por la policía nacional del contratista.
- Nuevo cronograma de ejecución de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023 debido a la prórroga al plazo de ejecución que se pretende realizar.
- Solicitud de Prórroga elevada por el contratista.

No siendo otro el objeto de la presente,

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO
MY. URREA MORALES JHONATTAN ALEXANDER
Supervisor del contrato de prestación de servicios No. 018-BASPC28-2023
Ejecutivo y 2do comandante BASPC28 y/o quien hagan sus veces.

ORIGINAL FIRMADO
Proyectó: NESOR FELIPE DEAZA MEJIA
Asesor Jurídico contratación BASPC No. 28

BASPC28

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
EJÉRCITO NACIONAL
BATALLÓN DE A.S.P.C. No 28 "BOCHICA"

EJÉRCITO NACIONAL

2023668027054533
Al contestar, cite este número

Radicado N° **2023668027054533**: MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

Puerto Carreño, Vichada, 28 de noviembre de 2023

Señor Mayor
URREA MORALES JHONATTAN ALEXANDER
Supervisor del contrato de prestación de servicios No. 018-BASPC28-2023
Ejecutivo y 2do comandante BASPC28 y/o quien hagan sus veces.
Puerto Carreño - Vichada

Asunto: Respuesta solicitud de verificación sobre realizar modificatorio a la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023

Respetuosamente me permito dar respuesta a la solicitud de verificar la viabilidad de realizar un modificatorio al punto No. 4– plazo de ejecución de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023 cuyo objeto es **"MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023".** Celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional – Ejercito Nacional y **JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ,** identificado con cedula de ciudadanía **No. 13.504.226 de Cúcuta**, la aceptación de oferta fue adjudicada por valor de **SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/CTE (75.339.646,60) IVA INCLUIDO.**

De acuerdo con lo anterior, esta verificación se realizará con base en el literal d) del punto 6.3.2.1 y 6.3.2.2. de la resolución No. 4130 del 16 de junio de 2023 "manual de contratación y convenios"; y de la cual se deja trazabilidad con base en la siguiente clasificación:

- Manifestación escrita del contratista en donde solicita la modificación de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023.
- Nuevo cronograma de ejecución de la aceptación de oferta por la prórroga que se pretende realizar.
- Capacidad jurídica del oferente soportado a través de: Certificado de antecedentes judiciales expedido por la policía nacional del contratista, Certificado de antecedentes disciplinarios emitido por la procuraduría general de la nación del contratista, Certificado de antecedentes fiscales emitido por la contraloría general de la república del contratista, Certificado de medidas correctivas expedido por la policía nacional del contratista, Certificado de inhabilidades por delitos sexuales expedido por la policía nacional del

2023668027054533

Al contestar, cite este número

Radicado N° 2023668027054533 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV-8-BR-28-BASPC28-17.2

contratista. Los cuales allega el supervisor del contrato, todos con fecha del 28 de noviembre de 2023, sin presentar novedades con respecto a la verificación que realizó el comité jurídico evaluador a la hora de evaluar estos componentes en la evaluación de la oferta.

En conclusión, este servidor como última recomendación, consigna la obligación de que se pacte en el otro sí modificatorio, la obligatoriedad de la modificación de la garantía única, teniendo en cuenta la modificación del plazo de ejecución; lo anterior fundamentado en el punto No.11 de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023.

Respetuosamente,

ORIGINAL FIRMADO
ST. MUÑOZ USSA DIEGO ALEJANDRO
Jefe de Contratos BASPC28

ORIGINAL FIRMADO
Elaboró: ASJ. Nestor Felipe Deaza Mejia
Asesor Jurídico Contratación BASPC28

BASPC28

MODIFICATORIO No. 01- AL PUNTO No.4 –PLAZO DE EJECUCIÓN DE LA ACEPTACIÓN DE OFERTA No. 034-BASPC28-2023, CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL-BASPC28 Y JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ, identificado con cedula de ciudadanía **No. 13.504.226 de Cúcuta**.

Los suscritos a Teniente Coronel **JORGE EMERSON MELGAREJO ESCOBAR** mayor de edad, residente en el municipio de Puerto Carreño, Vichada., identificado con cédula de ciudadanía No. 80.174.106 expedida en la ciudad de Bogotá, nombrado como Comandante del Batallón de Apoyo y Servicios para el Combate No. 28 "BOCHICA", de acuerdo a la Orden Administrativa Personal No. 006537 del 21 de diciembre del 2020, expedido por Comando de Personal del Ejército Nacional, en calidad de competente contractual, debidamente autorizada para contratar de acuerdo a la Resoluciones de Delegación Ministerial No. 4223 del 23 de Junio 2022, la Resolución No. 4130 del 16 de Junio de 2022, "Manual de Contratación Ministerio de Defensa Nacional" y la Resolución No. 0786 de 2019, en su carácter de Ordenador del Gasto, debidamente facultado para celebrar contratos y de conformidad con lo dispuesto en el Acta de Posesión 628014 de 13 enero del 2023; actuando en nombre y representación del **M.D.N - EJÉRCITO NACIONAL- BATALLÓN DE APOYO Y SERVICIOS PARA EL COMBATE No. 28 "BOCHICA" (BASPC28)** con **NIT: 842.000.005-1**, informa para todos los fines y con las consecuencias jurídicas que de ello se desprende, que **ACEPTA** expresa e incondicionalmente la solicitud presentada por el supervisor del contrato y la aceptación de la misma por parte del contratista de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del Art. 2 de la ley 1150 de 2007, adicionado por el Art. 94 de la ley 1474 de 2011, y lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo siguiente: **DATOS DEL ORDENADOR DEL GASTO:** Teniente Coronel **JORGE EMERSON MELGAREJO ESCOBAR** mayor de edad, residente en el municipio de Puerto Carreño, Vichada., identificado con cédula de ciudadanía No. 80.174.106 expedida en la ciudad de Bogotá, y, por otra parte, **JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ,** identificado con cedula de ciudadanía **No. 13.504.226 de Cúcuta**, quien en adelante se denominará EL CONTRATISTA, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES:

1. El **BATALLÓN DE APOYO Y SERVICIOS PARA EL COMBATE No.28 "BOCHICA"** centraliza las funciones administrativas de las unidades pertenecientes a la **VIGÉSIMA OCTAVA BRIGADA** que adelantan operaciones en los Departamentos del Vichada, Guainía y Meta, materializada a través de los procesos de contratación estatal, que en el caso particular, se adelantó el proceso de selección de mínima cuantía No. **MC012-BASPC28-2023 CUYO OBJETO ES "MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023".**

Instalaciones Batallón de A.S.P. C. No. 28
Kilómetro 1 vía Villavicencio – Barrio Mateo – Puerto Carreño Vichada
Correo: bas28@buzonejercito.mil.co

2. **El presupuesto oficial asignado para la ejecución del presente proceso es hasta de** OCHENTA Y CINCO **MILLONES DE PESOS MCTE ($ 85.000.000,00),** distribuido para la Vigencia 2023 y soportado bajo el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. **9823** expedido por el Jefe de Presupuesto del Batallón de Apoyo y Servicios para el Combate No.28 "BOCHICA", el día cuatro (04) de octubre de 2023, cuyos rubros presupuestales bajo Recurso 10 son:

   A-02-02-02-005-004 SERVICIOS DE LA CONSTRUCCIÓN ($ 85.000.000,00)

3. El Batallón de Apoyo y Servicios para el Combate No. 28 "BOCHICA", efectuó todos y cada uno de los procedimientos respectivos para el desarrollo del proceso, los cuales fueron publicados en la plataforma SECOP II de acuerdo con el cronograma pre-contractual.

4. Mediante aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023 de fecha 07 de noviembre del 2023, se ADJUDICÓ al señor **JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ,** identificado con cedula de ciudadanía **No. 13.504.226 de Cúcuta**, el objeto del contrato **"MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023**", por la suma de **SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/CTE (75.339.646,60) IVA INCLUIDO.**

5. Que El día 28 de noviembre, el supervisor del contrato, **MY. URREA MORALES JHONATTAN ALEXANDER,** mediante los números de oficio: **2023668002818871** y **2023668027054453**, comunicó al contratista la aceptación de su solicitud de prorroga al plazo de ejecución, pero no por el término de 30 días calendario, sino de 15 días calendario. A su vez solicitó al jefe de contratos del BASPC28 emitir verificación sobre la viabilidad de la modificación de la aceptación de oferta, en los siguientes términos:

   1. *"El contrato* ***No.034-BASPC28-2023*** *cuyo objeto es* ***"MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023"*** *fue suscrito entre las partes el día 07 de noviembre de 2023, por un valor de* ***SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/CTE (75.339.646,60) IVA INCLUIDO,*** *y con un plazo de ejecución inicial hasta el 30 de noviembre de 2023.*

   2. *El día 14 de noviembre de 2023 se aprobó la garantía única No. 465-47-994000008663 ANEXO 0, 465-74-994000002495 ANEXO 0. (RCE) expedidas por*

Aseguradora Solidaria de Colombia, cubriendo los siguientes amparos por el siguiente valor:

VIGENCIAS Y AMPAROS CONSTITUIDOS	
A. CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	
VALOR ASEGURADO:	*$7.533.964,70*
VIGENCIA:	*07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE MAYO DE 2024*
B. CALIDAD DEL SERVICIO	
VALOR ASEGURADO:	*$7.533.964,70*
VIGENCIA:	*07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2024*
C. CALIDAD DE LOS BIENES	
VALOR ASEGURADO:	*$7.533.964,70*
VIGENCIA:	*07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2024*
D. PAGO ANTICIPADO Y/O CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO	
VALOR ASEGURADO:	*OMITIDO*
VIGENCIA:	
E. SALARIOS PRESTACIONES SOCIALES E INDEMNIZACIONES LABORALES	
VALOR ASEGURADO:	*$3.766.982,35*
VIGENCIA	*07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2026*
F. RESPONSABILIDAD CIVIL FRENTE A TERCEROS	
VALOR ASEGURADO:	*$232.000.000*
VIGENCIA:	*07 DE NOVIEMBRE DE 2023 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2023.*

BASPC28

3. *El día 14 de noviembre de 2023 se expidió el registro presupuestal No. 70223.*

4. *El día 15 de noviembre de 2023 inició a la ejecución del contrato de la aceptación de oferta* ***No.034-BASPC28-2023.***

5. *El día 17 de noviembre de 2023 recibimos por parte del contratista, solicitud de prorroga al plazo de ejecución, sustentado de la siguiente manera:*

JUAN CARLOS PAEZ
INGENIERO CIVIL
NIT: 13.504.226 -9

Página 1 de 1

JCPM.023-201

Floridablanca, noviembre 17 de 2023

Señores
BATALLÓN DE A.S.P. Nº 28 BOCHICA
Atn. MY. Jhonattan Alexander Urrea
Supervisor

Referencia: Contrato Nº 034-BASPC28-2023

Cordial Saludo

De manera atenta solicito se me remitan los contactos de los encargados de las siguientes unidades, las cuales cuentan con una partida presupuestal dentro del contrato que nos ocupa:

- Baspc28
- Biahe28
- Bipin45
- Biroj43
- BR28

De igual manera, y teniendo en cuenta que hasta el día de ayer 16 de noviembre se firmó acta de inicio del contrato y que el mismo cuenta con un plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre, solicito ampliar el plazo de ejecución en 30 días calendario para poder de lograr el 100% de ejecución.

Cordialmente,

JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ
C.C. 13.504.226 DE CUCUTA
Elaboró: C. Cala

CONJ. EMPRESARIAL NATURA KM 2.176 ANILLO VIAL FLORIDABLANCA – GIRON T-2 OF 426
E-MAIL jcpm_gerencia@hotmail.com
Cel 3023603341

6. *Que una vez estudiada la solicitud enviada por el contratista, este servidor considera pertinente acceder a realizar prorroga al plazo de ejecución de la aceptación de oferta por un término de 15 días calendario; es decir hasta el día 15 de diciembre de 2023, contado a partir del 01 de diciembre de 2023.*

7. *Que lo anterior se justifica en 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 2001***[1]*, 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.*[2] *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."*[3]

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.*[4] *En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias*

[1] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[2] 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).
[3] *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?"
[4] 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.

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.

En este respecto, la Sala de Consulta en el concepto citado 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.*
>
> *La realización del ideal de progreso también conlleva la necesidad de variar los contratos de concesión con miras a obtener la mayor satisfacción posible de las necesidades de la colectividad; fenómeno que ha sido estudiado desde antaño y a él se refieren los ejemplos transcritos anteriormente, dados por los autores Pareja y Sarria[5]. Hoy en día, la literatura jurídica habla de una cláusula presunta de progreso[6] en los contratos de concesión de servicio público, haciendo especial énfasis en los cambios o adelantos tecnológicos. Como lo explica el argentino Juan Carlos Casagne, en esta frase: 'En nuestra opinión, el principio de mutabilidad del servicio público debe desenvolverse con arreglo a los principios de calidad y eficiencia (art. 42 CN[7]) y la cláusula de progreso (art. 75, inc. 18, CN) que tipifica, positivamente, el objetivo de bien común como fin del Estado.'*
>
> *En esta perspectiva doctrinaria,* ***la mutabilidad constituye un principio interpretativo de los contratos estatales*** *de especial trascendencia en la concesión de servicio público" (negrilla fuera del texto).*

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:

---

[5] "Además de la literatura antes citada, pueden verse las siguiente sentencias del Consejo de Estado: Actor: Guillermo Pardo Venegas. (Compañía de Alumbrado Público de Pamplona contra Ministerio de Economía Nacional). Abril 16 de 1941. Ponente, Dr. Diógenes Sepúlveda. 19 de julio de 1940."

[6] "Vid. MEILAN GIL, José Luis. "PROGRESO TECNOLÓGICO Y SERVICIOS PÚBLICOS" Ed. Thomson Civitas. 1ª Edición. Madrid 2006. Igualmente: CASAGNE, Juan Carlos. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO. Ed. Lexis Nexos. 2ª Edición. Buenos Aires. 2006. Págs. 186 187."

[7] "Constitución Nacional Argentina."

> *"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 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.***[8] *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, (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); 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*

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

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***"[9] *(negrilla fuera del texto).*

Es posible que la modificación sea necesaria, aunque sea consecuencia de falta de previsión. En tal evento, si bien la modificación puede ser procedente, en tanto no sea imputable al contratista y de acuerdo con las reglas de distribución del riesgo, ello no exime a los funcionarios de la responsabilidad disciplinaria correspondiente.[10] *Al respecto, la Sala de Consulta en el concepto en cita indicó:*

"Al respecto se observa que el artículo 16 no califica en absoluto las circunstancias que pueden dar lugar a la parálisis o a la afectación grave del servicio, de manera que es indiferente que fueran conocidas o, si debieron serlo, si se previeron y fracasaron los mecanismos para su regulación, etc. En la actualidad, y dada la teoría constitucional que subyace en materia de prestación de servicios públicos a cargo del Estado, la mejor y más eficiente prestación de ellos, aún en caso de error o culpa de la administración, es razón suficiente para su modificación, (…)".

[9] 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 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."

[10] Ver por ejemplo Procuraduría General de la Nación. Procuraduría Primera Delegada para la Contratación estatal. Radicación 154-40468. 2001.

*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.[11] En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.[12]*

> *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."*[13]

8. *Con base en lo anterior, se considera necesario que usted como jefe de contratos del BASPC28 emita una verificación sobre la solicitud de prórroga del plazo de ejecución de la aceptación de oferta por un término de 15 días calendario; es decir hasta el día 15 de diciembre de 2023, contado a partir del 01 de diciembre de 2023.*

[11] 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.

[12] 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."

[13] *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.

En virtud del punto 6.3.2.1. de la resolución No.4130 del 16 de junio de 2022 "manual de contratación y convenios", literales c y d, como anexos a la presente solicitud, le presento los siguientes documentos:

- *Certificado de antecedentes judiciales expedido por la policía nacional del contratista.*
- *Certificado de antecedentes disciplinarios emitido por la procuraduría general de la nación del contratista.*
- *Certificado de antecedentes fiscales emitido por la contraloría general de la república del contratista.*
- *Certificado de medidas correctivas expedido por la policía nacional del contratista.*
- *Certificado de inhabilidades por delitos sexuales expedido por la policía nacional del contratista.*
- *Nuevo cronograma de ejecución de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023 debido a la prórroga al plazo de ejecución que se pretende realizar.*
- *Solicitud de Prorroga elevada por el contratista.*"

6. Que mediante oficio de radicado No. **2023668027054533** del 28 de noviembre de 2023, el jefe de contratos del BASPC28, **ST. MUÑOZ USSA DIEGO ALEJANDRO,** emite verificación escrita de la solicitud de modificación de la aceptación de oferta No. 034-BAS28-2023, respondiendo a lo elevado por el supervisor del mismo, en los siguientes términos:

"*Respetuosamente me permito dar respuesta a la solicitud de verificar la viabilidad de realizar un modificatorio al punto No. 4– plazo de ejecución de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023 cuyo objeto es* ***"MANTENIMIENTO INSTALACIONES DE LAS UNIDADES CENTRALIZADAS POR EL BATALLON DE APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28, CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS FIJAS VIGENCIA 2023".*** *Celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional – Ejercito Nacional y* ***JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ,*** *identificado con cedula de ciudadanía* ***No. 13.504.226 de Cúcuta****, la aceptación de oferta fue adjudicada por valor de* ***SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS M/CTE (75.339.646,60) IVA INCLUIDO.***

De acuerdo con lo anterior, esta verificación se realizará con base en el literal d) del punto 6.3.2.1 y 6.3.2.2. de la resolución No. 4130 del 16 de junio de 2023 "manual de contratación y convenios"; y de la cual se deja trazabilidad con base en la siguiente clasificación:

- *Manifestación escrita del contratista en donde solicita la modificación de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023.*
- *Nuevo cronograma de ejecución de la aceptación de oferta por la prórroga que se pretende realizar.*

- *Capacidad jurídica del oferente soportado a través de: Certificado de antecedentes judiciales expedido por la policía nacional del contratista, Certificado de antecedentes disciplinarios emitido por la procuraduría general de la nación del contratista, Certificado de antecedentes fiscales emitido por la contraloría general de la república del contratista, Certificado de medidas correctivas expedido por la policía nacional del contratista, Certificado de inhabilidades por delitos sexuales expedido por la policía nacional del contratista. Los cuales allega el supervisor del contrato, todos con fecha del 28 de noviembre de 2023, sin presentar novedades con respecto a la verificación que realizó el comité jurídico evaluador a la hora de evaluar estos componentes en la evaluación de la oferta.*

  En conclusión, este servidor como última recomendación, consigna la obligación de que se pacte en el otro sí modificatorio, la obligatoriedad de la modificación de la garantía única, teniendo en cuenta la modificación del plazo de ejecución; lo anterior fundamentado en el punto No.11 de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023".

7. Que, de acuerdo con lo anterior, es necesario revisar la fundamentación jurídica y técnica sobre la viabilidad de la modificación de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023, en los siguientes aspectos:

CONCEPTO JURIDICO:

A. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL:

LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL

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.[14] 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**[15], 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.[16] Al

[14] 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.
[15] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[16] 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).

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."*[17]

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.[18] 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.

En este respecto, la Sala de Consulta en el concepto citado explicó en relación con la mutabilidad de los contratos de concesión de servicios públicos:

---

[17] *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?"

[18] 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.

"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.

La realización del ideal de progreso también conlleva la necesidad de variar los contratos de concesión con miras a obtener la mayor satisfacción posible de las necesidades de la colectividad; fenómeno que ha sido estudiado desde antaño y a él se refieren los ejemplos transcritos anteriormente, dados por los autores Pareja y Sarria[19]. Hoy en día, la literatura jurídica habla de una cláusula presunta de progreso[20] en los contratos de concesión de servicio público, haciendo especial énfasis en los cambios o adelantos tecnológicos. Como lo explica el argentino Juan Carlos Casagne, en esta frase: 'En nuestra opinión, el principio de mutabilidad del servicio público debe desenvolverse con arreglo a los principios de calidad y eficiencia (art. 42 CN[21]) y la cláusula de progreso (art. 75, inc. 18, CN) que tipifica, positivamente, el objetivo de bien común como fin del Estado.'

En esta perspectiva doctrinaria, ***la mutabilidad constituye un principio interpretativo de los contratos estatales*** *de especial trascendencia en la concesión de servicio público" (negrilla fuera del texto).*

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*

[19] "Además de la literatura antes citada, pueden verse las siguiente sentencias del Consejo de Estado: Actor: Guillermo Pardo Venegas. (Compañía de Alumbrado Público de Pamplona contra Ministerio de Economía Nacional). Abril 16 de 1941. Ponente, Dr. Diógenes Sepúlveda. 19 de julio de 1940."
[20] "Vid. MEILAN GIL, José Luis. "PROGRESO TECNOLÓGICO Y SERVICIOS PÚBLICOS" Ed. Thomson Civitas. 1ª Edición. Madrid 2006. Igualmente: CASAGNE, Juan Carlos. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO. Ed. Lexis Nexos. 2ª Edición. Buenos Aires. 2006. Págs. 186 187."
[21] "Constitución Nacional Argentina."

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 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.**[22] 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, (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); 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**"*[23] *(negrilla fuera del texto).*

[22] Por ejemplo, las causas previstas en los artículos 14 y 16 de la ley 80.
[23] 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 –

Es posible que la modificación sea necesaria, aunque sea consecuencia de falta de previsión. En tal evento, si bien la modificación puede ser procedente, en tanto no sea imputable al contratista y de acuerdo con las reglas de distribución del riesgo, ello no exime a los funcionarios de la responsabilidad disciplinaria correspondiente.[24] Al respecto, la Sala de Consulta en el concepto en cita indicó:

> *"Al respecto se observa que el artículo 16 no califica en absoluto las circunstancias que pueden dar lugar a la parálisis o a la afectación grave del servicio, de manera que es indiferente que fueran conocidas o, si debieron serlo, si se previeron y fracasaron los mecanismos para su regulación, etc. En la actualidad, y dada la teoría constitucional que subyace en materia de prestación de servicios públicos a cargo del Estado, la mejor y más eficiente prestación de ellos, aún en caso de error o culpa de la administración, es razón suficiente para su modificación, (…)".*

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.[25] En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.[26]

---

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 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."

[24] Ver por ejemplo Procuraduría General de la Nación. Procuraduría Primera Delegada para la Contratación estatal. Radicación 154-40468. 2001.

[25] 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.

[26] 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

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."*[27]

Luego de la entrada en vigencia de la ley 80, en **concepto del 17 de mayo de 1994**, la Sala de Consulta y Servicio Civil afirmó que bajo la vigencia del decreto 222 de 1983, las prórrogas y adiciones de los contratos administrativos solamente podían versar sobre el plazo y el precio, y que, por el contrario, las reformas del objeto era auténticos contratos adicionales, es decir, nuevos negocios jurídicos. La Sala explicó:

> *"2) El artículo 58 del Decreto - Ley 222 de 1983 contemplaba la posibilidad de modificar los contratos que regulaba en cuanto al plazo y al precio; pero a la vez prescribía que no podrán 'pactarse prórrogas automáticas' (inciso 6o. ibídem). Además aunque la mencionada disposición se refería en su epígrafe a 'los contratos adicionales', en realidad no regulaba las adiciones a los mismos sino su reforma en relación con el plazo y el precio. Las adiciones, por lo mismo, debían ser objeto de nuevos contratos.*

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."

[27] *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.

La misma disposición, teniendo en cuenta que la reforma de los contratos implicaba un nuevo acuerdo de voluntades, que debía completar el contrato, disponía que para efectuarla se debía suscribir 'un contrato adicional' que en realidad era una reforma del original. De donde se infiere que la reforma del contrato, que autorizaba el artículo 58 del Decreto - Ley 222 de 1983, necesariamente implicaba un nuevo acuerdo de voluntades, diferente del contrato original.

(…).

3) Si el tránsito de legislación implica que los contratos ya celebrados y en vigor se rigen por las correspondientes cláusulas contractuales y ***'las Leyes vigentes al tiempo de su celebración'*** *(la Sala destaca), las reformas o adiciones a esos mismos contratos, en cuanto implican nuevos acuerdos de voluntades, no se rigen por los artículos 38 de la Ley 153 de 1887 y 78 de la Ley 80 de 1993, sino por la nueva legislación: si la ley garantiza los convenios o contratos celebrados, para que se rijan por la ley vigente en la fecha de su perfeccionamiento, los nuevos convenios, adiciones reformas o prórrogas de los mismos, no están comprendidos por este tratamiento de excepción y se rigen por la nueva legislación. La mejor prueba de ello consiste en verificar que las prórrogas, reformas o adiciones de los contratos se pueden convenir o no, sin que ellos pierdan su propia entidad; lo que permite concluir que las reformas y adiciones son sobrevinientes o posteriores al contrato original"*[28] *(negrilla original).*

B. CONCLUSIONES:

Atendiendo a la operación sobre la viabilidad de la modificación de la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023, en el sentido de modificar el punto No. 4– plazo de ejecución, se colige que:

a) No se vulnera el Principio de Planeación Contractual, en el asunto en concreto se resalta el oficio de fecha 28 de noviembre de 2023, base del presente concepto, donde el supervisor del contrato señala que es necesaria la modificación teniendo en cuenta factores de transporte, distancia e imprevistos ocurridos en el desarrollo de la ejecución de la presenta aceptación de oferta, además que no comporta un error de planeación del mismo, más teniendo en cuenta el cronograma nuevo de actividades que hace parte integral del presente modificatorio.

b) Que la contratación estatal responde de múltiples maneras a satisfacer necesidades manifiestas de la administración a través de herramientas apropiadas para ello, de esta

[28] *Cfr*. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 17 de mayo de 1994, rad. 601, C.P. Jaime Betancur Cuartas.

forma se resalta 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, pues la posibilidad de modificar los contratos estatales, como una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo.

A modo de conclusión se puede decir entonces que: (I) a la fecha encontrándose en ejecución la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023, existe una necesidad de MODIFICAR EL PUNTO No.4. - PLAZO DE EJEUCICÓN, la cual se enmarca dentro del objeto contratado, (II) no existe afectación alguna al objeto del contrato, y (III) las partes están de acuerdo con la modificación del contrato. (IV) No se vulneran los principios de la actividad contractual, (V) existen recursos presupuestales (VI) el propósito es en cumplimiento de los fines estatales.

CONCEPTO TECNICO:

Después de validada la información suministrada por el supervisor del contrato se determina que es VIABLE técnicamente la modificación al contrato, puesto que:

- Se requiere cubrir la necesidad de las unidades centralizadas por el BATALLON APOYO Y SERVICIO PARA EL COMBATE No. 28 "BOCHICA" en la vigencia 2023.

- Asimismo, la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023 se encuentra en etapa de ejecución.

- El cambio del plazo de ejecución del contrato no altera las especificaciones técnicas referidas en el plan de necesidades, el estudio previo y la invitación pública".

CONCEPTO ECONOMICO

ANÁLISIS

Con respecto a lo anterior teniendo en cuenta, que según manifiesta el supervisor del contrato MY. JHONATTAN ALEXANDER URREA MORALES, para la prórroga de la aceptación de oferta 034-BASPC28-2023, este comité considera que no hay impedimento alguno para su realización, y que además la modificación pretendida como no corresponde a un cambio en el valor de la aceptación de oferta, no es necesario un concepto de viabilidad económica.

8. Que la presente modificación se efectúa con fundamento en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece la posibilidad de celebrar contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad tendiente al cumplimiento de los fines del Estado, así mismo, en atención a que la unidad beneficiada no presenta modificación en las características técnicas de los servicios objeto de la aceptación de oferta, el contrato aún se encuentra vigente, por lo tanto, dentro del plazo de duración se podrá modificar, adicionar, liquidar, otorgar plazos, etc.

Que quienes suscriben el presente Contrato Modificatorio No. 01 se encuentran debidamente facultados para ello, y teniendo en cuenta que se han cumplido los trámites y requisitos legales que exige la contratación administrativa, las partes acuerdan suscribir el presente Contrato **MODIFICATORIO No. 01- AL PUNTO No.4 - PLAZO DE EJECUCIÓN , PRORROGA DE LA ACEPTACIÓN DE OFERTA No. 0034-BASPC28-2023, CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL-BASPC28 Y JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ,** identificado con cedula de ciudadanía **No. 13.504.226 de Cúcuta**, que se regirá por las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA: MODIFICAR EL PUNTO No.4 PLAZO DE EJECUCIÓN DE LA ACEPTACIÓN DE OFERTA No. 034-BASPC28-2023, en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución por el término de quince (15) días calendario, es decir hasta el día 15 de diciembre de 2023, contados a partir del 01 de diciembre de 2023.

SEGUNDA: MODIFICACIÓN DE LA GARANTÍA ÚNICA. El contratista deberá ampliar la garantía única prevista en el punto Número **ONCE** de la aceptación de oferta original, de acuerdo con la prórroga realizada en el presente contrato modificatorio.

Téngase como documento al presente contrato modificatorio de conformidad con lo dispuesto en la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023.

TECERA: REQUISITOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN DEL PRESENTE CONTRATO MODIFICATORIO PRORROGA. Para el perfeccionamiento y ejecución de este contrato prorroga se requiere la firma de las partes, la modificación de la garantía única a cargo del contratista y allegar la constancia de pago de seguridad social y parafiscal, bajo los parámetros establecidos en el contrato inicial, documentos que deberán ser aportados dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la firma del presente contrato adicional.

CUARTA: VIGENCIA. Las demás cláusulas, parágrafos, términos y condiciones del Contrato principal que corresponde a la aceptación de oferta No. 034-BASPC28-2023, que no hayan sido modificados por el presente documento, continúan vigentes y son de obligatorio cumplimiento.

Para constancia se firma el presente contrato modificatorio a los veintinueve (29) días del mes de noviembre de 2023.

Por el M.D.N - EJÉRCITO NACIONAL,

ORIGINAL FIRMADO
T.C. JORGE EMERSON MELGAREJO ESCOBAR
Ordenador del Gasto y Comandante del BASPC28

Por el CONTRATISTA,

ORIGINAL FIRMADO
JUAN CARLOS PAEZ MARTINEZ
cedula de ciudadanía No. 13.504.226 de Cúcuta.

ORIGINAL FIRMADO
Revisó: MY. JHONATTAN URREA MORALES
Ejecutivo y Segundo Comandante del BASPC28
Supervisor

ORIGINAL FIRMADO
Reviso: ST. DIEGO MUÑOZ USSA
Jefe de Contratos BASPC28

ORIGINAL FIRMADO
Proyectó: AS. NESTOR FELIPE DEAZA MEJIA
Asesor Jurídico BASPC28

ORIGINAL FIRMADO
Proyecto: AS. LUISA FERNANDA LOMBANA CARDONA
Asesor Económico BASPC28

BASPC28