PARA: **DR. FIDEL IGNACIO ESPITIA ORDOÑEZ AGUDELO**
Director de Gestión Contractual

DE: Subdirección de Construcción y Conservación

ASUNTO: Solicitud de **prórroga** al contrato No. 354 de 2023

FECHA: Bogotá D.C., 26 de agosto de 2024

Cordial saludo,

Por medio de la presente remito a usted solicitud de **prórroga** del contrato del asunto.

- **INFORMACIÓN GENERAL**

	Nº. DE CONTRATO 354 DE 2023
CONTRATISTA	CONSULTORIA Y CONSTRUCCIONES CIVILES SAS.
OBJETO	CONSULTORÍA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD SÍSMICA QUE PERMITA DETERMINAR EL TIPO DE REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL Y/O AMPLIACIÓN REQUERIDA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS ARQUITECTÓNICOS Y ESTRUCTURALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS DEL ORDEN NACIONAL A CARGO DEL INPEC
PLAZO INICIAL	HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2023
FECHA DE INICIO	29 DICIEMBRE DE 2023
FECHA FINAL INICIAL	HASTA EL 1 DE MARZO DE 2024
SUSPENSIÓN NO. 1	29 DE DICIEMBRE DE 2023 (HASTA EL 29 DE ENERO DE 2024)
PRORROGA SUSPENSIÓN NO. 1	29 DE ENERO DE 2024 (HASTA EL 29 DE FEBRERO DE 2024)
REINICIO 01	29 DE FEBRERO DE 2024
OTROSI NO. 1	El 29 de febrero de 2024 se prorrogó el plazo de ejecución del contrato por el término de CUATRO (4) MESES y DIECIOCHO (18) DIAS, es decir, hasta el 19 de julio de 2024.
OTROSI NO. 2	El 5 de julio de 2024 se modificó la cláusula TERCERA - VALOR del CONTRATO, así como, el NUMERAL 11.1 FORMA DE PAGO, del ANEXO TÉCNICO del Contrato 354 de 2023, con el fin de aclarar que el valor incluye el Factor Multiplicador, así como las Garantías e Impuestos definidos en el presupuesto oficial.
SUSPENSIÓN NO. 2	8 DE JULIO DE 2024 (HASTA EL 21 DE AGOSTO DE 2024)
REINICIO 02	21 DE AGOSTO DE 2024
VALOR INICIAL	QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS ($599.965.769.00) M/CTE.
VALOR FINAL	QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS ($599.965.769.00) M/CTE.
% AVANCE FÍSICO	29%
INCUMPLIMIENTOS O	N/A

REQUERIMIENTOS AL CONTRATISTA

- **ANTECEDENTES**

1. Que el 26 de diciembre de 2023 la USPEC, adjudico el proceso de concurso de meritos No USPEC CM-A-027-2023 mediante la resolucion 000771, al proponente **CONSULTORIA Y CONSTRUCCIONES CIVILES SAS.** identificado con **NIT 900.171.000-8** representado legalmente por **EDUARD LEONARDO RODRIGUEZ ROJAS**, identificado con cedula de ciudadanía No **80.740.197**.

2. Que como consecuencia de lo anterior, se suscribió el Contrato No. 354 de 2023, y se estableció como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2023, a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 29 de diciembre de 2023.

3. Que el 29 de diciembre de 2023, se suscribió la suspensión No. 1 del contrato, hasta el 29 de enero de 2024.

4. Que el 29 de enero de 2024, se susscribió la prorroga de la suspensión No. 1 del contrato, hasta el 29 de febrero de 2024.

5. Que el día 29 de febrero de 2024, se suscribió el acta de reinicio del contrato.

6. Que el 29 de febrero de 2024, se suscribió el Otro sí No. 1, por medio del cual se prorrogó el término de ejecución del contrato, hasta el 19 de julio de 2024.

7. Que el 5 de julio de 2024, se suscribió el Otro sí No. 2, por medio del cual se modificó la cláusula tercera - valor del contrato, así como, el numeral 11.1 forma de pago, del anexo técnico del contrato 354 de 2023, con el fin de aclarar que el valor incluye el Factor Multiplicador, así como las Garantías e Impuestos definidos en el presupuesto oficial.

8. Que el 8 de julio de 2024, se suscribió la Suspensión No. 2 del contrato, hasta el 21 de agosto de 2024.

9. Que el 21 de agosto de 2024, se suscribió el Reinicio del contrato, estableciendo como fecha de finalización contractual el 1 de septiembre de 2024.

- **SOLICITUD DEL CONTRATISTA:**

Mediante oficio OF56-PY1006-2024 de fecha 6 de agosto de 2024 el contratista de la consultoría solicita a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, se realice la prórroga del contrato, de acuerdo con lo siguiente:

"(…) se solicita prórroga del contrato No. 354 de 2023, que tiene por objeto "CONSULTORÍA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD SÍSMICA QUE PERMITA DETERMINAR EL TIPO DE REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL Y/O AMPLIACIÓN REQUERIDA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS ARQUITECTÓNICOS Y ESTRUCTURALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS DEL ORDEN NACIONAL A CARGO DEL INPEC" y con un plazo contractual, que a la fecha del levantamiento de la suspensión contará con doce (12) días de

ejecución, de tal forma que no sería posible el cumplimiento del alcance contractual en la fecha estimada, es por ellos que, se solicita la prórroga del contrato por un término de dos (2) meses y veintiocho (28) días, es decir, hasta el 29 de noviembre de 2024, con el fin de cumplir con el objeto del contrato.

Se adjunta cronograma de actividades, teniendo en cuenta los tiempos reales para la ejecución del alcance del contrato, los cuales se encuentran plasmados en el Anexo Técnico del Contrato, dicho Anexo se encuentra basado en las condiciones inadecuadas para la atención de la población objetivo y en el desempeño de las funciones del INPEC, que ocasionan la disminución de la capacidad de operación y la eficiencia de la infraestructura que conforma el Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional y los fallos judiciales en los Establecimientos EPMSC Manizales, EPMSC San Andrés, EPMSC Puerto Berrio, EPMSC Tuluá, así como la falla geológica que se presenta en el COPED Pedregal. A la fecha ya se encuentra terminado el estudio de Vulnerabilidad para los establecimientos de Puerto Berrio y Tuluá, la reprogramación y la prórroga solicitada se centra en el establecimiento de San Andrés Islas.

De acuerdo con lo establecido en el numeral 16.2.1.5 se presenta la reprogramación detallada de las actividades (se anexa copia en 2 folios), en diagrama de GANTT, la cual incluye la totalidad de las actividades requeridas para la correcta ejecución del objeto contractual, en la que cada entregable definido en el formato 7 (Oferta económica) se ha desglosado en tareas específicas, con una secuencia lógica y duración especifica de acuerdo con la experticia conjunta entre los profesionales de la consultoría, la Supervisión y la realidad de ejecución del contrato, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad definidas por la Dirección del Establecimiento.
Es de resaltar que cada actividad cuenta con las relaciones de precedencia y dependencias, el inicio y el fin proyectado, la asignación de recursos, rendimientos y costos generales por etapas, identificando los entregables que se relacionan a continuación y evidenciando la ruta crítica para la ejecución del contrato en la FASE I, para el establecimiento EPMSC Manizales y EPMSC San Andrés.

En primer lugar se tenía previsto la Presentación a la Supervisión de los Programas complementarios (Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, Seguridad Industrial Manejo Ambiental y de Arqueología Preventiva, este último en caso de requerirse), así como del Cronograma y realización de visitas técnicas de reconocimiento y evaluación visual de las áreas de trabajo a los establecimientos con la participación de los profesionales y especialistas, con el objeto de determinar cualitativa y cuantitativamente los trabajos a realizar (se realizó el pasado mes de marzo para el EPMSC San Andrés y COPED Pedregal, mientras que para el EPMSC Manizales no se ha realizado hasta la fecha)

Una vez realizada la visita al establecimiento, se presentará un informe de diagnóstico de cada establecimiento visitado en un tiempo no mayor a una semana, que incluye el balance inicial de la totalidad del contrato, en el cual, se recopilará la información presentada por cada uno de los frentes/ERON a intervenir y alcances de las intervenciones y se corrobore también las actividades que le aplican de acuerdo con el cronograma presentado. Posteriormente, para los cuatro primeros establecimientos, es decir para EPMSC Manizales, EPMSC Tuluá, EPMSC Puerto Berrio, EPMSC San Andrés, se requiere la ejecución de las siguientes actividades de forma simultánea, previa validación por parte de la Supervisión de la Metodología a ejecutar:

- *Levantamiento topográfico.*
- *Levantamiento Arquitectónico (Plano identificación de espacios)*
- *Levantamiento Estructural (Plano identificación y tipificación de elementos)*
- *Levantamiento de redes hidrosanitarias y eléctricas.*
- *Estudio de Suelos.*
- *Exploración, comprobación y verificación del estado actual de la estructura.*
- *Informe de Patología estructural (Fichas técnicas de inspección y diagnóstico de procesos patológicos de la edificación existente)*

- *Informe de Vulnerabilidad Sísmica y análisis sísmico (A.10 de la NSR-10).*
- *Definir parámetros y especificaciones arquitectónicas y constructivas tendientes a la seguridad y la preservación de la vida de los PPL, acorde al título J y título K de la NSR-10.*
- *Análisis de costo beneficio, reforzamiento estructural u obra nueva.*

De esta forma se termina la FASE I del contrato de consultoría No. 354 de 2023. Una vez se ha dado cumplimiento en su totalidad a esta etapa, para el EPMSC Manizales y EPMSC San Andrés, de acuerdo con los resultados que arroje el Estudio de Vulnerabilidad se requiere la ejecución de las siguientes actividades, previa también validación por parte de la Supervisión de la Metodología a ejecutar:

- *Propuesta Arquitectónica, estructural y diseños para que cada establecimiento se ajuste al cumplimiento del título J y K.*
- *Memoria de cálculo de Reforzamiento Estructural (Análisis y diseño estructural de la propuesta seleccionada).*
- *Planos Arquitectónicos de Reforzamiento Estructural (Plantas y detalles que se consideren necesarios para la ejecución del proyecto).*
- *Planos Estructurales de reforzamiento Estructural (Plantas, cortes, detalles y despieces de la totalidad de elementos).*
- *Presupuesto de la propuesta de Reforzamiento Estructural (Detallado, APU y Memorias de Cantidades de Obra)*
- *Programación de obra para la Ejecución del Reforzamiento Estructural*
- *Especificaciones técnicas de obra de la Intervención a realizar.*

(…)".

- **CONCEPTO SUPERVISOR:**

Teniendo en cuenta lo indicado por el Director del Establecimiento de San Andrés, en la visita de reconocimiento realizada el pasado 19 de marzo de 2024, en la que él enfatizó en la importancia de tramitar ante la Oficina de Control, Circulación y Residencia – OCCRE, los respectivos permisos de trabajo.

Por tanto, en las semanas siguientes se realizó la respectiva solicitud formal por correo electrónico al SENA seccional San Andrés, dichas solicitudes se realizaron para postular las vacantes en las cuales se necesitan los profesionales y el personal para ejecutar las actividades de campo. Luego de esto se dio por terminada dicha postulación, dado que los profesionales postulados no cumplían con el perfil solicitado y se procedió con el envió de documentos de los profesionales que hacen parte del equipo del consultor (Radicado No. 88-9-2024001339) en el cual se da aprobación para realizar el trámite en la OCCRE, dicho trámite se realizó los días 17 de abril y 26 de abril de 2024 con radicado No. 20241050010483-R y 20241050011923-R.

En mayo de 2024 se recibió comunicación por parte de la OCCRE con respecto al procedimiento para la expedición de la respectiva Orden de Pago con el fin de dar continuidad al Tramite Permiso Temporal Trabajador Foráneo. A la fecha se encuentran en emisión las tarjetas de residencia temporal para el equipo de Levantamiento no perteneciente a la Isla de San Andrés, ante la Oficina de Control, Circulación y Residencia – OCCRE.

Ahora bien, para el personal que va a apoyar las labores de campo (Estudio de Suelos), y luego de la respuesta dada la respuesta entregada por el SENA se consideró contratarlos con personal de San Andrés Islas. Sin embargo, por la temporada de vacaciones, dichas personas manifestaron que no laborarán en

dicha temporada debido a la idiosincrasia de los habitantes de la isla, en la que decidieron aprovechar la alta afluencia de turistas y por tanto se dedicaron a la atención de estos.

Teniendo en cuenta el plazo contractual, que a la fecha del levantamiento de la suspensión No. 02 (21 de agosto de 2024), solo se contará con doce (12) días de ejecución, se realizaron varias mesas de trabajo conjuntas y en las que no solo se concluyó que el precitado periodo de tiempo es insuficiente para la ejecución en su totalidad del alcance contractual, se consideró necesaria y pertinente realizar la prórroga del contrato.

En virtud de lo anterior y atendiendo la solicitud de modificación realizada por el contratista CONSULTORIA Y CONSTRUCCIONES CIVILES SAS., la supervisión por parte de la USPEC revisó la solicitud de modificación junto con los soportes respectivos, teniendo en cuenta los tiempos necesarios para la ejecución del alcance del contrato, las cuales, como se citó anteriormente, se encuentran plasmadas en el Anexo Técnico del Contrato.

Para esto y de acuerdo con lo establecido en el numeral 16.2.1.5 el contratista presentó a la Supervisión, la programación detallada de las actividades (se anexa copia en 2 folios), en diagrama de GANTT, la cual incluyó la totalidad de las actividades requeridas para la correcta ejecución del objeto contractual, en la que cada entregable definido en el formato 7 (Oferta económica) se desglosó en tareas específicas, con una secuencia lógica y duración especifica de acuerdo con la experticia conjunta entre los profesionales de la consultoría y de la Supervisión y la realidad de ejecución del contrato, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad definidas por la Dirección del Establecimiento.

Es de resaltar que cada actividad cuenta con las relaciones de precedencia y dependencias, el inicio y el fin proyectado, la asignación de recursos, rendimientos y costos generales por etapas, identificando los entregables que se relacionan a continuación y evidenciando la ruta crítica para la ejecución del contrato en la FASE I, para el establecimiento EPMSC San Andrés.

Por lo anterior, la Supervisión luego de reunión presencial y la revisión de los documentos presentados por el Consultor, considera VIABLE la solicitud de prórroga por un término de DOS (2) meses y VEINTIOCHO (28) días, es decir, hasta el 29 de noviembre de 2024, para la terminación de las actividades contractuales, para cumplir con los planes directrices de la Subdirección de Construcción y Conservación, de acuerdo con los compromisos adquiridos por la Entidad y una vez se ha revisado de forma detallada el cronograma presentado, documento que permite dar continuidad a la gestión de los planes, programas y proyectos de la precitada Subdirección.

FUNDAMENTO JURÍDICOS:

Conforme a lo expuesto, y en razón fundamental de efectuar la prórroga en plazo solicitada por el contratista, se procede a efectuar las consideraciones de viabilidad respecto de la solicitud elevada por el contratista ejecutor y avalado por la interventoría, respecto de la prórroga en las condiciones allí referidas.

DE LA PROROGA EN LOS CONTRATOS ESTATALES.

La prórroga, según la teoría general de los negocios jurídicos, se ha entendido, en líneas generales, como la figura a través de la cual se extienden las obligaciones contenidas en un contrato, sin que se altere la estructura ni las condiciones esenciales que dieron lugar a su configuraron o estructuración. La Ley 80 de 1993 ni el régimen obligacional y contractual del derecho privado se refieren, en específico, al significado de la prórroga del contrato, como tampoco a su alcance, contenido y límites.

En general ha sido la jurisprudencia y la doctrina, las que, siguiendo entre otros, al derecho comparado, se han encargado de precisar las particularidades de este supuesto.

Ahora, en el campo de los contratos del sector público cabe precisar que ni la Ley 80 de 1993 ni las demás leyes que regulan la actividad contractual del Estado prohíben la prórroga, pero la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han considerado, por ejemplo, que no resultan viables las prórrogas automáticas en esta especie de negocios jurídicos.

En este sentido vale la pena destacar que, del estudio jurisprudencial efectuado en el Concepto del 2252 de 2015, el Consejo de Estado, en su Sala de Consulta y Servicio Civil, arribó a las siguientes conclusiones sobre la prórroga en los contratos estatales:

" (…)

(i) La prórroga de tales contratos no resulta en sí misma ilegal ni inconstitucional, porque la ley no la prohíbe, salvo en casos especiales, ni es contraria a los principios y las normas constitucionales que regulan el ejercicio de la función pública y, en particular, la contratación estatal. (ii) Sin embargo, resulta inconstitucional e ilegal la prórroga automática de los contratos estatales, porque desconoce varios principios que deben regir la actividad contractual de todas las entidades, órganos y organismos del Estado, como la libre competencia económica, el derecho de las personas a participar en la vida económica de la nación en igualdad de condiciones, la prevalencia del interés público, el deber de planeación y los principios de selección objetiva, economía, transparencia y eficiencia, entre otros. (iii) Por las mismas razones, resultarían inconstitucionales las normas y las cláusulas que permitan la prórroga sucesiva e indefinida de esta clase de contratos, pues se reitera «la perpetuidad es extraña e incompatible al concepto de obligación, [y] contraría el orden público de la Nación por suprimir ad eternum la libertad contractual», tal como lo dijo la Sala en el concepto 2150 de 2013. (iv) En cualquier caso, tanto la decisión de prorrogar un contrato celebrado por alguna entidad pública, como la duración y las condiciones de dicha prórroga, deben obedecer a lo previsto en la ley y a la aplicación de los principios generales que gobiernan la contratación estatal. En general, la prórroga puede celebrarse si constituye en cada caso concreto un medio adecuado, eficiente, económico y eficaz para realizar el interés público o general involucrado en el respectivo contrato. (v) En consecuencia, la prórroga de cualquier contrato celebrado por una entidad estatal debe obedecer, no solamente a la voluntad de las dos partes elevada a escrito, sino en especial, a la decisión informada de la entidad pública contratante, luego de evaluar las opciones jurídicas que tenga a su disposición en cada caso, con relación a la terminación o a la continuación del contrato, y de analizar cuidadosamente sus costos, riesgos, ventajas y, en general, sus pros y contras. (vi) No puede considerarse que la prórroga de los contratos estatales constituya un derecho del contratista. (…)"

Ahora en materia contractual del orden público el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, radicación 25000-23-26-000-2010-00975-01(47774). Señalo:

"En los contratos estatales, como el que es objeto de la presente controversia, por lo general el plazo es de la primera modalidad, es decir, suspensivo, pues obedece al término que se pacta para ejecutar las prestaciones objeto del contrato, y las obligaciones se hacen exigibles una vez culmina el mismo. De igual manera, el cumplimiento del plazo acordado por las partes, que es el que se considera como necesario y suficiente para la ejecución del objeto contractual, marca el momento de la terminación del contrato y el inicio de la etapa de liquidación."

Es así que, en materia de contratación estatal, uno es el plazo de ejecución del contrato, que coincide con el término de ejecución de las obligaciones surgidas de dicho acto jurídico (generalmente con efectos suspensivos), y otro es el plazo de liquidación (en los contratos que legalmente la requieren, como los de ejecución sucesiva, o en aquellos otros en que las partes lo hayan pactado). por lo que analizado en caso específico estamos frente al análisis del plazo de ejecución suspensivo consignado en el contrato de obra No. 354-2023 el cual podrá ser igualmente modificado por voluntad de las partes, bajo el entendido que dicho plazo adicional se encuentre sostenidos de un criterio objetivo y que cuya finalidad se enmarca en el cumplimiento del bien colectivo.

Por ello, la estipulación del término dentro del cual se debe construir ejecutar el alcance contractual combinado entre la operación y las obra, resulta de singular importancia y relevancia jurídica, debido a la necesidad e interés público que se pretende satisfacer con él, razón por la cual, por regla general, se define un plazo fijo o determinado por la Administración en los pliegos de condiciones (art. 30.2 Ley 80 de 1993) o en los documentos de la contratación, que luego asume convencionalmente el contratista para ejecutar y cumplir sus prestaciones en tiempo oportuno, lo que igualmente es importante señalar en las modificaciones respectivas las prórrogas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones, las cuales deberán constar por escrito por cuanto el contrato estatal es solemne y materializarse dentro del plazo de la ejecución.

Por todo lo anterior, es adecuado sostener en el presente evento, que existe una posibilidad legal de ampliar el plazo inicial del contrato estatal, en primera medida porque estamos frente a una cláusula accidental del mismo (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.) por lo que no se hace necesario analizar de fondo los principios de la modificación del contrato público, como además el contrato 354-2023, se encuentra vigente, existe acuerdo bilateral entre las partes, no existe clausula automática, se expresa la necesidad y la misma debe ser elevada a escrito.

DE LA MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES:

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como en las normas que las han modificado y las complementan, no consagran una regulación expresa sobre la posibilidad de modificar bilateralmente los contratos celebrados por las entidades estatales. Ello encuentra sustento en que, en principio, los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues tales condiciones fueron convenidas luego de que la entidad pública surtiera todos los procedimientos previstos para la selección de su contratista y definiera los aspectos, técnicos, legales y financieros propios de cada caso, con observancia de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como de todos los demás principios de la función administrativa, aplicables al proceso de gestión contractual.

La regulación expresa contenida en la Ley se limita a fijar los porcentajes límite para adicionar los valores inicialmente pactados, como lo hace el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Ahora bien, no existe ninguna restricción expresa para modificar los contratos estatales y los mismos principios antes referidos pueden poner en evidencia la necesidad de suscribir documentos de modificación en los cuales se cambie parte de las estipulaciones pactadas en un comienzo.

En el contexto antes descrito, la jurisprudencia ha fijado pautas generales conforme a las cuales la Administración pública debe evaluar, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, si resulta procedente suscribir documentos de modificación a los contratos que ha celebrado.

Ha señalado Colombia Compra Eficiente en Concepto C – 943 de 2022, lo siguiente:

" (…) *Conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, la cual se comparte por esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen carácter excepcional y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse por cualquier que la causa de la modificación es real y cierta y cuando se deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador. Así las cosas, para establecer si un contrato determinado puede ser susceptible de modificación, se hace necesario que la Administración analice, en cada caso, la concurrencia de los aspectos antes referidos. (…)"*

Es así, que en concepto 2263 del 17 de marzo del 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó que la regla general es la no modificación del contrato, y la vía excepcional su modificación, sometida a límites legales; límites que, en los términos definidos en el referido concepto, corresponden a los siguientes:

1. La necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia y libertad de concurrencia durante la fase de ejecución del contrato.

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

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

Consulta la realidad que la adjudicación y posterior contrato fue fruto de un proceso licitación pública precedido por documentos técnicos reglas que deben seguir produciendo efectos por lo que sustancialmente no se están generando cambios en el objeto del contrato.

2. Límites de orden temporal, entre los que están comprendidos;

    2.1 La vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado ya,
    2.2 La prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia.

En estos dos sentidos se tiene que a la fecha la ejecución del contrato se encuentra vigente pues la misma culmina hasta el 1 septiembre del presente año, y respecto a las prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas las mismas no están consagradas en el anexo técnico ni en las condiciones del pliego de condiciones y posterior contrato.

3. Límites de orden formal, que comprenden:

    3.1 La solemnidad del contrato de modificación, derivada del carácter solemne del contrato estatal, que exige que modificación de los contratos conste por escrito;

3.2 La motivación y justificación de la modificación, la cual constituye un elemento esencial que permite determinar la juridicidad y la necesidad de una modificación determinada; así como su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido.

A estas dos características esenciales se tendrá que afirmar que una vez se evacue el procedimiento de justificación por parte de la subdirección de construcción y conservación se procederá a la remisión por competencia a la Dirección Contractual de la Unidad con el fin de solemnizar lo aquí expuesto en la materialización del documento el cual deberá ser publicado en el SECOP II para la posterior aceptación del contratista antes de la fecha del vencimiento del plazo de ejecución. De igual forma, con el presente documento se justifica de forma real y necesaria la presente prórroga la cual sin lugar a dudas responde a la necesidad de la protección del interés general y en especial de la protección de derechos de las personas privadas de la libertad.

4. Límites de orden material, que corresponden a:

4.1 La prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que, «habiendo figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada.

Por último, está claro y así desprende de las consideraciones de la entidad, las respuestas del contratista, que las actividades corresponden a las inicialmente pactadas para la ejecución del contrato.
En cuanto a regulación legal en las normas de contratación estatal no se encuentra regulación expresa sobre la posibilidad de modificar los contratos celebrados por las entidades estatales, por cuanto debe entenderse que por regla general los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, de conformidad con los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad, así como de todos los demás principios de la función administrativa, aplicables al proceso de gestión contractual. Las pocas menciones normativas sobre modificación de contrato se encuentran en la ley 80 de 1993 artículos 14 y 16 que faculta para modificación unilateral, el artículo 40 que limita los porcentajes para adicionar valores hasta el 50%; así mismo en el Decreto 1082 de 2015 compilatorio de la reglamentación sobre el EGCAP artículo 2.2.1.2.3.1.18 inciso segundo establece la obligación de ampliar la garantía cuando el contrato es modificado para incrementar su valor o prorrogar su plazo. Es decir, hay claros ejemplos normativos que permiten mantener la convicción sobre la mutabilidad o modificación de los contratos estatales.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (en adelante CCE) también recuerda que, aunque no hay prohibición legal alguna para modificar el contrato estatal, la jurisprudencia ha establecido unas pautas generales que la entidad estatal contratante debe evidenciar para proceder a la modificación del contrato; que en todo caso deben tener en cuenta los fines de la contratación estatal establecidos en la Ley 80 de 1993:

"ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

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

CCE se pronunció, en términos generales, en sentencia C-457 del 3 de septiembre del 2021 y C- 663 de 13 de octubre de 2022, sobre la modificación a los contratos estatales, recomendaciones y directrices expuestas en el concepto C-759 de 2022.

"Conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, la cual se comparte por esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen carácter excepcional y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse por cualquiera que la causa de la modificación es real y cierta y cuando se deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador."

La Corte Constitucional en sentencia C-300 de abril 25 de 2012 magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, numeral 2.6.1 de las consideraciones, destaca lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 13 de agosto de 2009, radicado 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo:

"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."

La Corte Constitucional enfatiza la consideración de que los contratos estatales si pueden ser modificados siempre que con la modificación sea la manera de cumplir con el fin social perseguido en el objeto del contrato, habida cuenta que en las condiciones iniciales o actuales no se podrá cumplir; esto es la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho. En conclusión, desde el punto de vista constitucional, se podrá modificar el contrato estatal cuando esta modificación sea indispensable para cumplir con el objeto contratado, y consecuentemente prestar el servicio a la comunidad beneficiaria.

El Consejo de Estado Sección Tercera1, así como en Sala de Consulta y Servicio Civil se expresa en el mismo sentido, e incluso reitera que, a pesar de una cierta discrecionalidad para modificar los contratos estatales, la interpretación y aplicación de las locuciones en la Ley 80 de 1993 sobre modificaciones contractuales en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar; por ejemplo, en concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo, afirma que:

"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."

Conforme a lo anterior, se evidencia que los contratos públicos, como es el caso que nos ocupa, pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y garantizar la realización de los fines del Estado; así las cosas, durante la ejecución del contrato se pueden presentar circunstancias sobrevinientes, imprevisibles e incluso previsibles que aun aplicando los medios de mitigación desbordan la planeación proyectada.

[1] Consejo de Estado. Sección Tercera. S.V Martín Bermúdez, a la Sentencia del 23 de junio de 2010. Exp. 18294

De esta manera, cuando la necesidad no puede satisfacerse en su totalidad por limitaciones de tipo presupuestales, de tiempo, de titularidad o cualquier otro aspecto, por ley y jurisprudencia se ha permitido requerir al trámite de adiciones, prórrogas, aclaraciones de contratos, suspensión, cesión, terminación anticipada, etc., o cualquier otra variación, las cuales en ningún caso pueden modificar el objeto contractual.

En ese sentido, el Consejo de Estado, tanto en sentencias[1] como conceptos[2], ha derivado una especie de reglas para hacer efectivo el ajuste a cláusula y/o contenido de los contratos:

A. Límites de orden temporal: relacionados con la vigencia del contrato, que el contrato no haya terminado.
B. Límites de orden formal: refiere a la solemnidad de los actos contractuales, incluyendo modificación por escrito y justificación fáctica como jurídica.
C. Límites de orden material: que contiene límites cuantitativos. En especial límites legales o que no afecten los principios legales de la contratación y de las actuaciones administrativas, por ejemplo, hasta cuánto dinero se puede adicionar en el contrato.
D. Límites relacionados con la variación del objeto y con el contenido sustancial del contrato y del pliego de condiciones. Este límite encuentra sustento en el hecho de que, para celebrar contratos estatales las entidades públicas eligen, dentro de un «régimen de concurrencia y de igualdad, las mejores condiciones de costo, calidad e idoneidad de la prestación requerida», lo que supone que la selección objetiva de la oferta más favorable, se dirige a salvaguardar el interés público y, por lo tanto, celebrado el contrato en esas condiciones, su eventual modificación debe asegurar que lo adjudicado, y

Finalmente, considera la USPEC que se hace necesario para cumplir con los fines estatales del contrato, esto es el beneficio a la comunidad (PPL), así como necesario para cumplir con el objeto del contrato, modificar el contrato No. 354 de 2023 en la solicitud de prórroga, habida cuenta la explicación y justificación técnica expuesta por el Contratista todo anotado y conforme a las sustentaciones técnicas trasladadas en el presente documento en el acápite de "CONCEPTO DEL SUPERVISOR". Por otra parte, no se evidencia en los documentos expuestos por el Contratista, incurrir o exceder en ninguna de las limitaciones jurisprudenciales a las modificaciones contractuales precisadas en este documento. Consecuentemente, se expone la necesidad de la solicitud de prórroga, sin que ello constituya afectación del objeto y los entregables del contrato; por el contrario, es un medio para lograr su finalidad sin perjudicar el principio de planeación y responsabilidad contractual.

Así mismo se recuerda que de conformidad con el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.3.1.18 inciso segundo, la USPEC exigirá al contratista la ampliación de la garantía tanto en vigencia o plazo como en valor amparado:

"Cuando el contrato es modificado para incrementar su valor o prorrogar su plazo, la Entidad Estatal debe exigir al contratista ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según el caso."

- **SOLICITUD FINAL**:

Teniendo en cuenta las razones anteriormente expuestas, la Supervisión solicita:

PRIMERO: PRÓRROGAR el plazo de ejecución del contrato, hasta el 29 de noviembre de 2024.

PARÁGRAFO PRIMERO: La presente modificación se concede por solicitud del CONTRATISTA y no implica adición en valor, ni **sobrecostos** para la USPEC, por lo que EL CONTRATISTA ejecutará con los recursos existentes del contrato y no presentará reclamación alguna.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La presente prórroga se concede sin perjuicio de las acciones que la USPEC pueda adelantar por el incumplimiento en que haya incurrido o incurra EL CONTRATISTA.

SEGUNDO REAJUSTE DE LAS GARANTÍAS. EL CONTRATISTA ampliará las garantías del contrato en vigencia, de todos los amparos estipulados en los términos establecidos en la Cláusula de garantías del Contrato de Consultoría No. 354 de 2023.

TERCERO Las demás cláusulas y estipulaciones contenidas en el Contrato No. 354 de 2023, para todos los efectos, continúan vigentes en todas sus partes.

Teniendo en cuenta las razones anteriormente expuestas, la Supervisión solicita la modificación solicitada, dejando expresamente establecido que la misma se hace necesaria y **es oportuna y conveniente para la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC**

Atentamente,

Arq. KARINA JOHANA ROMERO SUAREZ
SUBDIRECTORA DE CONSTRUCCIÓN Y CONSERVACIÓN

Ing. AGUSTIN DIAZ ARIAS
Apoyo de Supervisión del Contrato de Consultoría No. USPEC-CTO-354-2023

ANEXOS:

Anexo 1. PY1006-OF-56-2024-PRÓRROGA 2 CTO 354 VA02.pdf
Anexo 2 : C1006-CRONOGRAMA CONT 354-VA9.pdf

Elaboró: Ing. Agustin Diaz Arias- SCC
Revisó: Dr. Iván Villalba – SCC
Revisó: Dra. Ingrid Katherine Figueroa Castellanos – SCC
Revisó: Dra. Diana Piza – SCC
Revisó: Ing. Dairo Leyton - SCC

Ruta: \\192.168.70.23\proyectos_inversion\002 SUBDIR. CYC\Ctos de Mtto\2023\CTO-354-2023\PRORROGA 02