INFORME TECNICO Y DE CONVENIENCIA PARA ADICIONALES, MODIFICATORIOS, RECLAMACIONES Y OTRO SI

OCTUBRE QUINCE (15) DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024)

ADICION Y PRORROGA N° 01 AL CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024 Y QUE TIENE POR OBJETO: "AUNAR ESFUERZOS PARA GARANTIZAR EL APOYO Y ASISTENCIA INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES, EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD EN LO RELACIONADO A LA ALIMENTACIÓN, SALUD PRIMARIA, Y ASISTENCIA PSICOSOCIAL ATENDIDOS POR EL CENTRO VIDA CORPORACIÓN COLOMBIANA PARA EL DESARROLLO SOCIAL CORPOCOLDES, EN EL MUNICIPIO DE MÁLAGA – SANTANDER".

Se realiza el presente estudio y documentos previos en cumplimiento de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015 y demás decretos reglamentarios para establecer la necesidad y oportunidad de realizar el siguiente Adición y prorroga No. 01 al CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024

1. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD

El Municipio de Málaga - Santander, celebró el CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024 con la CORPORACION COLOMBIANA PARA EL DESARROLLO SOCIAL CORPOCOLDES identificada con el NIT: 900692033-6 y representada legalmente por el señor YIXSA ORTIZ ANTOLINEZ identificado con cedula de ciudadanía No. 28.068.279 expedida en el Cerrito (Santander), con el fin de brindar los servicios, protección y la asistencia de las personas de la tercera edad, asignando los recursos a cada Centro de manera proporcional al número de adultos mayores por atender y a lo recaudo por concepto de la estampilla pro adulto mayor.

De acuerdo al informe del supervisor, se requiere realizar Adición y prorroga No. 01 al CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024, atendiendo a la necesidad de dar continuidad a la ejecución del convenio, teniendo en cuenta que corresponde a la atención integral de los adultos mayores adscritos a los centros vida del municipio de Málaga, y contando con la disponibilidad del recurso por medio de la estampilla Pro Adulto Mayor.

Que la solicitud de adición y prorroga es acorde al principio de economía establecido en el Artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que señala: "*Principio de economía. En virtud de este principio: (…)*
3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados. 4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato."

Que el CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 269-2024, ha solicitado EL presente MODIFICATORIO No. 01 Y ADICIONAL EN PLAZO Y VALOR No. al CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024 Al convenio celebrado con la CORPORACION COLOMBIANA PARA EL DESARROLLO SOCIAL CORPOCOLDES identificada con el NIT: 900692033-6 y representada legalmente por el señor YIXSA ORTIZ ANTOLINEZ identificada con cedula de ciudadanía No. 28.068.279 expedida en el Cerrito (Santander), el cual tiene por objeto "AUNAR ESFUERZOS PARA GARANTIZAR EL APOYO Y ASISTENCIA INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES, EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD EN LO RELACIONADO A LA ALIMENTACIÓN, SALUD PRIMARIA, Y ASISTENCIA PSICOSOCIAL ATENDIDOS POR EL CENTRO VIDA CORPORACIÓN COLOMBIANA PARA EL DESARROLLO SOCIAL CORPOCOLDES, EN EL MUNICIPIO DE MÁLAGA – SANTANDER".
Que, el día dos (02) de septiembre de dos mil veinticuatro 2024, se firmó por las partes el acta de inicio del CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024, estableciendo como fecha de terminación el día dieciséis (16) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), por la suma de **SESENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS SETENTAY SEIS MIL QUINIENTOS SETETNTA**

Y UN PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS MCTE ($ 68.676.571,43) El MUNICIPIO hará un aporte de **CUARENTA Y OCHO MILLONES SETETNTA Y TRES MIL SEISCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE ($ 48.073.600,00),** correspondiente al 70% del valor del convenio y El Centro Vida hará un aporte de **VEINTE MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y UN PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS MCTE ($20.602.971,43),),** correspondiente al 30% del valor del convenio.

Que de acuerdo con el Informe técnico y de conveniencia, así como el Informe de Supervisión que preceden este documento, la oficina Gestora - secretaria De Desarrollo Económico Y Social, requiere modificar la cláusula TERCERA Y SEXTA del CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024 en cuanto al alcance y extensión de las actividades por ejecutar y en consecuencia ADICIONAR EL VALOR Y EL PLAZO DEL CONVENIO.

Solicitud ésta que resulta aceptable y conveniente para el cumplimiento de los fines de la contratación, aunado al hecho de encontrarse la asociación de acuerdo con la realización de esta mutación en su convenio.

Así las cosas, se acuerda adicionar y prorrogar el CONVENIO así:

1. **Modificar parcialmente** la cláusula tercera del CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 269-2024. Y establecer el valor adicional, así:

CLAUSULA TERCERA - VALOR DEL CONVENIO, APORTES Y FORMA DE PAGO:

Valor inicial del convenio fue de SESENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS SETENTAY SEIS MIL QUINIENTOS SETETNTA Y UN PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS MCTE ($ 68.676.571,43). El MUNICIPIO hará un aporte de **CUARENTA Y OCHO MILLONES SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS PESOS MCTE ($ 48.073.600,00),** correspondiente al 70% del valor del convenio y **LA CORPORACIÓN** hará un aporte de **VEINTE MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y UN PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS MCTE ($20.602.971,43),** correspondiente al 30% del valor del convenio.

Adiciónese al aporte inicial del municipio la suma de **DOCE MILLONES DIECIOCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE ($12.018.400,00). Y al aporte del centro vida adiciónese la suma de CINCO MILLONE CIENTO CINCUENTA MIL SETECIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS CON OCHENTA Y SEIS CENTAVOS MCTE ($ 5.150.742,86)** con el fin de garantizar la prestación de servicios integrales a los adultos mayores.

Que siendo así, el valor total del convenio corresponde a la suma de **OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE PESOS CON VEINTINUEVE CENTAVOS MCTE ($85.845.714,29).** Distribuido en 70% aporte del municipio ($60.092.000,00) y 30% aporte del centro vida ($25.753.714,29).

Para el efecto de la adición en recursos, el Municipio de Málaga cuenta con **CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL NUMERO 10-28-24 DEL 15 DE OCTUBRE DE 2024,** expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal.

2. **Modificar** la cláusula sexta del CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024, y prorróguese el plazo inicialmente pactado así:

CLÁUSULA SEXTA: PLAZO DE EJECUCIÓN:

El plazo inicial de ejecución del presente convenio es de TREINTA Y DOS (32) DIAS HABILES CONTADO A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO Y OCHO (08) DIAS HABILES QUE SE PRORROGAN a partir del 17 de octubre hasta el 28 de octubre con el fin de garantizar la prestación de servicios integrales a los adultos mayores, para un plazo total de CUARENTA (40) DIAS HABILES.

3. IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR

El objeto de la contratación del presente estudio es "AUNAR ESFUERZOS PARA GARANTIZAR EL APOYO Y ASISTENCIA INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES, EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD EN LO RELACIONADO A LA ALIMENTACIÓN, SALUD PRIMARIA, Y ASISTENCIA PSICOSOCIAL ATENDIDOS POR EL CENTRO VIDA CORPORACIÓN COLOMBIANA PARA EL DESARROLLO SOCIAL CORPOCOLDES, EN EL MUNICIPIO DE MÁLAGA – SANTANDER".

4. FUNDAMENTOS TÉCNICOS Y JURÍDICOS QUE SOPORTAN LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO

Desde el punto de vista técnico, se considera viable la adición y prorroga No. 01 al CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024, de acuerdo con la solicitud realizada y las razones expuestas por parte de la Secretaria De Desarrollo Económico Y Social, esto es:

Que el dos (02) de septiembre de dos mil veinticuatro 2024, se celebró el CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024, cuyo objeto es "AUNAR ESFUERZOS PARA GARANTIZAR EL APOYO Y ASISTENCIA INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES, EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD EN LO RELACIONADO A LA ALIMENTACIÓN, SALUD PRIMARIA, Y ASISTENCIA PSICOSOCIAL ATENDIDOS POR EL CENTRO VIDA CORPORACIÓN COLOMBIANA PARA EL DESARROLLO SOCIAL CORPOCOLDES, EN EL MUNICIPIO DE MÁLAGA – SANTANDER". Del cual requiere de OCHO **(08) DÍAS HÁBILES** de tiempo adicional, y finalmente adicional del valor N° 1 por **DOCE MILLONES DIECIOCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE ($ 12.018.400)** con el fin de garantizar la prestación de servicios integrales a los adultos mayores, y atendiendo a la disponibilidad de recursos, correspondientes al recaudo de estampilla pro adulto mayor del municipio de Málaga, siendo así se hace necesario adicionar y prorrogar el convenio actualmente existente hasta el 28 de octubre según la disponibilidad de los recursos.

Desde el punto de vista jurídico, se tiene que el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia señala que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; en concordancia con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia en cuanto establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales en el mismo sentido destaca que: Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. El artículo 4 de la ley 489 de 1998 establece como Finalidades de la función administrativa, esto es la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Que los artículos14 y 16 de la ley 80 de 1993, facultan a las entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para *"(…) evitar la paralización y/o adecuada prestación"*, entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 2001,la Corte Constitucional señaló que, las prórrogas de los contratos - como especie de modificación - pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal. 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"*

Las modificaciones a los convenios y contratos, son viables en cuanto estas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de los fines de la contratación, siempre que no implique la sustitución del objeto del contrato por otro de género igual o diferente, no obstante, la jurisprudencia indica que toda modificación debe elevarse a escrito con el fin de cumplir con los requisitos de existencia y validez.

El contrato celebrado por la Administración con los particulares, salvo disposición legal en contrario, es de carácter solemne y por lo tanto, se requiere que se eleve a escrito el acuerdo de voluntades. Su ausencia implica la inexistencia del negocio jurídico y del nacimiento de los efectos pretendidos por las partes ante lo cual, no resulta viable para el contratista exigir o reclamar reconocimiento económico alguno de carácter contractual, que no esté amparado en la existencia del contrato escrito, como requisito "*ad substantiam actus*".

De conformidad con los artículos 30 y 40 de la Ley 80 de 1993, el simple consentimiento de las partes no es suficiente para perfeccionar la modificación de un contrato estatal, pues siendo el contrato principal de carácter solemne, lo serán los contratos modificatorios o adicionales.

La modificación de los contratos, bien sea para adicionar obras, bienes o servicios, prorrogar el plazo o alterar la forma de su ejecución, debe constar por escrito y haber sido suscrita por las partes, para que puedan alcanzar eficacia, existencia y validez.

Así lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado:

"De conformidad con las normas transcritas (artículos 39 y 41 Ley 80), respecto de los contratos estatales no es posible afirmar que con el simple consentimiento de las partes puedan ser perfeccionados, de lo cual se colige, de manera directa, que la modificación de los mismos, consistente en adición de obras, valor y período para la ejecución, también debe constar por escrito para que puedan alcanzar eficacia, existencia y validez. Esto último, en cuanto que la modificación respecto de un acuerdo que consta por escrito debe surtir el mismo proceso que se dio para su constitución, dado que el acuerdo modificatorio está tomando el lugar del acuerdo originario y la solemnidad que se predica legalmente del segundo ha de ser exigida para el reconocimiento de eficacia, existencia y validez del primero. El artículo 1602 del Código Civil, claramente consagra esta regla bajo la definición de que: "[T]odo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales." En este caso, el consentimiento mutuo para adicionar esa ley particular que es el contrato debe corresponder a las condiciones legales que se exigían para la creación del vínculo jurídico originario." (Subrayas de la Sala).

En consonancia con lo anterior, esta Sala advierte la imposibilidad legal de reconocer por la vía contractual situaciones de hecho surgidas del mal denominado "contrato realidad", pues el requisito del contrato escrito está consagrado en la Ley 80 de 1993, para el contrato principal y para sus modificatorios.

Si las modificaciones del contrato no cumplen con los requisitos de ley, las obligaciones contraídas en el negocio jurídico deben atenerse a los términos pactados, y ninguna de las partes tendrá la potestad de su modificación unilateral sin el previo contrato escrito, o de exigir, con fundamento en el contrato, prestaciones o reconocimientos económicos adicionales, más allá de lo acordado y estipulado.

Al respecto la Sección Tercera, señaló:

"La Sala comienza por precisar que las obligaciones contraídas en un negocio jurídico, las partes quedan forzadas a cumplir lo pactado en los términos en que fueron establecidos, y que nadie está forzado a ejecutar una prestación distinta, de la misma manera que no es posible exigir más de lo acordado, ni entregar menos de lo pactado, porque esto se convierte en ley para las partes.

Lo anterior no tiene por qué variarse con la interpretación que una parte haga de sus obligaciones –salvo el ejercicio de los poderes exorbitantes de modificación unilateral o de interpretación unilateral, cuando proceda-, en aquellos casos en que considera que lo acordado es insuficiente para dar cumplimiento a sus obligaciones. No cabe duda que para hacerlo se necesita llegar a un nuevo acuerdo de voluntades, que autorice exigir de la otra parte el cumplimiento de nuevas prestaciones.

En estos términos, a ninguna parte le es permitido adicionar o suprimir el alcance de las obligaciones –se insiste, salvo el ejercicio de los poderes exorbitantes de modificación unilateral o de interpretación unilateral-, so pretexto de ejecutar las suyas, e imponer a la otra la carga de recibir un pago menor o la de hacer uno mayor, según el caso, porque desconocería el acuerdo de voluntades que comprometía al otro a actuar en un sentido distinto." (Subrayas de la Sala).

Por lo tanto, las eventuales reclamaciones contractuales que pueda presentar un particular sobre prestaciones realizadas, sin la previa modificación del mismo, están llamadas al fracaso, pues la Administración no puede reconocer situaciones de hecho u obligaciones dinerarias con cargo a un contrato que estipula obligaciones distintas.

La motivación y justificación de la adición

El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, deberán dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificatorio.

La motivación del contrato modificatorio resulta un elemento esencial que permita determinar su juridicidad, la justificación de su necesidad, su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido, en especial cuando se alteran los aspectos técnicos y financieros iniciales. Se trata de un requisito indispensable para el control de legalidad del contrato o del acto de modificación.

Por ello, la Administración tendrá la carga de la prueba sobre la existencia de la necesidad de interés público sobreviniente que impidió incorporar el cambio en el proyecto inicial, y finalmente, la no vulneración de los principios del proceso de selección.

La modificación no es una facultad discrecional, cuyo ejercicio penda de criterios de mera conveniencia o de utilidad para la entidad estatal o para su contratista, ni puede servir como instrumento ilegal para mejorar o hacer más favorables las condiciones económicas del adjudicatario. A diferencia del contrato privado, solo procederá por necesidades de interés general que sustenten y justifiquen la legalidad de la modificación.

Finalmente, en el evento de los contratos adicionales, la Administración deberá cumplir, como requisito de ejecución, las normas de orden presupuestal y adecuar el registro presupuestal acorde con la variación económica que se pretende realizar, con el fin de amparar las erogaciones adicionales".

Doctrinalmente se ha establecido que muchas de las modificaciones responden a necesidades sobrevinientes y otras se motivan en errores de conceptualización o de diseño o, en general, por descuidos en la fase previa de los procesos de selección; también se pueden presentar modificaciones cuando se presenten manifestaciones, ya sea provenientes de las partes o de autoridades (juez del contrato y legislador) que facultadas por la ley, afectan la conmutatividad y la economía misma del acuerdo, en cuanto que su ejercicio implica alteración del acuerdo negocial.

El Consejo de Estado en concepto 1439 de julio 18 de 2002 Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló que es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y del logro del fin perseguido con la contratación.

El artículo 40 de la ley 80 de 1993 indica que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales, aunado a ello la adición en tiempo y valor propuesta no sobrepasa los límites impuestos por esta disposición normativa.

SE CONCLUYE QUE:

1. Se considera viable:

PRIMERO. MODIFICAR la **CLÁUSULA TERCERA** DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024, la cual para todos los efectos legales y fiscales quedará así:

CLAUSULA TERCERA - VALOR DEL CONVENIO, APORTES Y FORMA DE PAGO:

El valor del presente convenio es de **OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE PESOS CON VEINTINUEVE CENTAVOS MCTE ($85.845.714,29). El MUNICIPIO** hará un aporte de **SECENTA MILLONES NOVENTA Y DOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE ($60.092.000,00),** correspondiente al 70% del valor del convenio y **LA CORPORACIÓN** hará un aporte de **VEINTICINCO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CATORCE PESOS CON VEINTINUEVE CENTAVOS MONEDA CORRIENTE ($25.753.714,29),** correspondiente al 30% del valor del convenio.

Para el efecto de la adición en recursos, el Municipio de Málaga cuenta con **CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL NUMERO 10-28-24 DEL 15 DE OCTUBRE DE 2024,** expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal.

SEGUNDO. MODIFICAR la **CLÁUSULA SEXTA** DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024, la cual para todos los efectos legales y fiscales quedará

CLÁUSULA SEXTA: PLAZO DE EJECUCIÓN:

El plazo de ejecución del presente convenio es de **CUARENTA (40) DIAS HABILES CONTADO A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO.**

TERCERO. Atendiendo que mediante la cláusula Décimo Cuarta del CONVENIO DE ASOCIACIÓN | DECRETO 092 DE 2017 – No. 271-2024, se establecieron la constitución de garantías, se hace necesario que de manera proporcional sean ampliadas atendiendo las modificaciones autorizadas.

CUARTO. Teniendo en cuenta el principio de publicidad toda actuación que se derive de la presente modificación será publicada en la plataforma SECOP II.

ELIZABETH CRISTINA GUARIN LIZCANO
Secretaria de Desarrollo Económico y Social