GOBERNACIÓN de BOLÍVAR

ESTUDIO DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD PARA MODIFICATORIOS DE CONVENIO.

1. ANTECEDENTES.

Que el Estado en materia de Prevención, tiene la obligación de adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la Constitución y de las normas: a) promueva respeto y garantía de los DDHH; b) adopten medidas para evitar aparición deriesgos excepcionales o eviten o mitiguen daños en ocasión al riesgo, diseñar eimplementar mecanismos que generen garantías de no Repetición.

Que los municipios del departamento de Bolívar están expuestos a situaciones inesperadas producto de las dinámicas del conflicto armado que vive actualmente el país, por tanto el no disponer de recursos económicos, provoca que la atención a personas que han sidoafectadas por algún hecho victimizante sea ineficiente e insuficiente; caracterizándose está por presentar vulnerabilidad acentuada, que requeriría de en su primera etapa de la atención humanitaria inmediata en sus compontes alimentarios y no alimentarios, atención psicosocial de emergencia, bajo los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad en relación al primer respondiente (Municipios) frente a estos hechos.

Que las dinámicas del conflicto armado en el país han sido cambiantes tanto en el tiempo con en la extensión del territorio. Así mismo han sido sus actores, sus víctimas y sus repertorios violentos.

Que, en la evolución del mismo, cabe destacar su relación con factores como, la persistencia del problema agrario; la irrupción y la propagación del narcotráfico;las limitaciones y posibilidades de la participación política; las influencias y presiones del contexto internacional; la fragmentación institucional y territorial del Estado. Finalmente, también han estado relacionados, con los cambios y transformaciones del conflicto, los resultados parciales y ambiguos de los procesos de paz y las reformas democráticas.

Que con las medidas de atención y asistencia el Estado busca disminuir el riesgo y establecer funciones públicas, políticas, sociales y humanitarias para garantizar los derechos humanos en coordinación con las demás entidades competentes, teniendo en cuenta losprincipios de buena fe, causalidad, complementariedad, concurrencia, consentimiento, coordinación, eficacia, enfoque diferencia, exclusividad, goce efectivo de derechos, idoneidad, oportunidad, reserva legal, subsidiariedad y temporalidad y garantía del mínimo vital.

Que, para el departamento de Bolívar se encuentran proferidas y activas numerosas alertas tempranas emanadas de la Defensoría del Pueblo que reflejan la situación del conflicto armado y las condiciones de la población de los municipios a las cuales se encuentran concernidas. Colocando al departamento en el segundo a nivel nacional con más víctimassolo superado por el departamento de Antioquia según los datos de la Unidad de Víctimas.

Que la ayuda o atención humanitaria inmediata (AHI) no es más que la primera ayuda entregada a aquellas personas que manifiestan mediante declaración haber sidovíctimas de hechos ocurridos en el marco del conflicto en los últimos 3 meses y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada para garantizar su mínimo vital.

Que el primer respondiente en la atención humanitaria inmediata, es el ente municipal, pero por las condiciones económicas y sociales de nuestros municipios se hace necesario bajo los principios de

subsidiariedad, concurrencia y complementariedadla asistencia de los municipios cuando estos lo requieran y no cuenten con las capacidades para afrontar y otorgar la AHÍ.

Que el Objetivo principal de la Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata es mitigarel impacto de la ocurrencia de hechos victimizantes, esto es evitar el sufrimiento humano, garantizando socorro, asistencia, protección y atención de las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizarte.

Que , así mismo, es pertinente, dar cumplimiento al compromiso de corresponsabilidad suscrito por la Gobernación de Bolívar a través de la Secretaría de Víctimas y Reconciliación y la Unidad para la atención y Reparación integral a las víctimas, donde se debe apoyar los requerimientos que realicen los Municipios del Departamento de Bolívar para la atención de víctimas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, en los componentes alimentarios y no alimentarios, apoyo psicosocial, y de conformidad con el proyecto denominado ***"Desarrollo de atención y asistencia integral a población víctima del conflicto en acciones para la transformación del territorio y la ayuda humanitaria en el departamento de Bolívar".***

Que el proyecto mencionado en el acápite anterior se encuentra inscrito y viabilizado en el Banco de proyectos territorial de SUIFP TERRITORIO, tal como consta en la certificación emitida por la Directora de Planeación Estratégica e Inversiones de la Secretaría de Planeación de Bolívar, de fecha noviembre 1 de 2024.

Que en atención a la obligación de corresponsabilidad y subsidiariedad para las ayudas humanitarias, La Gobernación de Bolívar a través de La Secretaría de Victimas y Reconciliación suscribió Convenio de asociación No. **CONVENIO DE ASOCIACIÓN N° 015 DEL 25 DE ABRIL DE 2024**, con **LA CRUZ ROJA SECCIONAL BOLÍVAR**, cuyo objeto principal es, ***"AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA APOYAR DE MANERA SUBSIDIARIA, COMPLEMENTARIA Y CORRESPONSABLE A LOS MUNICIPIOS QUE PRESENTAN DÉFICIT PRESUPUESTAL PARA LA ATENCIÓN HUMANITARIA A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MARCO DE LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR",*** en atención a ello se procede a identificar los datos principales del convenio en ejecución, bajo las siguientes consideraciones:

GENERALIDADES DEL CONVENIO ESPECIFICO:

CONVENIO No:	**CONVENIO DE ASOCIACIÓN N° 015 DEL 25 DE ABRIL DE 2024 PROCESO No. RE-SV-001-2024**
ENTIDAD CONTRATANTE:	**GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR – SECRETARÍA DE VICTIMAS Y RECONCILIACIÓN**
CONTRATISTA:	**CRUZ ROJA SECCIONAL BOLÍVAR**
IDENTIFICACION	**NIT No. 890.480.033-0**
REPRESENTANTE LEGAL	**MILENA ESTHER HERNÁNDEZ SIADO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. C.C. **32.661.719**
OBJETO:	**"AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA APOYAR DE MANERA SUBSIDIARIA, COMPLEMENTARIA Y CORRESPONSABLE A LOS MUNICIPIOS QUE PRESENTAN DÉFICIT PRESUPUESTAL PARA LA ATENCIÓN HUMANITARIA A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MARCO DE LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR"**
VALOR TOTAL DEL CONVENIO:	**TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($357.142.857).**

APORTE DEL DEPARTAMENTO:	**DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS ($250.000.000),** amparados con el certificado de disponibilidad presupuestal **No. 202400111** del **16 de febrero de 2024**, **Rubro: 2.3.2.02.02.006.3006**
VALOR APORTE DE LA CRUZ ROJA SECCIONAL BOLÍVAR:	**CIENTO SIETE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS ($107.142.857),** correspondientes al 30% del valor del proyecto.
PLAZO DE EJECUCIÓN:	**HASTA 31 DE DICIEMBRE DE 2024**
DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL	**202400111 de 16 de Febrero de 2024**
REGISTRO PRESUPUESTAL	**202401813 del 30 de Abril de 2024**
PÓLIZA DE GARANTÍA	**CG-1054309, CG-1012531 de 29 de Abril de 2024**
ACTA DE INICIO	**SEIS (06) DÍAS DEL MES DE MAYO DE 2024**

Que a la fecha de elaboración del presente estudio previo la CRUZ ROJA SECCIONAL BOLÍVAR presentó informe parcial de actividades No. 01 para amortización del anticipo entregado en el cual da cuenta de un porcentaje de ejecución total correspondiente al 37,76% – corte diciembre de 2024-

Que de conformidad con los resultados u acciones desarrolladas la CRUZ ROJA SECCIONAL BOLÍVAR reporta lo siguiente:

Valor total del Convenio	TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($357.142.857).
Anticipo o Avance	Atendiendo a la tipología contractual se determinó la entrega de **UN PRIMER DESEMBOLSO:** Equivalente al ***cincuenta por ciento (50%)*** del valor aportado por el Departamento, es decir la suma de ***CIENTO VEINTICINCO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE ($125.000.000.oo),*** una vez se cumplan los requisitos de ejecución, esto es, con la expedición del registro presupuestal, la aprobación de las pólizas y la suscripción del acta de inicio y aprobación del plan de actividades.
Porcentaje de Ejecución a la fecha	37,76%
Porcentaje por Ejecutar	62,24%
Estado de la Garantía	Vigente

A continuación, se reseña el desarrollo de las actividades que se derivan del cuadro de especificaciones técnicas:

ASISTENCIA HUMANITARIA INMEDIATA – AHI.

1.1. Alimentario

Que de acuerdo con el alcance del objeto del convenio, relacionado con la asistencia humanitaria inmediata – AHÍ, que consistente en la entrega de ayuda **alimentaria** (kit alimentos-mercados) y **no alimentaria** (asistencia psicosocial de emergencia, kit de aseo, transporte entregas, transporte humanitario de emergencia), que debe obedecer a los diversos enfoques diferenciales (étnico,

genero, orientación sexual, etc.), se establecieron kit alimentarios diferenciales por el número de personas que integran el hogar; estos tipos y la cantidades quedaron así:

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidades por Tipo		
			Tipo A	Tipo B	Tipo C
1	Lenteja X 500 gr	Libra	2	4	2
2	Harina de Maíz X 500 gr	Libra	1	2	1
3	Arroz X 500 gr	Libra	8	12	6
4	Azúcar X 500 gr	Libra	2	2	1
5	Frijol bola roja X 500 gr	Libra	2	2	1
6	Sal X 500 gr	Libra	1	1	1
7	Panela X 500 gr	Libra	2	4	2
8	Café X 500 gr	Libra	1	1	1
9	Chocolate X 500 gr	Libra	1	2	1
10	Aceite Vegetal X 1000 cc	Litro	1	1	1
11	Bocadillo - dulce de guayaba X 500 gr	Libra	1	2	1
12	Pasta para sopa X 500 gr	Libra	1	2	1
13	Pasta para seco X 500 gr	Libra	1	2	1
14	Lomitos de atún en aceite vegetal X 170 gr	Tarro	2	4	2

Que los tipos de kit alimentario a entregar quedaron establecidos teniendo en cuenta el número de personas que conforman el hogar, el siguiente cuadro resume:

Ítem	Kit alimentario	Integrantes Hogar
1	Tipo A	Entre 2 y 3
2	Tipo B	Más de 3
3	Tipo C	Un (1) integrante

1.2. No Alimentario

Que, para el kit no alimentario, aseo familiar, este es el contenido, de este, aún no se ha realizado ninguna entrega, ni se ha organizado diferentes tipos.

Ítem	Descripción	Presentación	Cantidad
1	Cepillo de dientes adulto	Unidad	3
2	Cepillo de dientes niño	Unidad	2
3	Crema dental	75 C.C.	1
4	Jabón de individual	130 gramos	2
5	Toallas higiénicas x 10 unid	Paquete	1
6	Afeitadora desechable hombre	Unidad	1
7	Peinilla plástica tamaño grande	Unidad	1
8	Jabón lavar ropa	350 gramos	1
9	Toalla Para Manos 70x40	Unidad	1
10	Papel higiénico doble hoja	Rollo	4
11	Pañal desechable	Unidad	10
12	Afeitadora desechable mujer	Unidad	1

Que a corte del 26 de Diciembre se han realizado ocho (8) activaciones, cubriendo los municipios de Santa Rosa del Sur, Morales y Montecristo, lo cual representa un 37,76% por valor de $94.392.532, así:

$ 94.392.532	$ 40.453.942	$ 134.846.474	37,76%
$ 155.607.468	$ 66.688.915	$ 222.296.383	62,24%
$ 250.000.000	**$ 107.142.857**	**$ 357.142.857**	**100,00%**

Que teniendo en cuenta la necesidad de atender las alertas emitidas por la Unidad de Victimas, y los municipios en los cuales se presente, se solicitó autorización A la Asamblea Departamental para prorrogar por 4 meses más, es decir, hasta el 30 de Abril de 2024 la ejecución del **CONVENIO DE ASOCIACIÓN N° 015 DEL 25 DE ABRIL DE 2024,** el cual cuenta con recursos dispuestos en bolsa en el orden del 62,24%, disponibles para ejecución.

Que la Honorable Asamblea Departamental sancionó la Ordenanza No. 382 del 05 de Diciembre de 2024, “POR MEDIO DE LA CUAL SE AUTORIZA AL GOBERNADOR DE BOLÍVAR PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS DESTINADAS A FINANCIAR LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS QUE NO PUEDEN TENER SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO "BOLÍVAR ME ENAMORA" 2024-2027 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Que en su artículo Primero la Ordenanza No. 382 de 2024 dispuso entre otros:

ARTÍCULO PRIMERO: Autorícese al Gobernador del Departamento de Bolívar para comprometer recursos de vigencias futuras ordinarias, incluyendo la recepción de bienes y servicios destinadas a financiar durante el año fiscal 2025 los siguientes compromisos, con sus respectivos valores, de los siguientes contratos en ejecución.

a) *Contratos y convenios en ejecución:*

(…)

37	CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 015-2024 - AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA APOYAR DE MANERA SUBSIDIARIA, COMPLEMENTARIA Y CORRESPONSABLE A LOS MUNICIPIOS QUE PRESENTAN DÉFICIT PRESUPUESTAL PARA LA ATENCIÓN HUMANITARIA A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MARCO DE LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.	ICLD	$357.142.857,00

Que así mismo, en su artículo Quinto la Ordenanza No. 382 de 2024 dispuso entre otros:

ARTÍCULO QUINTO: Autorizar al Gobernador del Departamento de Bolívar, para expedir todos los actos y celebrar todos los contratos y convenios, mediante los cuales se utilicen los recursos de vigencias futuras autorizadas mediante la presente Ordenanza.

Que en aras de garantizar el compromiso de corresponsabilidad suscrito por la Gobernación de Bolívar a través de la Secretaría de Víctimas y Reconciliación y la Unidad para la atención y Reparación integral a las víctimas, donde se debe apoyar los requerimientos que realicen los Municipios del Departamento de Bolívar para la atención de víctimas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad,en los componentes alimentarios y no alimentarios, apoyo psicosocial, y de conformidad con el proyecto denominado ***"Desarrollo de atención y asistencia integral a población víctima del conflicto en acciones para la transformación del territorio y la ayuda humanitaria en el departamento de Bolívar",*** se requiere prorrogar el **CONVENIO DE ASOCIACIÓN N° 015 DEL 25 DE ABRIL DE 2024,** cuyo objeto es: ***"AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA APOYAR DE MANERA SUBSIDIARIA, COMPLEMENTARIA Y CORRESPONSABLE A LOS MUNICIPIOS QUE PRESENTAN DÉFICIT PRESUPUESTAL PARA LA ATENCIÓN HUMANITARIA A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MARCO DE LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR"***

Que a la fecha el convenio se encuentra vigente toda vez que no se ha ejecutado el 100% del valor total de la bolsa de recursos y su plazo se encuentra activo, tal como lo dispone la cláusula **CUARTA** del mismo la cual reza:

(…)

CLAUSULA CUARTA. TERMINO. *El plazo del convenio será de* ***HASTA 31 DE DICIEMBRE DE 2024,*** *previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. El presente convenio permanecerá vigente durante el término de ejecución y cuatro (4) mes más; término previsto para su liquidación.*

2. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS MODIFICACIONES.

2.1. La finalidad del contrato estatal como fundamento legal de su mutabilidad.

El fin de la contratación estatal en el Estado Social de Derecho se asocia directamente al interés general, puesto que el contrato estatal es uno de los instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus fines y prestar de forma continua y eficiente los servicios públicos a su cargo,

con la colaboración de particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas[1].

El interés general se ve honrado por la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios contratados y el feliz término de los mismos, de ahí que las partes contratantes tengan el deber de desplegar toda actividad necesaria para cumplir con el objeto contratado y así lograr los fines públicos, en observancia al principio de conservación de los contratos.

Como lo ha precisado el Consejo de Estado la justificación del **principio general de conservación de los contratos** reside en que, no obstante que se pueden observar imperfecciones en el curso de la ejecución del contrato, las partes normalmente tienen interés en mantener vigente el negocio originario, ya que lo contrario supondría comenzar de nuevo con la consecuente pérdida de tiempo y de recursos, razón por la cual se les impone el deber de hacer "*lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla"* y acordar "*los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente"* las situaciones que lleguen a presentarse[2].

Encuentra sustento en estos postulados la posibilidad de que las partes modifiquen las condiciones contractuales con el fin de salvar los obstáculos que pueden presentarse durante la vigencia del contrato y que hacen imposible o dificultan su ejecución en las condiciones inicialmente previstas, pactando aquellas que permitan cumplir y llevar a feliz término el contrato.

Así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-300/12, de la cual se transcriben los siguientes apartes:

> *"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.[3] 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****[4], 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.[5] 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****."*[6]

---

[1] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 2278 del 5 de julio de 2016, ponente Dr. Germán Bulla Escobar.
[2] Ibídem.
[3] 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.
[4] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[5] 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).
[6] *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.

Incluso, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sostuvo en concepto emitido el 18 de julio de 2002:

> *"La contratación entendida como un instrumento para alcanzar los fines estatales y satisfacer el interés público, hace que la administración se encuentre facultada para modificar los diseños y estudios previos previstos inicialmente para la ejecución de una obra pública, cuando éstos adolezcan de errores o sean insuficientes o inadecuados, independientemente de la responsabilidad que ello pueda generar:"*
>
> *"Por consiguiente, si para alcanzar el objeto contractual se hace necesario corregir errores de diseño o buscar soluciones técnicas alternativas frente a eventos no previstos, la administración está en la posibilidad, y en el deber jurídico, de adecuar los diseños y estudios, así ello implique la ejecución de una mayor cantidad de obra y el desarrollo de obras adicionales al objeto contractual (…)"*
>
> *"Al respecto esta Corporación, en Sentencia de la Sección Tercera, proferida el 6 de septiembre de 1995, expediente No. 7625, dijo:*
>
> > *'(…) Límites en este sentido no existen ni pueden existir, porque las exigencias del interés público, el servicio a la comunidad, no pueden quedar comprometidos por el error inicial de la administración contratante o por un cambio en las circunstancias originariamente tenidas en cuenta en el momento de contratar. El interés general debe prevalecer en todo caso y en cualesquiera circunstancias (…)'*
>
> *De lo anterior resulta claro que* ***es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y el logro del fin perseguido con la contratación****; es un imperativo de su gestión, al cual no puede sustraerse so pena de incurrir en responsabilidad por omisión, pues iría en contra de lo previsto en el artículo 3 de la ley 80 de 1993*[7]*. Desde luego que, si las modificaciones requeridas implican adiciones en el alcance del objeto contractual o exigen la creación de nuevos ítems de contrato o variación en los precios unitarios, tales modificaciones deberán recogerse en un contrato adicional; si ellas solo exigen modificaciones de diseño o de cantidades de obra simplemente, no será necesario suscribir un contrato adicional y bastará, entonces, el acuerdo entre las partes." (Subrayas y negrillas fuera de texto)*

En esta misma línea, la Corte Constitucional en la sentencia antes referida señaló:

> *"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. Al respecto, la Sala de Consulta en el concepto en cita indicó*[8]*: 'Al respecto se observa que*

---

[7] *"Art.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 estatale****s, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella en la consecución de dichos fines. Los particulares por su parte, tendrán en cuenta al celebrar* ***y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."*** **(Negrilla fuera de texto).**

[8] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 1952 del 13 de agosto de 2009.

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' (…)".

Vemos pues que la finalidad que persigue el contrato estatal de satisfacer el interés general debe prevalecer y es la que hace viable la mutabilidad del contrato, la cual encuentra igualmente sustento en la ***dirección general del contrato*** *que la entidad estatal tiene a su cargo, la cual comprende la facultad y el deber de ejercer el control y vigilancia en su ejecución y de realizar las actuaciones preventivas necesarias para que se cumpla su finalidad y objeto, para lo cual la entidad estatal podrá ejercer las facultades excepcionales consagradas en la Ley o acordar con el contratista las modificaciones que resulten necesarias[9].*

2.2 Límites a la modificación del contrato estatal.

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, como lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-300/12, en la que manifestó estar de acuerdo con lo expresado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 13 de agosto de 2009 en cuanto a "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."

El Consejo de Estado se ha ocupado de analizar y establecer cuáles son aquellas situaciones que posibilitan la modificación del contrato estatal, bajo el entendido de que existen unos límites y unos presupuestos que se deben cumplir, así como un procedimiento que se debe surtir con dicho fin.

A este respecto traemos a colación el concepto No. 2263 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 17 de marzo de 2016, en el que se realizó un análisis juicioso y concienzudo del tema, del cual se puede concluir que:

- *No es procedente durante la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad, pues se vulnerarían los principios de la libertad de concurrencia, de transparencia y de igualdad de oportunidades.*

- *No es procedente modificar el núcleo esencial del objeto del contrato pues no es posible que el contrato mute o se transforme en un contrato sustancialmente distinto, con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse.*

---

[9] Artículo 14 de la Ley 80 de 1993: *"1º. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado".*

- *La regla general es que el contratista y la entidad se deben someter a las disposiciones contractuales definidas en el pliego y el contrato, y sólo excepcionalmente podrían realizar alguna modificación de las mismas si se cumplen los siguientes presupuestos:*

  - ✓ *Que se pruebe la existencia de una situación o circunstancia sobreviniente, imposible de prever con una diligencia debida.*
  - ✓ *Que tal hecho o circunstancia no sea imputable a las partes.*
  - ✓ *Que tal circunstancia haga necesaria la modificación de las cláusulas contractuales como única manera de conjurarla.*
  - ✓ *Que la modificación pretendida no resulte violatoria de los principios de la licitación, ni de los derechos de las partes.*

2.3 Definición y Regulación de las Vigencias Futuras de las Entidades Territoriales

El principio de anualidad, según el artículo 14° de la Ley Orgánica del Presupuesto, implica que *"El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción."* Sin embargo, la Ley y la jurisprudencia han reconocido que existen ciertos programas o inversiones públicas que por su magnitud o importancia demandan la asunción de obligaciones por periodos superiores a una anualidad. Esta necesidad se atiende mediante la aprobación de vigencias futuras[10].

El Consejo de Estado en Sentencia 0087699 del 1 de febrero de 2018, definió las vigencias futuras como *"un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales".* Así, las vigencias futuras son una figura por medio de la cual se adopta una excepción al principio de anualidad presupuestal, en cuanto permiten autorizar apropiaciones de presupuestos futuros que exceden aquél en el que comienza la ejecución[11].

La Ley 819 de 2003 *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, frente a las Vigencias Futuras Ordinarias para las Entidades Territoriales, en su Artículo 12°, establece lo siguiente:

> ***"Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales:*** *En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.*
>
> *Se podrá autorizar la asunción de las obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:*

---

[10] *Sentencia C-268 de 2022, Corte Constitucional.*

[11] *Sentencia C-268 de 2022, Corte Constitucional.*

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1 de esta ley;

b) Como mínimo, el monto máximo de vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con la apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en que sean autorizadas.

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de Gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público."

El artículo 39° del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Departamento de Bolívar y sus Entidades Descentralizadas y se dictan otras disposiciones, en relación a las vigencias futuras dispone:

"ARTÍCULO 39. VIGENCIAS FUTURAS. *Las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la Asamblea Departamental a iniciativa del Gobierno Departamental, previa aprobación por el CODFIS.*

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1 de esta ley;

b) Como mínimo, el monto máximo de vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con la apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en que sean autorizadas.

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del CODFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de Gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica."

Queda prohibida la aprobación de vigencias futuras, en el último año de gobierno del gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público y las que traten de Proyectos de Gasto Público Social en los sectores de Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, en los términos del artículo 153 de la ley 1151 de 2007."

Por otro lado, La Ley 1483 de 2011 *"Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales"*, con respecto a las Vigencias Futuras Excepcionales para las Entidades Territoriales, en su Artículo 1°, establece lo siguiente:

"Artículo 1°. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. *En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:*

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003."

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el

Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

PARÁGRAFO 1o. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

PARÁGRAFO 2o. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma."

El artículo 40° del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Departamento de Bolívar y sus Entidades Descentralizadas y se dictan otras disposiciones, en relación a las vigencias futuras excepcionales dispone:

"ARTÍCULO 40. VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES. *El presente artículo quedará así:*

La Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobierno Departamental, previa aprobación del CODFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo primero de la ley 819 de 2003.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstitos y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Departamental de Política Fiscal – "CODFIS". Estos Contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones departamentales de crédito público."

De conformidad a lo establecido en el Artículo 141º de la Ordenanza No. 001 DE 2022 *"POR MEDIO LA CUAL SE ESTABLECE EL REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR"*, para otorgar autorización al Gobernador, el ejecutivo deberá radicar ante la Asamblea departamental los siguientes documentos y esta deberá verificar el cumplimiento de los requisitos:

"d. ***Contratos que comprometen Vigencias Futuras Ordinarias***

- *Estudio que justifique la necesidad y conveniencia del proceso contractual*
- *Que el proyecto este radicado en el banco de proyectos y cuente con concepto de evaluación y viabilidad*
- *Que el objeto a contratar este contemplado en el plan de desarrollo del departamento.*
- *Certificación presupuestal que garantice la existencia de recursos apropiados, mínimo del 15% para la vigencia en que se autoriza.*
- *Certificación de la capacidad de endeudamiento.*
- *No se puede otorgar en el último año del periodo del gobierno.*
- *Autorización del CONFIS.*
- *Justificación por parte de la administración departamental ante la comisión correspondiente de la Asamblea.*
- *Las demás que determine la ley.*

e. ***Vigencias Futuras Excepcionales***

- *Estudio que justifique la necesidad y conveniencia del proceso contractual*
- *Que el proyecto este radicado en el banco de proyectos y cuente con concepto de evaluación y viabilidad*
- *Que el objeto a contratar este contemplado en el plan de desarrollo del departamento.*
- *Se autoriza para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, en gasto público social en los sectores e educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en el respectivo banco de proyectos.*
- *Certificación de capacidad de endeudamiento del departamento, cuando se trata de proyectos cofinanciados con inversión nacional deberá obtenerse concepto previo favorable del departamento nacional de planeación.*
- *Aprobación del CONFIS."*

2.3.1 En cuanto a la modificación:

Ahora bien, en lo que respecta a la modificación para el caso que nos ocupa en el presente estudio, procederá la Entidad a modificar la cláusula Cuarta (Plazo) la cual quedará así:

La Cláusula Cuarta, quedará así:

CLAUSULA CUARTA. TERMINO. *El plazo del convenio será de* ***HASTA 30 DE ABRIL DE 2025*** *o hasta agotar los recursos de la bolsa total del convenio****,*** *previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. El presente convenio permanecerá vigente durante el término de ejecución y cuatro (4) mes más; término previsto para su liquidación.*

3. CONCLUSIÓN:

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas de manera precedente, resulta conveniente realizar la modificación del **CONVENIO DE ASOCIACIÓN N° 015 DEL 25 DE ABRIL DE 2024,** cuyo objeto es: ***"AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA APOYAR DE MANERA SUBSIDIARIA, COMPLEMENTARIA Y CORRESPONSABLE A LOS MUNICIPIOS QUE PRESENTAN DÉFICIT PRESUPUESTAL PARA LA ATENCIÓN HUMANITARIA A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MARCO DE LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR"***, en el sentido de modificar el plazo de ejecución: ***Hasta el Treinta (30) de Abril de 2025 o Hasta agotar la bolsa de recursos del convenio,*** para lo cual se atenderán los parámetros establecidos en el presente estudio de conveniencia y se deberán agotar los tramites contractuales a que haya lugar.

IVAN SANES PEREZ
Secretario de Víctimas y Reconciliación
Departamento de Bolívar
Decreto de Delegación de Competencias No. 054 de 25 de Enero de 2024

Proyectó: *Johanna Anaya Manzur – Asesora Jurídica Externa, Gobernación de Bolívar*

GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR