ESTUDIO DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD PARA MODIFICATORIO DE CONVENIO No. 042 DE 2024.

1. ANTECEDENTES.

La Secretaría de Salud, adelantó todos los trámites, actuaciones, estudios, presupuesto, necesidad y alcance tendientes a la elaboración de los documentos previos cuyo propósito es satisfacer el objeto para: ***"AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y FINANCIEROS CON EL FIN DE APOYAR EL FORTALECIMIENTO A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN ESTADO DE ABANDONO, INDIGENCIA Y VULNERABILIDAD EXTREMA, DE ACUERDO A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ Y AL PLAN DE DESARROLLO "BOLÍVAR ME ENAMORA 2024- 2027", RESIDENTES HABITUALES DE LA ZODES MONTES DE MARÍA."***

En consecuencia, se suscribió el convenio de asociación No. 042 de 2024 entre el Departamento y el HOGAR SAN PEDRO CLAVER, el cual tiene como fecha de inicio el día 13 de agosto de 2024, fecha en la cual se cumplieron los requisitos de ejecución.

2. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS MODIFICACIONES.

2.1. La finalidad del contrato y/o convenio 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***

[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.

***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]*

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*

---

[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.

[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*

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 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 y/o convenio 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 VALOR DEL CONVENIO Y FORMA DE HACER LOS APORTES

Que, en la **CLAUSULA TERCERA: - VALOR DEL CONVENIO Y FORMA DE HACER LOS APORTES:** El valor estimado del convenio es la suma de QUINIENTOS SESENTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M/CTE ($560.880. 000.oo) M/CTE, conformados de la siguiente manera: **1. APORTES DEL DEPARTAMENTO:** QUINIENTOS NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M/CTE ($509.880.000) **2. APORTES DE LA ESAL:** CINCUENTA Y UN MILLONES DE PESOS M/CTE ($51.000.000)**.** (En especie), valor que corresponde a todos los gastos directos e indirectos, gravámenes, tributos y demás costos en que incurra el Asilo por causa o con ocasión de la ejecución del mismo. **FORMA DE HACER LOS APORTES:** El aporte del **DEPARTAMENTO,** es decir la suma de quinientos nueve millones ochocientos ochenta mil pesos m/cte ($509.880.000) **2**, se desembolsará de la siguiente manera: **a.** Un desembolso inicial a la firma y aprobación de la garantía del convenio correspondiente al 13%, equivalente a la suma de SESENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS ($66.284.400.OO) MCTE. Previa presentación de cronograma y plan de trabajo, el cual se amortizará en la presentación de la primera

---

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.

[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".*

cuota del mes vencido de la vigencia del convenio. **b.** El 87% restante se girará a la ESAL de la siguiente manera: En cuotas, por el termino de duración del convenio y de acuerdo a la existencia del número real de adultos mayores con corte al día final de cada mes, que se tramitaran mes vencido, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución a la radicación de la cuenta de cobro o factura, acompañada del certificado de recibo de satisfacción y cumplimiento de las obligaciones que deberá suscribir el supervisor del convenio. Para tal efecto, el Asilo presentará ante la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar una base de datos de la población atendida y los servicios o actividades realizadas, certificación de actividades realizadas suscrita por el supervisor del convenio, certificará que se encuentra a paz y salvo con los aportes parafiscales relativos al sistema de seguridad social integral, así como los propios del Sena, ICBF y Caja de compensación familiar y portará los demás documentos conducente para el pago.

Que la armonización presupuestal es la sucesión de trámites que deben realizar las entidades territoriales con el objetivo de ajustar el presupuesto anual en curso al nuevo plan de desarrollo aprobado por la corporación político administrativa. Como consecuencia de la armonización presupuestal del Departamento, se generó un retraso en la expedición del Registro Presupuestal de los convenios suscritos. Lo que ocasiono una demora para la iniciación del convenio.

Que la entidad sin ánimo de lucro se vio afectada, por el traumatismo ocasionado por la armonización presupuestal, debido a que se presupuestaron con los aportes que recibirían del Departamento de Bolívar para garantizar la alimentación, formación y recreación a la población adulta mayor que se encuentra habitando en dicha entidad.

Que, a través de Oficio identificado con GOBOL-24-065998 el día 13 de Diciembre de 2024, el supervisor del convenio radicó recomendación de modificación, con el fin de garantizar el cumplimiento del objeto contractual, con la entrega de los recursos a los distintos Centros de Bienestar, entendiendo que La Ley 1251 de 2008, tiene por objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos tratados y convenios internacionales suscritos por Colombia y como finalidad lograr que los adultos mayores sean partícipes en el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta sus experiencias de vida, mediante la promoción respeto, restablecimiento, asistencia y ejercicio de sus derechos.

Teniendo en cuenta, las apreciaciones realizadas con anterioridad, resulta viable y necesario efectuar la modificación de la cláusula que comprende la forma de hacer los aportes, teniendo en cuenta que la armonización presupuestal causó una demora en la expedición del Registro Presupuestal de los convenios suscritos, hecho que generó a su vez, un atraso en la firma del acta de inicio del convenio.

3. CONCLUSIÓN:

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en precedencia, resulta conveniente realizar la modificación del convenio No. 042 de 2024 que tiene por objeto "***AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y FINANCIEROS CON EL FIN DE APOYAR EL FORTALECIMIENTO A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN ESTADO DE ABANDONO, INDIGENCIA Y VULNERABILIDAD EXTREMA, DE ACUERDO A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ Y AL PLAN DE DESARROLLO "BOLÍVAR ME ENAMORA 2024- 2027", RESIDENTES HABITUALES DE LA ZODES MONTES DE MARÍA.***" en el sentido de modificar las cuotas del citado 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, la cual quedará así:

CLAUSULA TERCERA: - VALOR DEL CONVENIO Y FORMA DE HACER LOS APORTES:

*FORMA DE HACER LOS APORTES: El aporte del **DEPARTAMENTO,** es decir la suma DE QUINIENTOS NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M/CTE ($509.880.000), se desembolsará de la siguiente manera: **a.** Un desembolso inicial a la firma y aprobación de la garantía del convenio correspondiente al 13%, equivalente a la suma de SESENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS ($66.284.400.OO) MCTE. Previa presentación de cronograma y plan de trabajo, el cual se amortizará en la presentación de la primera cuota del mes vencido de la vigencia del convenio. **b.** El 87% restante se girará al ASILO de la siguiente manera: En cuotas, por el termino de duración del convenio y de acuerdo a la existencia del número real de adultos mayores con corte al día final de cada mes, que se tramitaran mes vencido, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución a la radicación de la cuenta de cobro o factura, acompañada del certificado de recibo de satisfacción y cumplimiento de las obligaciones que deberá suscribir el supervisor del convenio. Para tal efecto, el Asilo presentará ante la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar una base de datos de la población atendida y los servicios o actividades realizadas, certificación de actividades realizadas suscrita por el supervisor del convenio, certificará que se encuentra a paz y salvo con los aportes parafiscales relativos al sistema de seguridad social integral, así como los propios del Sena, ICBF y Caja de compensación familiar y portará los demás documentos conducente para el pago.*

WILLIS SIMANCAS MENDOZA
Secretario de Salud Departamental

Elaboró:	Diana Del Valle -Profesional Universitario
Revisó:	Luz Patricia Guerra Echenique**-** Jefe Oficina Asesora Jurídica
Aprobó:	Joyce Solorzano – Profesional Supervisora Líder envejecimiento y vejez
Aprobó:	Antonio Sagbini Fernández – Director Salud Pública