Radicación: 20256305037043
Fecha: lunes, 27 de enero de 2025

MEMORANDO

Bogotá, D.C., lunes, 27 de enero de 2025

PARA: **NANY HEIDI ALONSO TRIANA**

SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

DE: **ROCIO LOPEZ PALENCIA**

COORDINADOR DEL GRUPO DE GESTION FINANCIERA Y PRESUPUESTAL

ASUNTO: Adición del contrato de prestación de servicios CPS-047-2025 - Willman Fonseca Rodríguez

Atento saludo:

El Estado Colombiano contemporáneo se presenta como un *contracting state* por el hecho de interiorizar en sus modos de acción el contrato como un instrumento para la realización de sus fines institucionales[1]. De esta manera, la contratación pública asume un papel decisivo en la reconfiguración del rol del Estado y en el establecimiento de puentes de colaboración con particulares en los que, a partir de la orientación e implementación de políticas públicas con la ayuda de los contratos estatales bajo una planeación estatal, el Estado pasa a estar en condiciones de alcanzar los cometidos públicos definidos en la Constitución y en sus actos de creación.

Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como especie de los contratos de prestación de servicios definidos en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 2993, fortalecen la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, dando el soporte y/o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer; o la complejidad de las actividades administrativas o del funcionamiento de la entidad pública son de características tan especiales, o de una complejidad tal, que reclaman conocimientos especializados que no se pueden obtener por los medios y mecanismos normales que la ley le concede a las entidades estatales.

Con fundamento en el estudio previo que da cuenta de la necesidad particular, suscrito por Rocío López Palencia en calidad de Coordinadora del Grupo de Gestión Financiera y presupuestal, el dos (02) de enero de 2025, la Entidad y **WILLMAN FONSECA RODRIGUEZ** firmaron el contrato del asunto y cuyo objeto consiste en “5-9-20-3 Prestación de servicios de

1 JOÃO PACHECO DE AMORIM. Direito Administrativo da Economia, 1: Almedina, Coimbra, 2014

apoyo, en las actividades financieras, del grupo de gestión financiera y presupuestal, de la autoridad nacional de licencias ambientales-", con un plazo de ejecución del **02 de enero de 2025** hasta el **31 de diciembre de 2025**.

Sin embargo, en virtud (i) del principio de planeación: cambios en la motivación del elemento valor de honorarios del contrato, así como (ii) de los principios de igualdad, reciprocidad de prestaciones y justicia conmutativa, por medio del presente y de manera atenta, me permito solicitar la adición del contrato de prestación de servicios **CPS-047-2025** en la suma de **UN MILLÓN DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL PESOS ($1.221.000,00) M/CTE**, argumentos que a me permito presentar así:

(i) Del principio de planeación[2]: cambios en la motivación para la determinación de los honorarios del contrato

La planeación del Estado, en cuanto criterio orientador de la actuación contractual[3], a pesar de no constituirse en el ordenamiento jurídico como un principio autónomo y positivizado[4], encuentra sus normas aplicativas a lo largo de disposiciones constitucionales y legales[5], las cuales "*… por legalidad constitucional tienen aplicación obligatoria e inmediata sobre todo el procedimiento contractual colombiano*"[6].

Si bien la doctrina[7] nos dice que la planeación se haya forzosamente inscrita dentro de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, como criterios rectores y orientadores de la contratación estatal conforme a su expresa consagración normativa en el estatuto de contratación[8], la jurisprudencia del Consejo de Estado[9] nos resalta que la planeación es una manifestación del principio de economía[10], el cual, señala ahora la doctrina, consiste en determinar previamente por parte de la Entidad Estatal contratante, las metas y los objetivos que se quieren cumplir, definiendo, además, las tácticas, estrategias y cursos de acción que el agente económico habrá de seguir para lograr las metas y objetivos propuestos,

---

2 "*Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable*" Tribunal de Arbitramento de la Compañía Agroindustrial Yuquera de San Pablo Sur de Bolivar S.A. en liquidación contra Manufacturas Mic S.A., Maincolsa Laudo Arbitral, veintisiete (27) de Octubre de dos mil ocho (2008). Arbitro Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Disponible en:https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/21836/1046_YUQUERA_SAN_PABLO_vs_MAINCOLSA_27_10_08.pdf?sequence=1&isAllowed=y

3 Juan Carlos Expósito Vélez. *Forma, formalidades y contenido del contrato estatal,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, p-54.

4 Ibidem. p-52.

5 Artículo 209, 339 y 341 de la Constitución Política, artículo 6.º, 7.º, 11 a 14 y 24 a 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 8.º de la Ley 1150 del 2007, artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015

6 Alberto Montaña Plata y Jorge Iván Rincón (eds.). *Contratos Públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. XVII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017. Citado en Juan Carlos Expósito Vélez. *Forma, formalidades y contenido del contrato estatal,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, p-52.

7 Juan Carlos Expósito Vélez. *Forma, formalidades y contenido del contrato estatal,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, p-54-55

8 (Ley 80 de 1993. Artículo 24, 25 y 26.

9 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de junio de 2008, exp. AP-19001-23-31-000-2005-00005-01, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

10 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de diciembre de 2007, Radicados: 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715) y otros –acumulados-, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Citada en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia de veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012), radicación número 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

con el fin último de satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Sobre la planeación, en términos concretos, nos dice la ex Magistrada del Consejo de Estado Ruth Estella Correa Palacio, que

> *"(…) el proceso contractual deberá estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos que se requieran en orden a determinar su viabilidad económica y técnica, así como la modalidad de [sic] proceso de selección que debe adelantar la entidad pública, con las finalidades sociales -ínsitas a esa prestación-, alto grado de eficiencia y eficacia en orden no sólo a proteger los recursos públicos fiscales representados en los bienes afectos al servicio, con sujeción estricta al orden jurídico, sino a garantizar las funciones que en interés general debe desarrollar y una prestación eficiente de los servicios que le son asignados por la ley".*[11] (subrayado fuera del texto original)

De allí que, concluye la Dra. Correa, "*… si esta manifestación del principio de economía debe orientar los procesos de contratación, resulta cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación en la toma de este tipo de decisiones públicas, que por supuesto suponen una agresión clara del marco jurídico contractual estatal en general*"[12]. Por lo que resulta lógico afirmar que el principio de planeación guarda relación inmediata, directa y estrecha con los principios del interés general y la legalidad[13], "*procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, su ejecución y liquidación no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación*"[14].

El principio de planeación contractual exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar los estudios previos, entendidos como todos aquellos análisis y documentos que sirven de soporte para dar inicio al proceso de contratación al interior de la entidad y se constituyen en el sustento para la definición y elaboración del pliego de condiciones o contrato[15].

Los estudios previos deben ser el resultado de una correcta planeación, que incluya el examen de la conveniencia o inconveniencia de la futura contratación, la verificación de la existencia de la necesidad que se pretende satisfacer, la determinación de los riesgos y su adecuada distribución dentro de los sujetos contractuales, así como, los aspectos fundamentales del contrato a desarrollar, como el presupuesto, valor, políticas, plazo, obligaciones, ejecución, en fin todos los elementos requeridos que hagan efectiva la aplicación de los principios rectores de la contratación pública, de economía, transparencia y publicidad.

---

11 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia de veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012), radicación número 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf
12 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia de veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012), radicación número 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf
13 uan Carlos Expósito Vélez. *Forma, formalidades y contenido del contrato estatal,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021, p-54.
14 Ibidem.
15 Ley 180 de 1993, artículo 25, numeral 12 modificado por la Ley 1474 de 2011, artículo 87

En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, sin embargo, no existe en el sistema de compra pública una disposición que imponga un límite en los honorarios de los contratos de prestación de servicio profesionales y de apoyo a la gestión, pues en virtud del principio de planeación y de la autonomía de la voluntad, las partes pueden determinar el contenido de los contratos estatales e incluir las condiciones, cláusulas o estipulaciones que consideren necesarias para desarrollar el objeto contractual, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley y el orden público.

En este sentido, las Entidades Estatales determinan el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión de conformidad con lo establecido en el análisis del sector y en los documentos o estudios previos.

Al respecto, el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 establece que las Entidades Estatales deben hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

A su vez, el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, establece que los estudios y documentos previos, deben contener el valor estimado del contrato, entre otros elementos:

> "…
> *4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
> *(…)*"

En desarrollo de lo anterior y para el caso de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, la *Guía de Elaboración de Estudios de Sector*[16], expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, establece:

> "*En la contratación directa, el estudio del sector debe tener en cuenta el objeto del Proceso de Contratación, particularmente las condiciones del contrato, como los plazos y formas de entrega y de pago. El estudio del sector debe permitir a la entidad estatal sustentar su decisión de hacer una contratación directa como la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.*
>
> *La Entidad debe consignar en los documentos del proceso, bien sea en los estudios previos o en la información de soporte de estos, los aspectos de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, esto es, el análisis desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. En un contrato de prestación de servicios profesionales, el estudio del sector depende del objeto del contrato*

16 GEES – Versión 2 del 24 de junio de 2022

> *y de las condiciones de idoneidad y/o experiencia que llevan a contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollar dicho objeto. Por ejemplo, si se trata de la contratación de un abogado para llevar un proceso judicial, la entidad debe analizar la necesidad de contratar el servicio, de forma esencialmente temporal y las condiciones de los procesos de contratación que ha adelantado en el pasado para contratar este tipo de servicios, teniendo en cuenta plazos, valor y forma de pago*."

Como es sabido, uno de los elementos de los contratos estatales es el precio, que por lo general se identifica con el valor del contrato. Aunque no todo contrato lo incluye –pues también existen negocios gratuitos– lo usual es que los contratos estatales se configuren como onerosos y, la mayoría de las veces, como conmutativos, cuando hay un acuerdo entre el objeto y la contraprestación pactado por escrito entre la entidad estatal y el contratista.

El precio o valor del servicio a prestar es un importante elemento para el contratista, porque equivale a la remuneración que la entidad contratante le pagará como retribución por la ejecución de las obligaciones de dar, hacer o no hacer previstas a su cargo en el contrato. El precio, entonces, es el valor que se da por el objeto, generalmente en dinero, que debe ser determinado o determinable, en los términos de los artículos 1864 y 1865 del Código Civil y cuya estructuración interna depende de las condiciones técnicas, financieras, presupuestales, regulatorias, etc. de cada contrato.

Sobre el particular, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, mediante concepto C-107 del veintiocho (28) de mayo de 2024, indicó:

> "… *las Entidades Estatales tienen autonomía para definir los honorarios de un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para lo cual deberán tener en cuenta el tipo de actividades a ejecutar, el tiempo que se destinará a su desarrollo, el perfil requerido al contratista, dentro de este aspecto se destaca el conocimiento que tenga de una determinada materia de acuerdo con sus estudios y la experiencia que acredite, las obligaciones asignadas para satisfacer la necesidad de la Entidad Estatal, entre otros aspectos, que deberán consignarse en el estudio de sector*".

Con lo expuesto, se evidencia que desde la fase precontractual y en virtud del principio de planeación que rige la actividad contractual de las entidades estatales, éstas deben calcular tanto el valor estimado de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión para satisfacer la necesidad que se pretende suplir con el contrato y definir la metodología con la cual estructurarán el precio del contrato.

En desarrollo del principio de planeación y buena administración de los recursos públicos, el Director de la ANLA expidió la Resolución No. 00002 del dos (2) de enero de 2019, "*[p]or la cual se establecen las categorías y valores máximos de las mismas para determinar los honorarios a cancelar por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA, para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión*", en cuyo numeral artículo tercero precisó:

> "***ARTÍCULO TERCERO.*** *Definir los parámetros y criterios objetivos para la aplicación de la tabla de honorarios antes enunciada, así:*

1. Para efecto de la aplicación de la tabla de honorarios, se tendrán en cuenta los requisitos de idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate, determinados en los estudios previos de la respectiva contratación y las necesidades de la administración.
2. Los valores relacionados en la tabla de honorarios se podrán reajustar para cada vigencia fiscal en el porcentaje señalado por el Director General de la ANLA sin necesidad de expedir un nuevo acto administrativo tomando como referente el porcentaje macroeconómico dado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para proyección del presupuesto de cada vigencia. El cálculo se efectuará sobre los valores indicados en la vigencia anterior sin redondeo.
3. Para el caso de contratistas que pertenezcan al régimen común, en el valor de los honorarios que se pacten deberá incluirse el valor correspondiente al impuesto al valor agregado (IVA).
4. Cuando las necesidades del servicio así los determinen, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales establecerá honorarios diferentes, previa justificación por parte de la Dirección General de la ANLA".

Frente a la cual, si bien es cierto no se encuentra disposición en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 ni en el Decreto 1082 de 2015 que disponga la obligatoriedad de implementar tablas de honorarios o estandarizar perfiles para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, lo anterior no significa que las entidades no puedan hacerlo; sin embargo, de ser adoptadas o expedidas, éstas adquieren fuerza vinculante y se configuran en verdaderas herramientas metodológicas de planeación en cada entidad estatal que no solamente permiten determinar los honorarios que puede la entidad reconocer en un rango determinado bajo criterios objetivos de educación o experiencia; sino también permite ser un instrumento económico para planificar el monto del presupuesto requerido para futuras vigencias de conformidad con el valor de los contratos que pudieran calcularse y la cantidad estimada de los mismos, convirtiéndose así, en un instrumento técnico, económico y objetivo para la planeación presupuestal y financiera de la entidad respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión.

La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar los respectivos documentos y estudios previos.

En virtud de ello, el Comité Directivo de la ANLA, durante los días cinco (5) al ocho (8) de noviembre de 2024, sesionó para realizar la planeación estratégica de la entidad para la vigencia fiscal 2025 y realizó la distribución presupuestal de los recursos que hasta esa fecha tenía conocimiento le serian asignados para la vigencia 2025, de tal manera que, luego de los respectivos análisis de necesidades y teniendo en cuenta lo previsto en el citado numeral 2º del articulo 3º de la Resolución No. 00002 del dos (2) de enero de 2019, decidió reajustar el valor de la tabla de honorarios de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión para la vigencia fiscal 2025 en un 3%[17].

A partir de esta fecha, todas las dependencias de la ANLA iniciaron una gestión articulada tendiente a materializar la planeación contractual y presupuestal realizada por parte del Comité Directivo los días cinco (5) al ocho (8) de noviembre de 2024, de tal manera que se emitió y

17 Véase acta de Comité Directivo No. 46 de 2024.

socializó al interior de la entidad el *Documento de lineamientos para la planeación, radicación, gestión y suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión - vigencia 2025*, se inició la proyección de las herramientas internas de planeación y gestión tales como el Plan de Acción Institucional (PAI) y Plan Anual de Adquisiciones (PAA), e igualmente se procedió con la elaboración de estudios previos y demás documentos precontractuales, se solicitó documentación a los futuros contratistas y comenzó su revisión en primera instancia por parte de las dependencias solicitantes de la contratación y luego por parte del Grupo de Gestión Contractual.

Realizado el anterior ejercicio de planeación, el diecinueve de (19) de diciembre de 2024, la ANLA recibió por parte de la Subdirección de Inversiones Sociales del Departamento Nacional de Planeación, un correo electrónico mediante el cual la Jefe de la Oficina de Planeación de la ANLA fue informada de que a la entidad le iban a aplazar recursos presupuestales para la vigencia fiscal 2025, así:

Imagen No. 1

From: Carlos Andres Avila Trivino <cavila@dnp.gov.co>
Sent: Thursday, December 19, 2024 6:06:51 AM
To: Erika Johanna Cortes Ospina <ECortes@anla.gov.co>
Cc: Wilson Orlando Camargo Magin <wcamargo@anla.gov.co>; Jose Miguel Melgarejo Davila <jdavila@dnp.gov.co>
Subject: Aplazamiento 2025 - Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible propuesta ANLA

Buenos días, estimado Jefe de Planeación.

Considerando que el Congreso de la República no aprobó el proyecto de Ley de Financiamiento por un monto equivalente a $12 billones para la vigencia 2025, el Gobierno Nacional deberá expedir un Decreto de aplazamiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto).

En este sentido, se remite, anexo a la presente comunicación, la relación del presupuesto de su entidad, detallado por proyecto y fuente de financiación. Le solicitamos que remita, a más tardar a las 7:00 a.m. del viernes 20 de diciembre de 2024 a la Dirección de Programación de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación, el monto a aplazar propuesto por cada proyecto.

Nombre Sector	Nombre Unidad Ejecutora	CodEnt	Aplazamiento
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES ANLA	320104	25.987.887.624

El aplazamiento para su entidad deberá totalizar la suma de $25.987.887.624, y solo podrá realizarse para aquellos proyectos que cuenten con la fuente 10 (recursos corrientes), sin afectar los programas priorizados por el Presidente dirigidos a la niñez, las poblaciones vulnerables y el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico.

El archivo Excel debe enviarse consolidado en la estructura original, sin modificaciones, acompañado del oficio remisorio debidamente firmado por el Ministro, Director o Representante Legal de la entidad.

Es importante resaltar que, durante la ejecución del presupuesto 2025, podrán realizarse ajustes al Decreto de aplazamiento, conforme lo permita la situación fiscal.

Cordial saludo,

Departamento Nacional de Planeación

CARLOS ANDRES AVILA TRIVIÑO
Analista Sectorial
Subdirección de Inversiones Sociales y de la Administración del Estado.
Dirección de Programación de Inversiones Públicas
cavila@dnp.gov.co
Departamento Nacional de Planeación
Teléfono: 601 3815000 ext. 13347
Calle 26 # 13-19 - Piso 33
Bogotá, Colombia
www.dnp.gov.co

Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité Directivo de la ANLA en sesión del veinte (20) de diciembre de 2024, se vio abocado a replantear y modificar parte de las decisiones tomadas los días cinco (5) al ocho (8) de noviembre de 2024, en el sentido de que se siguió el lineamiento de reducción presupuestal para la vigencia 2025 (de acuerdo a lo informado por la Subdirección de Inversiones Sociales y de la Administración del Estado del DNP), para lo cual, luego de los respectivos análisis de necesidades y teniendo en cuenta lo previsto en el citado numeral 2º del articulo 3º de la Resolución No. 00002 del dos (2) de enero de 2019, decidió no reajustar el valor de la tabla de honorarios de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la vigencia fiscal 202518.

A partir de esta fecha, todas las dependencias de la ANLA continuaron la gestión articulada tendiente a materializar la nueva planeación contractual y presupuestal realizada por parte del

18 Véase acta de Comité Directivo No. 53 del 20 de diciembre de 2024.

Comité Directivo el veinte (20) de diciembre de 2024, de tal manera que se realizaron las actividades tendientes a la actualización de las herramientas internas de planeación y gestión tales como el Plan de Acción Institucional (PAI) Plan Anual de Adquisiciones (PAA), e igualmente se inició la modificación de estudios previos y demás documentos precontractuales, se solicitó modificar y actualizar la documentación a los futuros contratistas y continuó su revisión en primera instancia por parte de las dependencias solicitantes de la contratación y luego por parte del Grupo de Gestión Contractual.

Ante este escenario, el dos (2) de enero de 2025, la Entidad inició el proceso de suscripción de los contratos de prestación de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión que fueron debidamente planeados y estructurados a través del SPGI de la entidad y que para dicho día contaban con todos los requisitos internos exigidos para adelantar la contratación, incluyendo su respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), y que igualmente, habían sido planificados y motivados en la información e instrucción dada por la Subdirección de Inversiones Sociales del Departamento Nacional de Planeación.

Sin perjuicio de lo anterior, una vez inicia la vigencia fiscal 2025, la Entidad empezó a hacer monitoreo y seguimiento al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación II, el cual es una herramienta modular automatizada que integra y estandariza el registro de la gestión financiera pública, que tiene como fin "*… propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de sus entidades descentralizadas, y de brindar información oportuna y confiable*"[19].

De lo anterior y ante la inexistencia del decreto de aplazamiento presupuestal para la vigencia 2025 anunciado por el gobierno Nacional, se observa que el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación II no refleja la reducción ni aplazamiento presupuestal mencionado por la Subdirección de Inversiones Sociales del Departamento Nacional de Planeación, frente a lo cual el Comité Directivo en pleno en sesión del diecisiete (17) de enero de 2025, toma la decisión de redistribuir y asignar el presupuesto de la Entidad apropiado mediante los Decretos No. 1523 y 1621 de 2024, conforme con la planeación inicial realizada los días cinco (5) al ocho (8) de noviembre de 2024, de tal manera que luego de los respectivos análisis de necesidades y teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 2º del articulo 3º de la Resolución No. 00002 del dos (2) de enero de 2019, decide reajustar el valor de la tabla de honorarios de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la vigencia fiscal 2025 en un 3%20.

De lo anterior se colige que, pese a haberse suscrito el contrato de prestación de servicios del asunto sin incremento alguno en los honorarios debido a la información e instrucción dada por la Subdirección de Inversiones Sociales del Departamento Nacional de Planeación, **la planeación (intención, motivación y voluntad) inicial de la Entidad** siempre fue la de realizar el incremento de honorarios en un porcentaje del 3% respecto de los honorarios reconocidos en la vigencia 2024, teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 2º del articulo 3º de la Resolución No. 00002 del dos (2) de enero de 2019.

---

19 https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Sistema_Integrado_de_Informacion_financiera_SIIF.pdf

20 Véase acta de Comité Directivo No. 003 del 17 de enero de 2025.

En otras palabras, **la intención, motivación y voluntad inicial de la Entidad** para satisfacer la necesidad a satisfacer a través del contrato del asunto, siempre fue establecer un mayor valor en los honorarios; sin embargo, por causas ajenas a la ANLA y una vez suscrito el contrato, se evidenció que finalmente si se contaría con la totalidad de recursos inicialmente planificados para su firma, de tal manera que ante la información e instrucción dada por la Subdirección de Inversiones Sociales del Departamento Nacional de Planeación, el no aplazamiento de los recursos presupuestales de la entidad se configuró como un riesgo imprevisible y excepcional.

Ahora bien, la suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión[21] tienen su causa en una debida y diligente planeación y son ley para las partes[22], por ello, aspectos como el valor de los honorarios y la periodicidad de su pago son cláusulas, convenidas entre las partes; sin embargo, ante la presencia de circunstancias excepcionales, se rompe la regla general de intangibilidad del contrato.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto 2263 del diecisiete (17) de marzo del 2017, indicó:

> "*Así, frente a circunstancias excepcionales la Administración podría usar su poder de modificación unilateral o realizar las modificaciones de mutuo acuerdo, con el cumplimiento de los requisitos de ley. Se trataría de la excepción a la regla general de intangibilidad del contrato. La doctrina y algunos pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado aportan los elementos necesarios que permiten orientar a la Administración sobre esta vía excepcional y sus requisitos: - No podría aceptarse un poder ilimitado o absoluto de modificación, aun frente a circunstancias excepcionales. Por ello la modificación no podrá afectar el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato. Con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse, no es posible que el contrato mute o se transforme en un contrato sustancialmente distinto. Si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios pactados por otros diferentes, o se modifica el tipo de contratación, o el núcleo esencial del objeto, se presentaría una novación del negocio jurídico y su objeto*".

Conforme con lo expuesto y para el caso del contrato del asunto, la circunstancia excepcional que se presentó una vez suscrito y en ejecución, ajena a ambas partes, fue el hecho de no haberse materializado la reducción o aplazamiento presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación II ni por vía de decreto, pese a haber sido indicado por la Subdirección de Inversiones Sociales del Departamento Nacional de Planeación.

Esta circunstancia excepcional guarda un nexo con el valor de los honorarios y precio del contrato, cuya estructuración interna depende de las condiciones presupuestales que como se evidencia en el presente documento, cambió una vez firmado el contrato del asunto y estando en ejecución.

---

21 Código Civil y del Código de Comercio, así como la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1450 de 2011 y de más normas y decretos reglamentarios

22 En cuanto al pago de honorarios, este fue establecido como un derecho de los contratistas al disponer el artículo 5 de la Ley 80 de 1993 que los contratistas tendrán derecho a *recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato* […].

Teniendo en cuenta lo expuesto, la supervisión considera conveniente, procedente y necesario modificar el contrato del asunto en el sentido de adicionar al valor del mismo la suma equivalente al 3% aprobada por el Director General de la ANLA y demás integrantes del Comité Directivo en sesión del diecisiete (17) de enero de 2025, a partir del primero (1º) de febrero de 2025.

Al respecto, se precisa que la modificación solicitada, no afecta el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato.

(ii) De los principios de igualdad, reciprocidad de prestaciones y justicia conmutativa

Para la suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015 no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas. A su vez, el artículo 2.8.4.4.5 del Decreto 1068 de 2015, establece que se podrán suscribir este tipo de contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al que se pretende suscribir, con la autorización expresa del jefe del respectivo órgano, ente o entidad contratante. En consecuencia, las entidades pueden desarrollar procesos internos con el fin de seleccionar a la persona natural o jurídica que considere idóneo para celebrar el contrato de acuerdo con su necesidad.

El contrato estatal como acto jurídico creador de obligaciones, similar a lo que acontece en las relaciones contractuales privadas, debe gobernarse por normas justas, sin importar si se trata de contratos regidos por el estatuto contractual (contratos estatales propiamente dichos) o de contratos a los que solo se les aplique de dicho estatuto el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, los que por demás como cualquier contrato estatal se rigen por los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política (contratos estatales especiales)[23].

Según lo dispuesto en el artículo 209 Superior, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse, entre otros, conforme al principio de igualdad, que en el campo de la contratación estatal se traduce en el derecho que tienen todos los sujetos interesados en un proceso de contratación a estar en idénticas condiciones y a gozar de las mismas oportunidades desde el comienzo y hasta la formalización del respectivo contrato.

Correlativamente, el principio de igualdad conlleva para la administración pública el deber de garantizar que las condiciones sean las mismas para todos los “interesados” en el proceso de contratación, dando solamente preferencia a la oferta que sea más favorable para el interés público.

Al respecto, el artículo 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto 1082 de 2015 señala que la Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta las normas aplicables a cada modalidad de selección del contratista, de tal manera que, para el caso de los contratos de

23 Sobre la forma de categorizar los contratos estatales, véase Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, M.P.: J. de D. Montes Hernández, Sentencia del 20 de agosto de 1998, Rad. n.° 14202,

prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en virtud de lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del mencionado Decreto 1082 de 2015, los criterios para seleccionar la oferta más favorable son la idoneidad o experiencia.

En este sentido, la igualdad indudablemente constituye una manifestación del principio constitucional de la buena fe, pues le impone a todas las entidades públicas la obligación de obrar con lealtad y honestidad en la selección del contratista.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-887 de 2002, refiriéndose al principio de igualdad, indicó que se deben evitar incluir cláusulas subjetivas que reflejen motivaciones de afecto o interés hacia cualquier proponente, sin entrar a predeterminar, claro está, al sujeto -persona natural o jurídica- con quien ha de celebrarse el correspondiente contrato y precisó:

> "*… el principio de igualdad en la contratación estatal tiene varias manifestaciones. De una parte, este exige dispensar un tratamiento idéntico a quienes se encuentran en las mismas condiciones; de modo que se les otorguen las mismas oportunidades en función de sus características, acciones y propuestas*"[24]. (subrayado fuera del texto original)

En relación con el principio de igualdad entre los proponentes el Consejo de Estado ha sentado la siguiente doctrina:

> *"Como quedó señalado a propósito de la consagración legal del principio de transparencia y del deber de selección objetiva, la Administración está obligada constitucional (art. 13 C.P.) y legalmente (art. 24, 29 y 30 ley 80 de 1993) a garantizar el derecho a la igualdad de los oferentes o competidores.*
>
> *(…).*
>
> *"Dromi, citando a Fiorini y Mata, precisa que el trato igualitario se traduce en una serie de derechos en favor de los oferentes, (…), la referida igualdad exige que, desde el principio del procedimiento de la licitación hasta la adjudicación del contrato, o hasta la formalización de éste, todos los licitadores u oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas."[25]" [26]*

Pues bien, con independencia de la modalidad de contratación empleada, las entidades públicas deben tener en cuenta los principios que rigen la contratación estatal, entre los que se encuentra el principio de igualdad de oportunidades para participar, sin establecer exigencias, criterios o requerimientos adicionales a los legalmente establecidos.

Respecto de la modalidad de contratación directa, puntualmente para el caso de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, también está sujeta al principio de igualdad. Así lo reconoció la Corte Constitucional en las Sentencias C-855 de 2009

---

24 Sentencia C-887 de 2002.
25 Cfr. Gaceta del Congreso No. 598 de 1999. Páginas 15 y 16 ob. Cit. Pág. 137.
26 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA. Consejero ponente: ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil uno (2001).Radicación número: 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037)

y C-645 de 2011 y el Consejo de Estado en sentencia del diecinueve (19) de abril de 2012, al indicar:

> *"La protección que la Constitución ordena dispensar al trabajo, que dicho sea de paso, no es exclusivamente el subordinado sino éste en todas sus modalidades (art. 25 C.P.), y la garantía de los derechos mínimos irrenunciables tampoco se ven menguados, porque son los mismos asociados quienes deben establecer sus propias reglas para que aquél se desarrolle en condiciones dignas y justas, que les permita mejorar su nivel de vida y lograr no solo su bienestar sino también el de su familia.*
>
> *Al respecto ha dicho la Corte: "No sólo la actividad laboral subordinada está protegida por el derecho fundamental al trabajo. El trabajo no subordinado y libre, aquel ejercido de forma independiente por el individuo, está comprendido en el núcleo esencial del derecho al trabajo. La Constitución más que al trabajo como actividad abstracta protege al trabajador y su dignidad. De ahí el reconocimiento a toda persona del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, así como la manifestación de la especial protección del Estado "en todas sus modalidades" (CP art. 25)."*
>
> *Ahora bien: los principios mínimos fundamentales que rigen el trabajo contenidos en el artículo 53 de la Carta que, como se ha dicho, "configuran el suelo axiológico de los valores materiales expresados en la Constitución alrededor de la actividad productiva del hombre, a los cuales debe sujetarse el Congreso en su actividad legislativa, al igual que el aplicador o intérprete de las disposiciones de ese orden y la sociedad en general (…) "no pretende una ciega unificación normativa en materia laboral que desconozca la facultad del legislador de establecer regímenes diferenciados mas no discriminatorios, atendiendo a las particularidades concretas de las relaciones de trabajo que se pretenden regular. Su finalidad es la de exigir al legislador la consagración uniforme en los distintos regímenes de los principios mínimos fundamentales que protegen a los trabajadores y la manera de garantizarlos, en aras de hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley.*
>
> *Ello no quiere decir que tales derechos fundamentales no deban ser respetados o garantizados en las Cooperativas de Trabajo Asociado, pues éstos rigen para todas las modalidades de trabajo. De no entenderse así, habría que sostener inválidamente que la Constitución discrimina a los trabajadores, o en otras palabras, que protege solamente a unos, lo cual no se ajusta con una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 25 y 53 del estatuto superior. Es que derechos fundamentales como el de la igualdad de oportunidades, el de una justa y equitativa compensación del trabajo en forma proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, el principio de favorabilidad a favor del trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, el derecho a la capacitación, al descanso necesario, a la seguridad social, entre otros, no son ajenos a ninguna clase de trabajo."*[27]*. (Subrayado fuera del texto original)*

Conforme con lo expuesto y para el caso del contrato del asunto, la oportunidad que tuvo el/la contratista a la fecha de firma del contrato del asunto de presentar su oferta por un mayor valor, fue diferente a la que tienen los futuros contratistas y para el caso de la presente vigencia fiscal, una vez el Director General de la ANLA y demás integrantes del Comité Directivo en

27 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "B" Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012). Radicación número: 17001-23-31-000-2005-01032-01(0179-10)

sesión del diecisiete (17) de enero de 2025, autorizaron el incremento del 3% en el valor de la tabla de honorarios de la Entidad.

Ahora bien, los contratos estatales, sea que gocen de prerrogativas o no, conforme con la Corte Constitucional, por ser generalmente sinalagmáticos dado el principio del gasto público que los cubre, se encuentran sometidos al principio de reciprocidad de prestaciones, en el entendido de que por virtud del principio de justicia conmutativa, se debe mantener una equivalencia según el criterio objetivo de proporción o simetría en el costo económico de las prestaciones, para que el valor recibido por el contratista como contraprestación, corresponda al justo precio imperante en el mercado. De este modo, además de fijar un límite al ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad para controlar la posición dominante de la Administración, se conserva el equilibrio del contrato y, de contera, garantiza los derechos del contratista, parte débil[28], en muchas ocasiones de la relación contractual.

La Corte Constitucional al respecto ha señalado en la Sentencia C-892 de 2001 que:

> "*El principio de reciprocidad de prestaciones encuentra su fuente de inspiración en los contratos que la doctrina suele definir como sinalagmáticos o bilaterales, caracterizados por prever el surgimiento de prestaciones mutuas o correlativas a cargo de los sujetos que integran la relación jurídico negocial. Bajo este criterio, y por efecto directo del sinalagmático, las partes quedan obligadas recíprocamente a cumplir los compromisos surgidos del contrato, los cuales se estiman como equivalentes y que pueden llegar a concretarse en una contraprestación, en un valor recíproco, en un acontecimiento previsible o en una cooperación asociativa*".

Así mismo, señala la entidad constitucional que:

> "*Es de destacar que, en el ámbito del derecho privado, la equivalencia de las cargas mutuas tiene un efecto meramente subjetivo en cuanto que, lo determinante de la figura, es que cada una de las partes, según su libre y voluntaria apreciación, acepte que la prestación a la que se obliga es similar o directamente proporcional a la que recibe a título de retribución, sin que tengan ninguna incidencia aquellos elementos de carácter objetivo que establece o fija el mercado. No ocurre lo mismo en el Derecho Público donde es evidente que las prestaciones correlativas de las partes, en virtud del principio de la justicia conmutativa, tienen que mantener una equivalencia siguiendo el criterio objetivo de proporción o simetría en el costo económico de las prestaciones, lo que exige que el valor a recibir por el contratista, en razón de los bienes, obras o servicios que le entrega al Estado, deba corresponder al justo precio imperante en el mercado. Con ello, se fija un límite al ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad, en aras de racionalizar la posición dominante de la administración, mantener el equilibrio del contrato y, de este modo, garantizar los derechos del contratista que se constituye en la parte débil de la relación contractual.*
>
> *En cuanto el principio de reciprocidad de prestaciones comporta una de las bases de la estructura de los contratos administrativos y, desde esta perspectiva, desarrolla el ideal ético jurídico de la justicia conmutativa, fuerza es concluir que el mismo cumple una doble función: (i) la de interpretar e integrar la normatividad que regula los contratos -*

28 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia del 22 de agosto de 2011, C-892/01.

determinante en la etapa de celebración como límite al principio de la autonomía de voluntad-, y (ii) la de complementar el régimen de los derechos y obligaciones acordadas expresamente por las partes en el negocio jurídico -relevante en la etapa de ejecución contractual como ordenamiento legal imperativo. Los principios de reciprocidad de prestaciones y de buena fe en materia contractual, constituyen claros criterios de imputación que persiguen hacer realidad los postulados constitucionales de la justicia conmutativa y de la confianza legítima, (…).

Así las cosas, se tiene que los principios integradores del régimen jurídico de los contratos estatales son: (i) el principio de la autonomía de voluntad, en virtud del cual la Administración pública está en capacidad de celebrar todos los contratos que resulten necesarios para satisfacer los intereses de la comunidad; (ii) el principio de la prevalencia del interés público, que le reconoce a la Administración una prerrogativa especial para ajustar el objeto del contrato a las necesidades variables de la comunidad; (iii) el principio de la reciprocidad de prestaciones, según el cual, lo importante y relevante en el régimen de contratación es la equivalencia real y objetiva entre los derechos y obligaciones que surgen de la relación contractual, y no la mera equivalencia formal y subjetiva con la que se llega a la simple satisfacción de los intereses individuales considerados por las partes cuando se formalizó el contrato; y, finalmente, (iv) el principio de la buena fe, que obliga a la Administración Pública y a los particulares contratistas, a tener en cuenta las exigencias éticas que emergen de la mutua confianza en el proceso de celebración, ejecución y liquidación de los contratos". (subrayado fuera del texto original)

Llegados a este punto, es pertinente anotar que, por la función social que en la era actual caracteriza los contratos[29], y con más veras al contrato estatal, estos son verdaderos actos de colaboración mediante el cual, como señala la doctrina privatista, cada parte pretende obtener un beneficio compatible con el de la otra[30]. Lo anterior, tratándose de contratos públicos, se expresa en que el Estado contratante, al procurar satisfacer necesidades de la comunidad por medio de la operación, cumple su gestión (beneficio de interés general) y el contratista obtiene un provecho económico, fruto de su esfuerzo (beneficio particular), derivado de la colaboración para lograr ese cometido por parte del Estado.

Esta forma de entender la relación entre los participantes de un contrato estatal descansa en el hecho de que el contratista es una pieza clave en el desarrollo de las tareas del Estado en general y de la ANLA en particular, de tal suerte que sacrificarlo con cláusulas o políticas públicas contractuales rígidas, no proteger su derecho constitucional de igualdad de oportunidades y justicia conmutativa, afectaría de manera patrimonial al contratista.

Conforme con lo expuesto, con fundamento en los principios constitucionales y legales de igualdad de oportunidades y justicia conmutativa, se irradia el deber para la Administración de corregir la asimetría presupuestal y por ende contractual, que se presenta en el contrato del asunto, por cuanto, la oportunidad y bases presupuestales que tuvo el/la contratista a la fecha de firma del contrato del asunto de presentar su oferta por un mayor valor, fue diferente a la que tienen los futuros contratistas y para el caso de la presente vigencia fiscal, una vez el Director General de la ANLA y demás integrantes del Comité Directivo en sesión del diecisiete

29 Para el profesor Benítez Caorsi: "fuera de la función económica, el contrato cumple también una función social". J. J., Benítez Caorsi, *Solidaridad contractual* 36 (Ed. Ubijus, Ed. Reus, 2013).
30 C. Alzate Hernández, *Fundamentos del contrato* 79 (Ibáñez, 2009).

(17) de enero de 2025, autorizaron el incremento del 3% en el valor de la tabla de honorarios de la Entidad.

(iii) Modificaciones contractuales

La adición del contrato estatal representa un tema jurídico de amplias aristas. Al respecto, sea lo primero señalar que la Ley 80 de 1993 no regula, qué es una adición del contrato, de tal manera que la labor de determinar al alcance de estas figuras ha quedado en manos de la jurisprudencia, de la función consultiva del Consejo de Estado[31] y de la doctrina nacional.

Las entidades estatales, en observancia de los principios de transparencia, publicidad, libertad de concurrencia e igualdad de concurrencia que rigen la contratación estatal, deben prever, al celebrar los contratos estatales, que el valor acordado cubra, de forma completa y adecuada, el objeto del contrato, según la obra o el servicio de que se trate, de acuerdo con los cálculos y proyecciones hechas para alcanzar la realización plena de dicho objeto.

Sin embargo, a pesar de la planeación y los estimativos efectuados, en ocasiones surgen circunstancias especiales ajenas al contratista, que ameritan ser tenidas en cuenta para lograr garantizar el cumplimiento de principios constitucionales y los fines del contrato estatal y por tanto, si dado el caso, se presenta la necesidad de adicionar el valor del respectivo contrato y se debe proceder a la aplicación de esta figura legal.

En esta medida, el Consejo de Estado precisó:

> "*… el concepto de adición del valor del contrato estatal se refiere, en términos generales, a un aumento del valor pactado en el contrato, que implica una modificación a las condiciones originariamente previstas.*
>
> *Desde este punto de vista, es importante señalar que, conforme a la doctrina de la Sala y la posición mayoritaria de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el poder de modificación de los contratos estatales debe respetar la sustancia del contrato celebrado, su esencia y la de su objeto. En otras palabras, la modificación de los contratos estatales tiene como límite el cambio de objeto o el tipo de contrato*"[32].

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*

31 Cfr. Sobre el concepto de modificación y adición de contratos puede verse el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de marzo de 2016. Exp. 2263. C.P. Edgar González López.
32 Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de junio de 2012. Exp. 23966 y Sentencia del 29 de mayo de 2013. Radicación núm. 76001-23-31-000-1997-25178 01(27926). C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado"[33].

La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever *ex ante* los remedios necesarios para afrontar tales contingencias.

En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, presupuestales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y prevención de controversias para evitar el fracaso o incluso litigios.

De otra parte, y conforme con lo señalado respecto al trámite de las modificación contractuales en la entidad, las cuales se encuentran reguladas en el *Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría*, y los procedimientos internos establecidos por el Grupo de Gestión Contractual, es necesario precisar que para efectos de la presente adición, no se incluirá el documento de aceptación de la modificación por parte del contratista, la cual, para el presente caso se entenderá suplida con la aceptación que el contratista realice a través de firma digital en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II).

De igual manera, teniendo en cuenta que a la fecha de la presente solicitud no se ha realizado ningún pago de honorarios del contrato del asunto, no se adjunta informe de supervisión a la presente solicitud ni el certificado de saldos y pagos, por cuanto no se ha generado ejecución presupuestal respecto del mismo; sin embargo, se deja constancia por parte de esta Supervisión que a la fecha el contratista ha cumplido a satisfacción con las actividades asignadas hasta el momento, las cuales son derivadas del desarrollo de la obligaciones contractuales pactadas.

En este orden de ideas, me permito solicitar la adición del contrato de prestación de servicios **CPS-047-2025** en la suma de **UN MILLÓN DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL PESOS ($1.221.000,00) M/CTE**, amparado en el **CDP 6925** del **02 de enero de 2025**, adicionado el **25 de enero de 2025**.

Al respecto, se precisa que dicha suma no excede el 50% del valor del contrato expresado en SMMLV, tal como lo establece el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

---

33 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la siguiente formulada por el Ministerio de Transporte: "1. ¿Bajo el supuesto que en un contrato de concesión existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público encomendado a la entidad estatal contratante, es posible, por fuera de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y en caso de que las partes hubieran pactado una modificación de común acuerdo desde la licitación, acudir a tal previsión y modificar el contrato, teniendo en cuenta, además, que con la modificación se busca un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los servicios públicos?"

A su vez, me permito solicitar la respectiva cláusula de forma de pago, así:

> *"El **FONAM/ANLA** pagará al CONTRATISTA el valor del contrato en mensualidades vencidas así: a). El mes de enero hasta la suma de **TRES MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS ($3.700.000)** o proporcional a los días ejecutados en el respectivo mes, incluidos los impuestos, costos y gastos a que haya lugar. b). Los meses siguientes hasta la suma de **TRES MILLONES OCHOCIENTOS ONCE MIL PESOS ($3.811.000)** o proporcional a los días ejecutados en el respectivo mes, incluidos los impuestos, costos y gastos a que haya lugar."*
>
> *Los pagos se realizarán por conducto del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal, previa presentación de los respectivos informes con el recibo a satisfacción por parte del Supervisor y de la constancia de estar al día con el pago de las obligaciones al Sistema de Seguridad Social Integral y ARL.*
>
> ***Nota 1:** Los honorarios correspondientes serán consignados por La **ANLA** al **CONTRATISTA** en la Cuenta Bancaria, certificada por la entidad financiera correspondiente y que hace parte integral del contrato.*
> ***Nota 2:** La **ANLA** podrá retener las sumas correspondientes a los impuestos en los porcentajes establecidos en la ley.*
> ***Nota 3:** No obstante, lo señalado en la forma de pago, los mismos están sujetos a las disponibilidades del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC y a la ubicación de fondos en la tesorería de la **ANLA**.*
> ***Nota 4:** Para el último de los pagos pactados en virtud del contrato, el **CONTRATISTA** deberá adjuntar el reporte del cierre de cada una de las visitas efectuadas durante el contrato, en caso de que se hubieren realizado, así como el reporte de actividades finalizadas en SILA, si hay lugar a ello. (según corresponda)*
> ***Nota 5:** Para el último pago, el contratista deberá entregar toda la información que haya utilizado y/o producido durante la ejecución del mismo, mediante la herramienta establecida para el almacenamiento de la información y las actividades ejecutadas por el Contratista que disponga la Entidad*".

Cordialmente,

ROCIO LOPEZ PALENCIA
COORDINADOR DEL GRUPO DE GESTION FINANCIERA Y PRESUPUESTAL

Radicación: 20256305037043
Fecha: lunes, 27 de enero de 2025

Elaboró:
ANDRES MAURICIO CARO BELLO (CONTRATISTA)

Revisó:

Copia para: (Escriba aqui los destinatarios de las copias. Si no los hay borrar este renglón)

Anexos:

Archívese en: 202561001200600039E

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.