



ESTUDIO DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD PARA MODIFICATORIOS DE CONTRATO

1. ANTECEDENTES

La entidad adelantó proceso de licitación pública No. LIC-SIAG-001-2023 cuyo objeto consiste en denominado «ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE FASE 1 DEL COMANDO DE POLICÍA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – DEBOL.» el cual de acuerdo a la necesidad establecida busca la *“adelantar la construcción de la sede del Comando Departamento de Policía de Bolívar – Debol, por cuanto se asegura fortalecer la capacidad administrativa y operativa, logrando que este comando se encuentre dentro de su jurisdicción, municipio de Arjona, esto permitirá que la reacción y atención a eventos que alteren la seguridad, la convivencia y el orden público, se brinde de manera inmediata, si se requiere apoyo de personal oficial de mando y/o aumentar el pie de fuerza con personal de seguridad. En razón del precitado acuerdo de voluntades, y de las obligaciones dimanadas de él, corresponde al Departamento de Bolívar, contratar los servicios necesarios para la realización de las intervenciones de interventoría de los estudios y diseños para la construcción del comando de la policía, los cuales se encuentran fase de selección por medio del proceso de licitación pública No. LIC-SIAG-001-2023, el cual, estará comprendido en una etapa de estudios y diseños, y la fase material de las obras necesarias. Por tal razón, la contratación de la interventoría se considera necesaria y prioritaria.*

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 acordadas¹.

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

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 2278 del 5 de julio de 2016, ponente Dr. Germán Bulla Escobar.



objeto contratado se cumpla” y acordar “los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente” las situaciones que lleguen a presentarse².

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*

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.”

² Ibidem.

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.



“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 1993⁷. 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 indicó⁸: ‘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,

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 estatales**, 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.



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 necesarias⁹.

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.*

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".



- *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.*
- *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.*

3. JUSTIFICACION TECNICA DE LAS MODIFICACIONES

3.1 Justificación

1. *Que la interventoría mediante oficio No. INGI-50248-074-25 del 14 de febrero de 2025, mediante el cual dio alcance a su comunicado INGI-50248-054-24, presentó solicitud de prórroga en tiempo del contrato 4537 del 19 de septiembre de 2023.*
2. *Que dicho oficio expresa lo siguiente:*

En atención al comunicado oficial UTCA 052-2024-08-12 del 23 de agosto de 2024, mediante el cual el contratista UT COMANDO ARJONA solicita una prórroga en tiempo de 16 semanas (4 meses), debido a retrasos generados por causas de terceros y de fuerza mayor que han requerido ajustes a los esquemas básicos aprobados, fue avalada dicha solicitud mediante comunicación oficial INGI-50248-053-24 del 27 de agosto de 2024.

En consecuencia, el CONSORCIO HUPERNIKAO, a través del comunicado INGI-50248-054-24, manifestó su disposición para continuar con la supervisión y control del componente de Estudios y Diseños. Dando alcance a dicho oficio y en cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales, solicitamos la prórroga en tiempo del contrato, bajo las siguientes consideraciones:

1. Prórroga en tiempo

La prórroga solicitada corresponde al mismo periodo requerido por el contratista UT COMANDO ARJONA, es decir, 16 semanas (4 meses) a partir del reinicio de actividades. En consecuencia, se solicita la modificación de la CLÁUSULA 3. PLAZO DEL CONTRATO, en virtud del principio de continuidad del servicio público de infraestructura, conforme a la normatividad contractual vigente.



2. Redistribución de recursos Dado que la Gobernación de Bolívar no cuenta con disponibilidad de recursos adicionales para la adición de recursos del contrato de interventoría, y en cumplimiento de los principios de eficiencia y optimización de los recursos públicos, se procederá con la redistribución de los recursos existentes (VER ANEXO No.1) en el periodo de prórroga. Dicho ajuste permitirá garantizar la continuidad de la interventoría sin afectar el objeto contractual ni comprometer la calidad de la supervisión técnica.

Esta redistribución se realizará conforme a los criterios técnicos y financieros previamente establecidos en el contrato y sus anexos, asegurando la ejecución de las actividades de supervisión hasta la culminación del proyecto.

3. A su turno, Que, en ese escrito, la interventoría expreso lo siguiente:

1. Mesas técnicas y actualización de programas de áreas discriminando

Como es de su conocimiento, se han realizado los diferentes comités técnicos de seguimiento en la DILOF, donde el 07 de junio de 2024, se dio aprobación por parte de la DILOF del esquema básico en los componentes de arquitectura, urbanismo y paisajismo, así mismo, mediante comunicado oficial INGI-50248-044-24 del 14 de junio de 2024 la aprobación por interventoría.

El 03 de julio de 2024, en comité técnico de seguimiento, se precisó el programa de áreas discriminado por el MININTERIOR, de acuerdo a lo establecido en el Anexo Técnico 1, lo anterior implicó al contratista, estudiar y analizar el programa discriminado con el fin de replantear ajustes del esquema básico, dando cumplimiento a los requerimientos mínimos exigidos, toda vez que en los diferentes comités en el DILOF junto con la interventoría se realizaron las respectivas observaciones y sus subsanaciones, obteniendo la aprobación por DILOF el 30 de julio de 2024 y el 21 de agosto de 2024 mediante comunicado oficial INGI-50248-050-24 por la interventoría.

Así las cosas, esta situación de la precisión y actualización del programa de áreas, le implicó al contratista UT COMANDO ARJONA, realizar los análisis correspondientes y sus ajustes a los esquemas básicos de arquitectura, urbanismo y paisajismo (EBAUP), hecho que traslado al contratista en generar unos tiempos adicionales en su programación hasta obtener sus avales tanto por la DILOF como de la esta interventoría.

2. Actualización normatividad

Mediante correo electrónico del 10 de julio de 2024, se remite por parte del Secretario de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Arjona-Bolívar, Señor ROMER ALBERTO POLO PUERTA, el nuevo certificado de normativa, de acuerdo a las actualizaciones al instrumento de ordenamiento territorial del Municipio, donde el contratista de UT COMANDO ARJONA, una vez revisada y analizada los nuevos requerimientos frente a índices, aislamientos, alturas, su compatibilidad de uso institucional etc., procede a realizar los respectivos ajustes y presentación en las diferentes mesas técnicas de seguimiento en la DILOF, junto con esta interventoría, para dar cumplimiento a la nueva normativa y obtener aprobación del esquema básico y avance de anteproyecto en sus componentes de arquitectura, urbanismo y paisajismo.



Estas actividades, de igual forma le generaron un retroceso en tiempo, así mismo de las actividades predecesoras del componente de arquitectura.

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. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80 de 1993, los cuales facultan a las 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.

Conforme a la normatividad vigente para garantizar la continuidad del servicio, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, dotan a las entidades estatales de medios para lograr el eficaz cumplimiento del objeto contractual.

Debe tenerse en cuenta que mediante el contrato estatal se pretende la consecución de los fines del Estado, en ese orden los gestores públicos deben priorizar las necesidades para efectos de suscribir los contratos o modificaciones a que haya lugar, y habida cuenta que el contrato discutido es eminentemente público, este negocio jurídico constituye un típico ejercicio de la función pública y por tanto debe realizarse de conformidad con lo establecido en nuestra Constitución y la ley. Es así como la contratación Estatal responde a una necesidad específica de la administración, la cual debe ser satisfecha sin excepción alguna, ya que su deber legal es hacer prevalecer la finalidad del contrato y evitar la paralización y afectación grave del servicio que se requiere.

Esta interventoría soporta la viabilidad de la solicitud de prórroga en la Sentencia del Consejo de Estado del cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016) Magistrado ponente Germán Bula Escobar (E) Radicación interna: 2278 que expresa:

“Sobre las causas excepcionales que puedan surgir durante la ejecución del contrato y que determinen la necesidad de modificar el contrato inicial como única solución para satisfacer el interés público, se afirmó que la Administración puede usar su poder de modificación unilateral o realizar las modificaciones de mutuo acuerdo, cumpliendo los siguientes requisitos:

- La modificación no podrá afectar el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato.*
- Las causas que justificarían la modificación del contrato deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, que hagan imperiosa o necesaria la modificación de algunas estipulaciones del contrato, como única manera de conjurarlas.*
- Pueden presentarse situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, del medio ambiente o de seguridad, imposibles de prever, o nuevas necesidades o circunstancias posteriores que exijan la ampliación de lo pactado... sin que, además, puedan separarse de la prestación principal, o de su utilización o de aprovechamiento independiente. En estos casos, existiría el sustento legal para la modificación del contrato.”*

Del Concepto anteriormente expuesto, se puede afirmar que es viable la modificación del contrato de forma consensuada o unilateral para variar sus límites temporales y, por tanto, para ampliar los plazos de ejecución del mismo, entre otras razones, por la aparición de



circunstancias nuevas o de causas imprevistas que no se contemplaron en el momento de su celebración, y con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a cargo de la entidad contratante, en concordancia con el principio de Responsabilidad de que trata en artículo 26 de la ley 80 de 1.993, que obliga a los servidores

públicos a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación.

Ha coincidido la jurisprudencia en que 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 finalidades, hacer efectivos

los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares

a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. Es por

eso que, a más del principio de la autonomía de la voluntad, la aplicación de la figura de la

prórroga encuentra sus límites y fundamento en la primacía del interés general como causa de

la contratación estatal, y en la consecución de los fines del Estado tal como lo dispone el artículo

3 de la Ley 80 de 1993.

En la Sentencia C-713/09 señala *“El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato*

público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus

finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración,

las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas,

estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por

ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado.”

En este contexto, se evidencia los hechos que por causas de terceros y de fuerza mayor como las presiones y actualización del programa de áreas y actualización de la normatividad, generaron retrocesos en el normal desarrollo del contrato en su etapa 1 de estudios y diseños, específicamente en el componente arquitectónico, urbanismo y paisajismo como de las actividades predecesoras de este capítulo, donde el contratista UT COMANDO ARJONA, realizó los respectivos ajustes frente a estas dos (2) situaciones, esta interventoría avala la solicitud de prórroga en tiempo y su reprogramación, en el tiempo solicitado de 16 semanas (4 meses).

Cabe precisar que dicha solicitud de prórroga en tiempo de las 16 semanas (4 meses), no afecta el tiempo total del contrato, llámese estudios y diseños y obra, toda vez que el



contratista UT COMANDO ARJONA, manifiesta en su comunicado oficial UTCA 045-2024-07-22 del 22 de julio de 2024, que la solicitud de prórroga en tiempo, será equivalente en su reducción de la etapa de construcción; de igual forma esta prórroga en tiempo no genera costos adicionales.

Así las cosas, los tiempos establecidos para la prórroga en tiempo para el contratista UT COMANDO ARJONA, serian del 27 de septiembre de 2024 al 27 de enero de 2025.

3 CONCLUSIÓN:

Resulta procedente para el Departamento de Bolívar, realizar la modificación para el contrato con objeto: **ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE FASE 1 DEL COMANDO DE POLICÍA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – DEBOL**, para lo cual se atenderán los parámetros establecidos en el presente estudio de conveniencia y se deberán agotar los trámites contractuales a que haya lugar.

CESAR CARLOS SOTOMAYOR GUERRERO.
DIRECTOR OPERATIVO, CÓDIGO 009, GRADO 02,
Supervisor Departamento de Bolívar