Santiago de Cali, abril 10 de 2025

Doctora
FRANCIA ELENA OBANDO ORTIZ
Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Gobernación del Valle del Cauca

Asunto: Concepto Jurídico.

Por medio del presente, remito concepto jurídico respecto del OTROSÍ No. 01 al CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 1.330.17.13-1638 del 17 de enero de 2025, SUSCRITO ENTRE EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA – SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y JULIAN ANDRES CABRERA LOPEZ.

OBJETO DEL CONTRATO: "PRESTAR LOS SERVICIOS COMO PROFESIONAL EN LA SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, CON EL FIN DE APOYAR LA REALIZACION DE LAS ACTIVIDADES ASOCIADAS AL PROYECTO CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO, LA BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS EN CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA"

VALOR INICIAL DEL CONTRATO: VEINTE MILLONES DE PESOS ($ 20.000.000) M/CTE.

Que el 17 de enero de 2025, el Departamento del Valle del Cauca – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible y JULIAN ANDRES CABRERA LOPEZ., suscribieron el CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 1.330.17.13-1638 cuyo objeto es: "PRESTAR LOS SERVICIOS COMO PROFESIONAL EN LA SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, CON EL FIN DE APOYAR LA REALIZACION DE LAS ACTIVIDADES ASOCIADAS AL PROYECTO CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO, LA BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS EN CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA".

Teniendo de presente que a la fecha persiste la necesidad del servicio que suple el contratista en la dependencia y que de acuerdo con certificado de insuficiencia de personal, emitido por el Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional de la Gobernación del Valle del Cauca, no existe en la planta global de cargos personal idóneo y disponible para desarrollar las actividades contempladas en el contrato y que

son indispensables para el buen funcionamiento de la gestión encomendada a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se entiende necesario ampliar el plazo de ejecución del contrato No. 1.330.17.13-1638. Que, atendiendo a la concordancia de los tiempos establecidos en las fases precontractuales, contractuales y plazo de duración del contrato mismo, se requiere la modificación de la cláusula cuarta, plazo de ejecución, quedando así: **CLÁUSULA CUARTA: PLAZO DE EJECUCION:** El plazo previsto para la ejecución del contrato será desde la suscripción del acta de inicio hasta 30 DE MAYO DE 2025.

Que el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 dispone: "Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda..." "PARAGRAFO 1. El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal."

Que la presente modificación si comporta adición presupuestal y por lo tanto, se requiere adicionar CINCO MILLONES DE PESOS ($5.000.000) discriminados en UNA (1) CUOTA por valor de CINCO MILLONES DE PESOS ($5.000.000) MTCE. Que debido a lo anterior se requiere la modificación de la cláusula octava, Valor y Forma de pago, quedando así: "***CLÁUSULA OCTAVA VALOR Y FORMA DE PAGO***: *El valor del contrato es de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS ($25.000.000) M/CTE, el cual se pagará en CINCO (5) CUOTAS IGUALES, cada una por valor de CINCO MILLONES DE PESOS ($ 5.000.000) M/CTE,* previa presentación de un informe de tareas desarrolladas como requisito para cada uno de los pagos, y certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el supervisor del contrato, una vez acreditado que el contratista se encuentra al día en el pago de los aportes relativos al Sistema Integral de Seguridad Social. En todo caso el pago se hará previa disposición de giros de P.A.C."

Sobre el particular, el artículo 40 de la ley 80 de 1993 preceptúa sobre el contenido del contrato estatal, que sus estipulaciones serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza, y que, las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran para el cumplimiento de los fines estatales.

El parágrafo del artículo 40 de la mencionada Ley contempla la posibilidad de realizar adiciones a los contratos en la medida que aquellas no supongan un compromiso contractual que supere el 50% del valor inicialmente pactado, entendido éste en salarios mínimos.

Las partes contratantes de mutuo acuerdo pueden introducirle cambios al plazo, valor y condiciones originalmente pactadas.

Estas modificaciones son procedentes siempre y cuando no se desnaturalice la modalidad contractual, el objeto inicial pactado y sigan siendo coherentes con los estudios previos.

Con respecto a las prórrogas contractuales la jurisprudencia del Consejo de estado se ha pronunciado al respecto así:

1. 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.[1] 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**[2], 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.[3] Al respecto, vale la pena destacar lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en **concepto del 13 de agosto de 2009:**

> "La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que **la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo**. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado."[4]

---

[1] 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.

[2] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[3] 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).

[4] *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. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la

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, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo.[5] En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, 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 que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico.

En el caso colombiano, la modificación puede ser fruto de un acuerdo de voluntades o de una decisión unilateral de la entidad contratante en ejercicio de su función de dirección del contrato. En este sentido y en relación con la interpretación del artículo 16 de la ley 80, la Sala de Consulta aseveró:

> "Un comentario inicial de este artículo consiste en distinguir entre las situaciones que permiten la modificación del contrato y los procedimientos para hacerlo. Las situaciones son la paralización y la afectación grave del servicio público, **y los procedimientos son dos: el común acuerdo, y el acto unilateral si no se obtiene aquel.** No existe una reglamentación en la ley para buscar el acuerdo, de manera que las partes pueden convenirlo, bien sea en una cláusula del contrato o cada vez que fuere necesario. Cabe anotar que, a pesar de su claridad, esta norma generalmente se interpreta y comenta bajo la exclusiva óptica de una potestad excepcional y por lo mismo

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?"

[5] Esta clasificación es tomada de la literatura del análisis económico del derecho. Ver WILLIAMSON, Oliver E. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". En: Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261. SHAVELL, Steven. "Foundations of Economic Analysis of Law". Harvard University Press, 2004. Dentro de esta literatura, también se señalan como causas de los contratos incompletos, (i) los altos costos de estructuración del contrato, esto es, las altas inversiones que deben realizar las partes para prever las contingencias y diseñar remedios; cuando tales costos exceden los beneficios esperados por las partes, estas últimas pueden optar por celebrar contratos incompletos y dejar por fuera, por ejemplo, previsiones o cláusulas relacionadas con contingencias de baja probabilidad. (ii) Los altos costos de hacer cumplir ciertas cláusulas, y (iii) la dificultad posterior de probar en sede judicial la ocurrencia de ciertas contingencias o variables, entre otras. Vale la pena mencionar que por estas razones la mayoría de los contratos tienden a ser incompletos.

unilateral, dejando de lado los necesarios análisis de la posibilidad de convenir modificaciones" (negrilla fuera del texto).

Ahora bien, como se indicó en ese concepto, 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. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en 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.**[6] La Sala de Consulta explicó:

> "La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las *condiciones técnicas, económicas y financieras,* (artículo 4.8), *no sobrevenga mayor onerosidad,* (artículo 4.9), *acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias,* (ibidem), *evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación,* (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.
>
> Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.
>
> De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que **toda modificación debe tener una causa real**

[6] Por ejemplo, las causas previstas en los artículos 14 y 16 de la ley 80.

y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes"[7] (negrilla fuera del texto).

Por último, es preciso resaltar que **la modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico**, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato.[8] En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.[9]

---

[7] En particular, la Sala de Consulta sostiene que son causas autorizadas por la ley, entre otras, las señaladas por el artículo 16 de la ley 80, es decir, "(...) evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él [el contrato]", las cuales –en su concepto- deben interpretarse de la siguiente forma: "Un segundo parecer formula la Sala a partir del verbo 'evitar' utilizado por la norma. Según el Diccionario, significa "*apartar algún daño, peligro o molestia, impidiendo que suceda*", lo que permite interpretar que la norma está indicando que la administración debe anticiparse a un resultado posiblemente dañino que puede llegar a suceder más adelante en el tiempo. Es absurdo esperar a la paralización o a que el servicio público se afecte, hay que hacer lo posible para que esto no ocurra. Esto implica una labor de planeación y de prevención necesaria para que la modificación del contrato evite el hecho dañino que se anticipa. Se anota que el artículo 18 del mismo Estatuto, al definir las situaciones en las que se puede declarar la caducidad de un contrato estatal, utiliza el mismo concepto, exigiendo de la administración una actuación preventiva más que sancionadora. || Las expresiones '*paralización*' y '*afectación grave*', corresponden a dos situaciones diferentes que pueden presentarse respecto de la prestación del servicio. La interpretación gramatical de las palabras así lo demuestra, pues la primera indica que una actividad, funcionamiento o proceso se detienen, se quedan quietos, mientras que la segunda denota continuidad pero alterada, cambiada, menoscabada. En la primera de ellas el servicio se interrumpe, mientras que en la segunda continúa pero afectado, es decir se entrega de mala calidad, sin las características suficientes para que sea aceptado sin reparos por los usuarios o beneficiarios del mismo. || La hipótesis de la afectación grave debe ser interpretada en consonancia con los artículos 14 y 2° numeral 3° del mismo Estatuto, pues en el primero de los citados se establece que las finalidades de las potestades de dirección y control, son las de '*evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación*'; y la definición de servicio público que trae la segunda norma citada, exige que se preste en '*forma general, permanente y continua.*' De estas reglas se desprende con mayor claridad que para la ley no se trata de prestar de cualquier manera el servicio, sino de manera adecuada, general, permanente y continua, esto es, de buena calidad. || Exige el artículo 16 que la afectación sea grave, es decir que tenga implicaciones de fondo en el servicio público de que se trata. Nuevamente utiliza la ley expresiones de textura abierta, las cuales deben aplicarse prudentemente en cada caso concreto."

[8] Varios doctrinantes resaltan este punto. Por ejemplo, Dávila Vinueza define la modificación del contrato estatal así: "Cuando se alude a la modificación del contrato se lo hace para referirse a alteraciones, variaciones, sustituciones de calidad, componentes o número de obras, bienes o servicios. No implican la sustitución del género del contrato sino modificaciones que responden a necesidades sobrevivientes o a errores en la fase previa". *Cfr.* DAVILA VINUEZA Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Editorial Legis, 2001, p. 387.

[9] Esta disposición señala: "ARTICULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que, no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin

El Consejo de Estado, en su jurisprudencia, ha señalado que el **plazo** es un elemento accidental del contrato –no de su esencia ni de su naturaleza- y por ello puede ser materia de modificaciones. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en **sentencia del 24 de agosto de 2005**, afirmó:

> "Por otra parte, la prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues no es una de '... aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente'. Tampoco es un elemento de la naturaleza del contrato, esto es el que, no siendo esencial en él, se entiende pertenecerle sin la necesidad de una cláusula especial, dado que, si no se pacta, no existe norma legal que lo establezca. El plazo es, por tanto, un elemento accidental del contrato en razón a que, en los términos del mismo artículo, ni esencial ni naturalmente le pertenece a éste, y se le agrega por medio de cláusulas especiales, es decir que no es necesario para la formación del acto ni se sobreentiende como integrante de él. De consiguiente, no siendo el plazo un elemento de la esencia del contrato sino meramente accidental, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues éstas lo establecen en el respectivo contrato."[10]

Al respecto, vale la pena resaltar lo señalado en la sentencia **C-035 de 1999**[11]:

"Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a **obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo.** En tal virtud, la observancia de dichos principios no constituye un fin en sí mismo, pues su acatamiento busca precisamente que se convierta en realidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado en materia ambiental. El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de esto último, porque es inconcebible que aquéllos predominen sobre el bien superior de atender

necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales."

[10] *Cfr.* Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de agosto de 2005, rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171)A, C.P. Darío Quiñones Pinilla.

11 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

valiosos deberes sociales del Estado, como son los atinentes a la preservación del ambiente. (...)"

Es importante manifestar que el contrato se encuentra vigente y por lo tanto procede su modificación.

En igual sentido, se revisan los siguientes documentos sometidos al suscrito:

DOCUMENTO REQUERIDO	DOCUMENTO EN CARPETA	OBSERVACIONES
1.Fotocopia antecedentes y requerimientos Judiciales	SI	Se aporta certificado de la Policía Nacional en el cual consta que no hay asuntos pendientes con las autoridades judiciales.
2. Certificación de la Contraloría General de la Republica de no figurar en el boletín de responsables fiscales (Ley 610/00, Art 60) tanto para el Representante Legal y para la Persona Jurídica.	SI	Se aporta certificado de la Contraloría General de la República, en el cual consta que no se encuentra reportado como responsable fiscal.
3. Antecedentes de la profesión	SI	Se aporta certificado de antecedentes de la profesion
4. Antecedentes disciplinarios de la persona natural o de la Empresa (Decreto 2150/95 Art. 141, Ley 190/95 Art. 1 Par. Acto Legislativo 01/04, tanto para el representante legal y para la persona jurídica.	SI	Se aporta certificado de la Procuraduría General de la Nación, en el cual consta que no registra sanciones ni inhabilidades.
5. Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC de la Policía Nacional	SI	Se aporta certificado de la Policía Nacional de Colombia: *no se encuentra vinculado en el Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC de la Policía Nacional de Colombia como infractor de la ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia."*

6. Certificado de inhabilidades por delitos sexuales	SI	Se aporta certificado de la Policía Nacional de Colombia en el cual consta que no registra inhabilidad por delitos sexuales cometidos contra menores de 18 años.
7. Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam)	SI	Se aporta registro de deudores alimentarios morosos (REDAM), en consideración a la ley 2097 de 2021 reglamentada por el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones de Colombia – MINTIC, en el cual consta que no se encuentra inscrito en el registro de deudores alimentarios morosos.

En conclusión, las cláusulas a modificar serán la CUARTA y la OCTAVA, manteniéndose en su integridad las demás cláusulas estipuladas en el acuerdo inicial, incluido el objeto contractual.

De acuerdo con la revisión realizada, en general, encontramos que el documento se ajusta a los requisitos propios de este tipo de acuerdos o modificaciones y a las normas que los regulan, así las cosas, se procede a impartir visto bueno al documento remitido.

Atentamente,

JHONNY ROLANDO VERGEL TORRADO
Subdirector Técnico Jurídico

Transcribió: Daniela Rojas Rodas– Profesional Universitario – SADS
Vanessa Mosquera Olaya – Contratista - SADS
Revisó: Jhonny Rolando Vergel Torrado - Subdirector técnico jurídico- SADS