ALCALDÍA MUNICIPAL DE
Ipiales
Carrera 6 No. 8 - 09 Plaza 20 de Julio - Ipiales - Nariño - Colombia
www.ipiales-narino.gov.co contactenos@ipiales-narino.gov.co
Código Postal 524061 (602) 7250180 - 7734044

Ipiales, 26 de junio de 2025

Recibido
Erika Agreda D.

Doctor
DAVID TARCISIO VILLAMIL ROSAS
Director Departamento Administrativo de Contratación
Alcaldía Municipal De Ipiales
E.S.D.

REFERENCIA: **Solicitud de prórroga del Contrato o aceptación de la oferta No. 1058 de 2024, Proceso SMC-096-2024.**

Cordial saludo de paz.

Por medio del presente, en calidad de Supervisor del Contrato o aceptación de la oferta No. 1058 de 2024, perfeccionado el día 28 de noviembre de 2024, cuyo objeto es el de "SERVICIOS FUNERARIOS INTEGRALES, POR MONTO AGOTABLE, PARA LA INHUMACIÓN OFICIAL DE LA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE POBREZA EXTREMA, CADÁVERES NO IDENTIFICADOS (N.N) E IDENTIFICADOS NO RECLAMADOS EN LOS CASOS AUTORIZADOS, QUE FALLEZCAN POR CAUSA NATURAL O VIOLENTA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES", solicito muy comedidamente, se sirva aprobar la prórroga al contrato referido, teniendo en cuenta lo siguiente:

Que, perfeccionado el Contrato No. 1058 de 2024, el día 28 de noviembre de 2024 con BERTHA LIGIA CABRERA DE ROSERO, identificada con la cédula de ciudadanía número 36.991.245 de Ipiales (Nariño), cuyo objeto es el de "SERVICIOS FUNERARIOS INTEGRALES, POR MONTO AGOTABLE, PARA LA INHUMACIÓN OFICIAL DE LA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE POBREZA EXTREMA, CADÁVERES NO IDENTIFICADOS (N.N) E IDENTIFICADOS NO RECLAMADOS EN LOS CASOS AUTORIZADOS, QUE FALLEZCAN POR CAUSA NATURAL O VIOLENTA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES", se suscribió acta de inicio el 12 de diciembre de 2024.

Que en el Contrato No. 1058 de 2024 se estableció el valor del contrato por la suma de CINCUENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE ($55.000.000) impuestos incluidos y se estableció como plazo de ejecución del mismo, hasta el 31 de diciembre de 2024 o hasta agotar el monto existente contado desde el perfeccionamiento del contrato.

Que, por la necesidad de continuar prestando el servicio, se tornó necesaria su prórroga hasta el 30 de junio de 2025 y dado que actualmente se ha presentado solicitud de nueva prórroga por parte de la contratista ante la existencia de recursos económicos disponibles por agotar; se ha considerado viable requerir esta nueva prórroga del contrato hasta el 30 de septiembre de 2025 con la finalidad de continuar prestando el servicio sin interrupciones y agotar el presupuesto asignado, de tal forma que se permita brindar la atención que requiere la población vulnerable, como se describe a continuación:

1. **JUSTIFICACIÓN.**

La prórroga resulta imperiosa por la necesaria continuidad de la prestación del servicio de asistencia funeraria a la población vulnerable para dar sepultura a las personas fallecidas que forman parte de grupos desprotegidos y en los que se encuentran inmersos por razón de sus limitados recursos económicos, porque resulta imposible su identificación o porque no han sido reclamadas por ningún doliente, como sucede con los denominados N.N. y las personas habitantes de calle; dadas las exigencias que han surgido en la actualidad, pues en los últimos meses se han presentado varias solicitudes de apoyo humanitario que requieren dicha prestación de servicios a la población referida.

Bajo ese entendido, considerando los fundamentos legales y jurisprudenciales que se describen más adelante, en aras de dar cumplimiento a las funciones legalmente atribuidas y que permitan prestar la atención solicitada por la población de escasos recursos y que se encuentra en estado de calamidad, es que la prórroga del contrato 1058 de 2024 resulta viable, conveniente y oportuna; pues con aquella se pretende, además de satisfacer las necesidades de ésta población vulnerable, dar continuidad a la prestación del servicio sin

2. FUNDAMENTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

a. Respecto a la necesidad del servicio

Con el propósito de realizar una buena gestión fiscal, el municipio de Ipiales busca efectivizar los principios que fundamentan el desarrollo de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través de la destinación eficiente de los recursos y el logro de resultados eficaces a la hora de realizar la contratación y ejecución de los distintos programas de interés que beneficien y mejoren la calidad de vida de sus habitantes, cumpliendo así con los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2º de la misma, entre los cuales se destaca: "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

Es así como en primera medida, le corresponde al Presidente de la República, conservar el orden público en el territorio nacional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 4º del artículo 189 de la Constitución Nacional. Por su parte, al Municipio, le corresponde asumir la función de administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley; ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; promocionar la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su jurisdicción de conformidad con la ley; solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales de la nación, al tenor de la ley; velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del mejor ambiente; promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del municipio y las demás funciones y competencias que le señale la Constitución y la Ley.

Ahora, siendo una de las competencias del municipio, la de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, atendiendo las políticas que establezca el presidente de la República y con sujeción a los principios de solidaridad y colaboración; se torna necesario dirigir, promover y generar una serie de políticas y estrategias tendientes a favorecer a las personas y grupos marginados o desprotegidos, siendo el Alcalde, al tenor de lo establecido en el artículo 314 de la Constitución Nacional, a quien le corresponde fortalecer la gobernabilidad local en materia de gestión de oferta social para la población vulnerable, y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto aprobado para cada vigencia.

Es así como a nivel local se ha pretendido centrar los distintos proyectos, estrategias, iniciativas o planes en la protección social e inclusión, apuntando a fortalecer la cohesión social y mejorar la calidad de vida de los habitantes de Ipiales y creando un entorno inclusivo que promueva el bienestar, la equidad y la solidaridad entre los ciudadanos que es esencial para el desarrollo social.

De esa forma se han contemplado distintos proyectos, iniciativas o planes, con diferentes objetivos entre los cuales se tiene la asistencia funeraria a población vulnerable y una de las formas en que estas estrategias puedan efectivizarse, es prestando la atención que se requiere para dar sepultura a las personas fallecidas que forman parte de grupos desprotegidos y en los que se encuentran inmersos por razón de sus limitados recursos económicos, porque resulta imposible su identificación o porque no han sido reclamadas por ningún doliente, como sucede con los denominados N.N. y las personas habitantes de calle.

Luego, la atención que se brinde a la población vulnerable encuentra su fundamento y justificación en distintas

normas que regulan el asunto; así, para la necesidad en particular, se encuentra que en el Decreto Ley 1333 de 1986 "*Por medio del cual se expide el Código de Régimen Municipal*", los artículos 268 y 269 señalan que dentro de los gastos obligatorios para los municipios, los Concejos Municipales incluirán en los presupuestos de gastos de cada vigencia, la partida necesaria para la inhumación de cadáveres de personas pobres de solemnidad, a juicio del alcalde, incluyendo el costo de las cajas mortuorias y de las cruces para la sepultura.

Igualmente, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 50 establece lo siguiente: *"ASISTENCIA FUNERARIA. En cumplimiento de su objeto y en desarrollo de sus facultades, las entidades territoriales, en concordancia con las disposiciones legales de los artículos* 268 y 269 del Decreto-ley 1333 de 1986, pagarán con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios, a las víctimas a que se refiere *la presente ley, los gastos funerarios de las mismas, siempre y cuando no cuenten con recursos para sufragarlos.*

PARÁGRAFO. Los costos funerarios y de traslado, en caso de que la víctima fallezca en un municipio distinto a su lugar habitual de residencia, serán sufragados por los municipios donde ocurrió el deceso y aquel en el que la víctima residía.".

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante sentencia T 165-2013, respecto a la inhumación mencionó que *"se trata de un derecho inmaterial, que escapa a las reglas del derecho sucesoral o de propiedad. Más bien, es un "asunto regido por normas de orden público, que protegen, en primer término, la moral individual y comunitaria que exige una actitud de respeto y recogimiento frente a los muertos y, en segundo lugar, la salubridad pública".*

De manera que, es una función del municipio en atención a ese respeto del derecho a la dignidad humana, velar por la comunidad tanto en sus condiciones de vida como en los casos de muerte, respetando el derecho a la inhumación del cuerpo por razones de salud pública y saneamiento ambiental, dirigiendo el gasto público a la población más vulnerable a fin de prestar colaboración a las familias de escasos recursos y que se encuentren en estado de calamidad por el fallecimiento de un ser querido y ante la imposibilidad económica para sufragar los gastos funerarios, e igualmente atender los casos de cadáveres identificados no reclamados y los no identificados dentro de los parámetros legales pertinentes.

Bajo ese entendido, encontrándose la administración firmemente comprometida con dar continuidad a la tarea de brindar dicho apoyo, considera necesario prorrogar el contrato 1058 de 2024 para extender la prestación de servicios funerarios integrales, por monto agotable, para la inhumación oficial de la población en condiciones de pobreza extrema, cadáveres no identificados (N.N.) e identificados no reclamados en los casos autorizados, que fallezcan por causa natural o violenta en el municipio de Ipiales, hasta el 30 de septiembre de 2025 atendiendo a la necesidad de la prestación del servicio sin interrupciones y teniendo en cuenta que como se ha observado en el transcurso de vigencias anteriores y principalmente en la de 2024, se ha presentado mayor demanda del servicio a fin y comienzo de año, luego, en los meses siguientes podría disminuir significativamente la solicitud de dicha atención dando lugar a contar con un vínculo contractual que permita prestar el servicio en los casos que se presenten, cubrir los costos que ello conlleve con el presupuesto previsto e iniciar con la nueva gestión contractual para un nuevo proceso que permita desarrollar los fines del estado como con el contrato y prórroga de que trata el presente documento, en la vigencia 2025.

a. Respecto a la continuidad del servicio

Relacionados los fundamentos que sustentan: la tarea del estado de velar por los derechos de la población vulnerable donde se ha observado que resulta indispensable garantizar la continuidad del servicio; se justifica igualmente tanto la contratación del servicio ya efectuada mediante el contrato No. 1058 de 2024, como la prórroga que se pretende hacer al mismo a fin de evitar la interrupción de la prestación y con ello la vulneración de los derechos fundamentales de esta población.

Por tal razón, la planeación de la asignación de recursos para el contrato de que trata la presente solicitud, tuvo en cuenta los imprevistos o demás situaciones que pudieren llegar a surgir a fin de dar continuidad al servicio y con ello garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos marginados o desprotegidos, relacionados con la dignidad humana y sobre los que el municipio debe velar, tanto en sus condiciones de vida, como en los casos de muerte, respetando el derecho a la inhumación del cuerpo por

Lo anterior dado que el contrato se ha celebrado para la satisfacción de las necesidades de la población y por tanto se torna imperativo permitir la continuidad del servicio, garantizando sus derechos fundamentales y cumpliendo con los fines del estado y la contratación estatal, al tenor de lo previsto en el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 que señala: *"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 ellas en la consecución de dichos fines."*.

a. Respecto de los principios de eficacia y eficiencia

Frente a este tema la Corte Constitucional en sentencia C-826 de 2023, refiere lo siguiente:

> *"En cuanto a los principios de eficacia y eficiencia, la Corte ha afirmado en relación con el primero, que la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. En este sentido, la Sala ha señalado que la eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado. Por su parte, en lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios. Así, esta Corte ha hecho referencia clara a la implementación del principio de eficacia, afirmando que este principio de la administración impone deberes y obligaciones a las autoridades para garantizar la adopción de medidas de prevención y atención de los ciudadanos del país, para garantizar su dignidad y el goce efectivo de sus derechos (...) de manera que en muchas ocasiones se ha ordenado a la administración pública la adopción de medidas necesarias que sean realmente eficaces para superar las crisis institucionales y humanitarias generadas por dichas situaciones, sin que para ello se presente como óbice argumentos de tipo presupuestal. En este orden de ideas, es evidente para esta Corporación que el principio de eficacia impide que las autoridades administrativas permanezcan inertes ante situaciones que involucren a los ciudadanos de manera negativa para sus derechos e intereses. Igualmente, que la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades debe ser un fin para las mismas, es decir, que existe la obligación de actuar por parte de la administración y hacer una real y efectiva ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso que sea necesario, en armonía y de conformidad con el debido proceso administrativo. En síntesis, esta Corte ha concluido que el logro de la efectividad de los derechos fundamentales por parte de la administración pública se basa en dos principios esenciales: el de eficacia y el de eficiencia. A este respecto ha señalado que la eficacia, hace relación al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la eficiencia a la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. En este sentido, ha sostenido que estos dos principios se orientan hacia la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo*

a un Estado administrativo de prestaciones.

Bajo ese entendido, se puede colegir que el primero hace alusión a la obligación que tiene la administración de garantizar la adopción de medidas de atención para las personas y grupos marginados o desprotegidos; y, por su parte, el principio de eficiencia, si bien busca la correlación de costos-beneficios, optimizando el rendimiento de los resultados con costos menores y economizando los recursos financieros, en armonía con el principio de planeación que rige la contratación estatal; debe tenerse en cuenta que buscando la eficiencia, el estado debe optar por los medios más adecuados para el cumplimiento de sus fines, y para el caso, la administración ha considerado que la prórroga del Contrato No. 1058 de 2024, es la figura jurídica que mejor se ajusta a la necesidad que presenta la comunidad en general con el propósito de continuar prestando los servicios funerarios integrales, por monto agotable, para la inhumación oficial de la población en condiciones de pobreza extrema, cadáveres no identificados (N.N.) e identificados no reclamados en los casos autorizados, que fallezcan por causa natural o violenta en el municipio de Ipiales.

Finalmente, debe resaltarse que al Contrato No. 1058 de 2024, que se pretende prorrogar, efectivamente se llegó a través de un proceso que ha atendido los preceptos normativos que regulan la contratación estatal y, por ende, el servicio contratado, fue adjudicado teniendo en cuenta la propuesta más favorable para el municipio y que respondió a las necesidades de la administración dentro de una relación de costos-beneficios.

b. Respecto del interés público

En este punto, es menester citar nuevamente el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 que señala: **"***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 ellas en la consecución de dichos fines.***".**

La sentencia C-499 de 2015 dispone:

- Que, en un Estado Social y Democrático de Derecho la contratación estatal, en tanto modalidad de la gestión pública, está regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad, previstos en el artículo 209 de la Constitución.
- Que, en la contratación estatal está comprometido el interés general, ya que el contrato estatal es un instrumento para cumplir las finalidades del Estado, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios públicos, con la colaboración de los particulares. Y,
- Que, la prevalencia del interés general, que es uno de los fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho de Colombia, conforme a lo previsto en el artículo 1 de la Constitución, e implica que la defensa de este interés sea una finalidad primordial en materia de contratación estatal y, además, un elemento relevante para su fundamento y estructura.

Por ello, la entidad estatal debe cumplir con los antedichos principios y garantizar que los contratistas también los cumplan, tanto en planeación como en la celebración y ejecución del contrato estatal.

En consecuencia, la prórroga del Contrato No. 1058 de 2024, busca precisamente cumplir con los principios y fines esenciales del estado, atendiendo las necesidades de las personas y grupos marginados o desprotegidos, en su dignidad humana, y haciendo efectivos sus deberes públicos por el compromiso que le asiste con ese interés general.

c. Análisis doctrinal y jurisprudencial de la prórroga del contrato

Al respecto, se cita el análisis efectuado por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en lo relativo a la modificación y adición de los contratos estatales, en su concepto C-943 de 2022 como respuesta a la consulta No. P20221207012068 del 07 de diciembre de 2022, y que permiten dilucidar los distintos fundamentos legales que justifican la viabilidad de aprobar la prórroga del Contrato No. 1058 de 2024 que se pretende con el presente.

"El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como en las normas que las han modificado y las complementan, no consagran una regulación expresa sobre la posibilidad de modificar bilateralmente los contratos celebrados por las entidades estatales. Ello encuentra sustento en que, en principio, los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues tales condiciones fueron convenidas luego de que la entidad pública surtiera todos los procedimientos previstos para la selección de su contratista y definiera los aspectos, técnicos, legales y financieros propios de cada caso, con observancia de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como de todos los demás principios de la función administrativa, aplicables al proceso de gestión contractual. La regulación expresa contenida en la Ley se limita a fijar los porcentajes límite para adicionar los valores inicialmente pactados, como lo hace el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, no existe ninguna restricción expresa para modificar los contratos estatales y los mismos principios antes referidos puede poner en evidencia la necesidad de suscribir documentos de modificación en los cuales se cambie parte de las estipulaciones pactadas en un comienzo. En el contexto antes descrito, la jurisprudencia ha fijado pautas generales conforme a las cuales la Administración Pública debe evaluar, teniendo cuenta las particularidades de cada caso, si resulta procedente suscribir documentos de modificación a los contratos que ha celebrado. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-416 de 2012, expresó lo siguiente sobre la posibilidad de modificar los contratos estatales:

> «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, 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, 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.
> [...]
> 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. 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 este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso.
>
> Ahora bien, 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.»

A su turno, el Consejo de Estado, ha expresado lo siguiente sobre el asunto:

> «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.
[...]
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, (ibídem), 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 y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes».

En el mismo sentido, en el concepto 2263 del 17 de marzo del 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó que la regla general es la no modificación del contrato, y la vía excepcional su modificación, sometida a límites legales; límites que, en los términos definidos en el referido concepto, corresponden a los siguientes:

«**1.** La necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia y libertad de concurrencia, durante la fase de ejecución del contrato.

Este límite encuentra sustento en el hecho de que, para celebrar contratos estatales las entidades públicas eligen, dentro de un «régimen de concurrencia y de igualdad, las mejores condiciones de costo, calidad e idoneidad de la prestación requerida», lo que supone que la selección objetiva de la oferta más favorable, se dirige a salvaguardar el interés público y, por lo tanto, celebrado el contrato en esas condiciones, su eventual modificación debe asegurar que lo adjudicado, y posteriormente alterado, consulte la mejor opción para el servicio público.

Así, según lo expuesto en el concepto en cuestión «la aplicación de los principios de transparencia, de libertad de concurrencia y de igualdad, consagrados en el Estatuto Contractual, y las reglas sustanciales del pliego de condiciones, que permitieron elegir la mejor oferta, previo cumplimiento de los requisitos habilitantes y de ponderación, deben ser de estricta observancia por la Administración y por el contratista, y sus efectos trascienden y se aplican durante la ejecución del contrato y en su liquidación, como garantía de inalterabilidad de lo pactado y de acatamiento a la legalidad de las reglas aplicadas en la actuación previa.

2. Límites de orden temporal, entre los que están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia

escrito; ii) la motivación y justificación de la modificación, la cual constituye un elemento esencial que permite determinar la juridicidad y la necesidad de una modificación determinada; así como su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido.

4. Límites de orden material, que corresponden a: i) la prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que, «habiendo figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada».

Sobre el alcance de dicha prohibición, la Sala de Consulta y Servicio Civil expresó lo siguiente:

«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.

[...]

– Las causas que justificarían la modificación del contrato deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, con una diligencia debida, que hagan imperiosa o necesaria la modificación de algunas estipulaciones del contrato, como única manera de conjurarlas. Debe tratarse de la existencia de circunstancias surgidas de un riesgo imprevisible, no necesariamente de una situación no prevista, que pueda razonablemente considerarse en un futuro mediato o que debieron ser previstas en la etapa de planeación del contrato. Ello supone la existencia de circunstancias posteriores, externas a las partes y no agravadas por su acción u omisión, puestas de manifiesto o imposibles de advertir en la etapa precontractual, que, además, muestren la imposibilidad de cumplir lo pactado inicialmente, o su falta de idoneidad. Estas circunstancias pueden obedecer a razones de tipo geológico, medioambiental o de otra índole, que no pudieron ser razonablemente previstas. [...]

- La existencia de una necesidad de servicio público que justifique la modificación, hasta el punto de conjurar la nueva necesidad. La acreditación de estas circunstancias estará a cargo de la entidad estatal, justificada en los estudios previos y en la debida motivación del contrato modificatorio

- El cumplimiento del límite cuantitativo consagrado en la ley para los contratos adicionales. [...]

- Debe tratarse de prestaciones necesarias e inseparables técnica o económicamente del contrato inicial, que no permitan su uso o aprovechamiento independiente La modificación de las condiciones de la prestación o del contrato debe presuponer que no pueda ser materia de un nuevo proceso de selección, o de su contratación con un tercero, en razón a que, por su naturaleza, resulte inseparable técnica o económicamente de la prestación pactada en el contrato inicial».

Es claro, entonces, que conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, la cual se comparte por esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tiene carácter excepcional y solo

procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse, que la causa de la modificación es real y cierta, y cuando se deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador. Así las cosas, para establecer si un contrato determinado puede ser susceptible de modificación, se hace necesario que la Administración analice, en cada caso, la concurrencia de los aspectos antes referidos.

Además de lo anterior, las modificaciones no podrían suponer la variación del objeto de un contrato, pues ello supondría la alteración de su esencia y lo convertiría en otro tipo de negocio jurídico. Si se presentara esta situación lo indicado no sería modificar el contrato sino celebrar uno nuevo.

Sobre este último punto, la doctrina ha precisado que 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». Para la determinación de los aspectos que no alteran la esencia del contrato estatal y que por ello al variarse no lo convierte en otro contrato, resulta útil remitirse a lo previsto en el artículo 1501 del Código Civil, que establece que los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales. Las definiciones de cada uno de dichos conceptos efectuadas en el artículo en comento resultarán útiles para establecer, en un caso determinado, si una específica modificación altera la esencia del contrato.

En todo caso, corresponderá a cada Entidad Estatal realizar el análisis respecto a la precedencia de modificar determinado contrato estatal, en el entendido que se respeten las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, además de definir previamente su procedencia desde la perspectiva jurídica, técnica y financiera.".

Ahora bien, respecto de la referida modificación de los contratos, especialmente lo referente a la adición y prórroga de los mismos, se cita el análisis efectuado igualmente por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en su concepto C-784 de 2022 como respuesta a la consulta No. P20221006010050 del 05 de octubre de 2022, y que permiten agregar fundamento legal a la viabilidad de aprobar la prórroga del Contrato No. 1058 de 2024 que se pretende con el presente. De esta forma, refiere que: "la ejecución de los contratos estatales está sujeta a los cambios propios del paso del tiempo. Así, durante la etapa de planeación, las entidades públicas estiman y determinan las prestaciones que demanda la satisfacción de la necesidad de interés colectivo que pretende satisfacer. No obstante, durante la ejecución del contrato, las partes identifican alguna de las siguientes situaciones: i) la necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades inicialmente previstos, a lo que se le conoce como «mayores cantidades de obra», «obras adicionales» o adición de «ítems contractuales»; y ii) la necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica las entidades ejecutan «obras extra» o «amplían el alcance» del contrato mediante la celebración de un «contrato adicional».

Este último término tiene origen en el artículo 58 del Decreto ley 222 de 1983, el cual establecía el «contrato adicional» como el mecanismo a utilizar cuando existiere la «necesidad de modificar el plazo o el valor convenido y no se tratare de la revisión de precios» regulada por dicho estatuto. Sin embargo, dicha figura fue abandonada por la Ley 80 de 1993, estatuto que, fuera de lo dispuesto en relación con la potestad de modificación unilateral, solo aludió a la posibilidad de adicionar valor de los contratos estatales dentro de un límite dado por el cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial expresado, pero sin establecer una limitación expresa sobre otros elementos sobre los que recae la adición.".

Ahora, 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.

En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales. Respecto de los elementos accidentales del contrato estatal, el Consejo de

Frente al particular, 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."*

En ese orden de ideas, la administración pasa a realizar el análisis respectivo para determinar si en efecto se respetan las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico con la prórroga del contrato pretendidos de la siguiente forma:

La prórroga a realizarse se sustenta en la necesidad de dar continuidad al cumplimiento de los deberes que le asisten al municipio a la hora de brindar apoyo a las personas y grupos desprotegidos, resultando preciso la adaptación y resolución de los posibles inconvenientes que puedan presentarse al interrumpir la prestación de los servicios funerarios integrales, a fin de dar sepultura a las personas fallecidas que forman parte de grupos desprotegidos y en los que se encuentran inmersos por razón de sus limitados recursos económicos, porque resulta imposible su identificación o porque no han sido reclamadas por ningún doliente, como sucede con los denominados N.N. y las personas habitantes de calle; pues aquella obedece 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.

Asimismo, esta medida tiene un carácter excepcional, en atención a que con ella se pretende garantizar el interés público, tras verificar que la necesidad es real y cierta y se deriva de un sustento legal, como los anteriormente referenciados. Entiéndanse como de interés público, el derecho fundamental a la dignidad humana de que goza la comunidad, tanto en sus condiciones de vida, como en los casos de muerte, respetando el derecho a la inhumación por razones de salud pública y saneamiento ambiental.

De otra parte, debe resaltarse que la prórroga pretendida no supone la variación del objeto del contrato, pues para el caso, no se alteraría su esencia ni se convertiría en otro tipo de negocio jurídico, dado que esta medida responde a las necesidades expuestas.

En ese orden de ideas, la administración municipal ha considerado que la opción más viable para continuar ejecutando el objeto del Contrato No. 1058 de 2024, es la prórroga, toda vez que de no hacerla podrían vulnerarse los derechos fundamentales de las personas o grupos desprotegidos, por la interrupción o la falta de la prestación del servicio referido.

Por lo anteriormente expuesto, **solicito muy respetuosamente, se sirva AUTORIZAR LA PRÓRROGA del Contrato No. 1058 de 2024, Proceso SMC-096-2024, hasta el 30 de septiembre de 2025.**

Sin otro particular, se suscribe atentamente,

Supervisor

JUAN CARLOS MORALES QUINTERO
Secretario de Gobierno

SEGUNDA PRÓRROGA	
Aceptación de la oferta o contrato No.	1058 DE 2024
Proceso No.	SMC-096-2024
Objeto del contrato	SERVICIOS FUNERARIOS INTEGRALES, POR MONTO AGOTABLE, PARA LA INHUMACIÓN OFICIAL DE LA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE POBREZA EXTREMA, CADÁVERES NO IDENTIFICADOS (N.N) E IDENTIFICADOS NO RECLAMADOS EN LOS CASOS AUTORIZADOS, QUE FALLEZCAN POR CAUSA NATURAL O VIOLENTA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES
Contratante	MUNICIPIO DE IPIALES
Contratista	BERTHA LIGIA CABRERA DE ROSERO C.C. No. 36.991.245 DE IPIALES (NARIÑO)
Valor	CINCUENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE ($55.000.000)
Plazo contractual	A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024 O HASTA AGOTAR EL PRESUPUESTO OFICIAL.
Control de inicio, suspensiones, reinicios y prórrogas	
Fecha de aceptación de oferta	28 DE NOVIEMBRE DE 2024
Fecha de inicio	12 DE DICIEMBRE DE 2024
Fecha de terminación	31 DE DICIEMBRE DE 2024 O HASTA AGOTAR EL MONTO EXISTENTE
Fecha primera prórroga	30 DE DICIEMBRE DE 2024
Fecha de terminación primera prórroga	30 DE JUNIO DE 2025
Fecha segunda prórroga	27 DE JUNIO DE 2025
Fecha de terminación segunda prórroga	30 DE SEPTIEMBRE DE 2025

Es parte integrante de la presente acta:

1. Oficio de fecha 25 de junio de 2025 por medio del cual la contratista solicita y justifica la prórroga del contrato número 1058 de 2024.
2. Oficio de fecha 26 de junio de 2025 por medio del cual el supervisor del contrato número 1058 de 2024 solicita la prórroga del contrato hasta el 31 de agosto de 2025 con su respectiva justificación y fundamentación legal.

Observaciones:

El Supervisor en el presente documento deja constancia de la procedencia de la prórroga de acuerdo con las manifestaciones del contratista en oficio de fecha 25 de junio de 2025, y solicitud de prórroga con concepto favorable de fecha 26 de junio de 2025. Asimismo el

Representante legal de la Entidad o el servidor público con facultades para contratar, ante el visto bueno del Supervisor, procede a autorizar la prórroga solicitada.

Por lo expuesto, las partes acuerdan:

Primero. PRORROGAR el plazo de ejecución del Contrato No. 1058 de 2024, hasta el 30 de septiembre de 2025.

Segundo.- El contratista se obliga al restablecimiento de las garantías respectivas.

Tercero.- La presente acta se perfecciona con la firma de las partes.

Para constancia se firma en Ipiales, el 27 de junio de 2025.

EL MUNICIPIO,	**CONTRATISTA**
DAVID TARSICIO VILLAMIL ROSAS DIRECTOR DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN	**BERTHA LIGIA CABRERA DE ROSERO** **C.C. No. 36.991.245 DE IPIALES (NARIÑO)**
SUPERVISOR **JUAN CARLOS MORALES QUINTERO** SECRETARIO DE GOBIERNO	

Revisó: David Tarsicio Villamil Rosas
Director Departamento Administrativo de Contratacion