Bogotá D.C., diciembre 23 de 2025

Señores
SECRETARÍA GENERAL – GRUPO DE CONTRATACIÓN
DEFENSORIA DEL PUEBLO
Bogotá D.C.

Referencia: Solicitud de prorroga al Contrato No. DEF-1184-2025

Objeto: ADQUISICIÓN DE BANDERAS, ESCUDOS Y ASTAS PARA LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS Y SEDES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

Cordial saludo,

LUISA FERNADA RODRIGUEZ BENAVIDES, persona natural me permito solicitar a la entidad a la entidad realizar modificación al contrato de referencia, en su plazo de ejecución conforme a lo siguiente.

MARCO LEGAL

- **LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL**

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 (Sentencia C-300 de 2012), a los cuales sirve el contrato (Sobre la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho, ver la sentencia C932 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.) 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 (…)" 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. Dentro del marco jurídico del contrato surgen derechos y deberes que generan condiciones recíprocas (obligaciones correlativas), estipuladas dentro de nuestra normatividad en el artículo 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, en donde se establece principalmente que es un deber del Estado exigir el cumplimiento del objeto del contrato en las condiciones pactadas y mantener las condiciones técnicas y económicas del contrato; adicionalmente surge para la otra parte contratante la obligación de cumplir puntualmente dentro del cronograma pactado. De lo anterior se pretende entonces un adecuado equilibrio entre autonomía y responsabilidad dentro de un marco de gestión pública eficiente, eficaz y oportuna que le imprima diligencia, rectitud y transparencia a los procesos contractuales y a la actuación de todos los sujetos que en ellos intervienen. Igualmente, en Colombia la Corte Constitucional, basada en pronunciamiento del Consejo de Estado, resalto que las modificaciones a los contratos deben ser excepcionales, por causas que verdaderamente se justifiquen y no pueden ser utilizadas para afectar el derecho al acceso a la contratación estatal en condiciones de igualdad, como se puede leer en Sentencia C-153-2017 con ponencia de la Doctora PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR, la cual establece:

> *"(…) 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. 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, (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" (negrilla fuera del texto).

Por otra parte, en Colombia se hace viable la modificación de los contratos estatales por medio de un acuerdo de voluntades, conforme a la jurisprudencia, en la cual se lee en la Sentencia C-300/12 Magistrado Ponente JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB lo siguiente:

"(…) 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 (3 Ver por ejemplo Procuraduría General de la Nación. Procuraduría Primera Delegada para la Contratación estatal. Radicación 154- 40468. 2001.).

Al respecto, la Sala de Consulta en el concepto en cita indicó: 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 contrato de manera que es indiferente que fueran conocidas o, si debieron serlo, si se previeron y fracasaron los mecanismos para su regulación, etc. En

la actualidad, y dada la teoría constitucional que subyace en materia de prestación de s 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, (…)".

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 (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). En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales (Esta disposición señala: "ARTICULO 1501. 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 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.).** (…)".(Negrilla fuera del texto)

Que en el mismo sentido en Sentencia C-713/09, la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

"... 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."

"... El mandato otorgado al Congreso de la República, en el artículo 150 de la Carta, para que dicte un estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional, implica el reconocimiento de una amplia libertad de configuración del legislador para diseñar un régimen legal cuya finalidad sea la de propender por el logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que el cumplimiento de estas metas requiere del aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos mediante la contratación. En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado."

Que de acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Que los contratistas en virtud del interés público tienen el deber de cumplir con sus obligaciones conforme a las condiciones de tiempo, modo y lugar pactadas en el contrato.

Que el vencimiento del plazo no es un modo de extinción de las obligaciones pactadas en un contrato, por lo tanto, si ese plazo finaliza sin que las obligaciones estén cumplidas, el contratista tiene el deber de cumplirlas.

Que la Entidad Estatal como administradora de sus Procesos de Contratación tiene la facultad de decidir si recibe o no el bien o servicio entregado tardíamente, para lo cual deberá analizar la necesidad que se pretende satisfacer y la pertinencia del cumplimiento, es decir, si ese cumplimiento tardío tiene la capacidad de satisfacer la necesidad objeto del contrato celebrado.

- **PRÓRROGA DEL CONTRATO ESTATAL**

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 (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)

En cuanto al tema es importante precisar:

- Los contratos también pueden ser objeto de prórroga, es decir de una ampliación del plazo.
- Las ampliaciones del plazo que ocurran por causa de incumplimiento del contratista deberán generar la aplicación de sanciones. Por el contrario, las ampliaciones que se motiven en circunstancias imprevisibles e irresistibles para el contratista podrán generar el pago de compensaciones, previo análisis.
- La prórroga debe ser justificada, dicha motivación debe expresar las situaciones no previstas inicialmente que ocasionan la prórroga y/o las variables impredecibles e irresistibles.
- Las razones no deben ser producto de la falta de una correcta planificación o de inadecuados estudios previos.

- **FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO**

El Consejo de Estado, en su jurisprudencia ha indicado que "… la fuerza mayor y el caso fortuito son figuras reconocidas por la ley, la jurisprudencia y la doctrina como eximentes de responsabilidad en todo tipo de contratos. El argumento principal radica en que existe "una ruptura del nexo causal entre la no ejecución del contrato y el daño derivado del mismo" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (05 de noviembre del 2005). Radicación 25000-23-26-000-1994-00448-01(14392). [C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez]

Igualmente, la Jurisprudencia de dicha corporación ha indicado que:

> *la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que los autos de autoridad, para que sean constitutivos de fuerza mayor, en los términos de la norma citada, son aquellos que se derivan de una clara manifestación del poder público, que implican o conllevan el ejercicio de una potestad o prerrogativa estatal (v.gr. actos de policía o jurisdiccionales) y que le imponen a un particular una carga o deber específico. De allí que, no todo auto de autoridad pública puede ser entendido como fuerza mayor, sino solo aquellos que tengan la virtualidad de someter o doblegar la voluntad del particular, como serían ciertos actos de policía o jurisdiccionales..." (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)*

- **EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD**

El Principio de Anualidad contempla determinadas excepciones, en las cuales es posible extender la ejecución, compromiso o pago de obligaciones más allá de la vigencia fiscal correspondiente, de conformidad con la normatividad aplicable.

Dentro los mecanismos presupuestales que constituyen excepciones al principio de anualidad se identifican

i) las vigencias futuras,
ii) las cuentas por pagar y
iii) las reservas presupuestales.

Las primeras, de conformidad con el artículo 23 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se refieren a la autorización que deben solicitar las entidades para asumir obligaciones que afectarán los presupuestos siguientes a los de la vigencia fiscal en la que inició la ejecución.

Las segundas, esto es, las cuentas por pagar consisten en obligaciones cumplidas en la vigencia actual, correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios, de las cuales solo se encuentra pendiente el pago de acuerdo con los compromisos presupuestales adquiridos por la entidad.

Y las terceras, las reservas presupuestales suponen que ***«Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen».***

PETICIONES

Me permito solicitar la ampliación del plazo del contrato de referencia, en razón a las siguientes circunstancias:

1. Indisponibilidad de materia prima

La madera, insumo esencial e indispensable para la fabricación de las bases y astas objeto del contrato, será recibida en su totalidad el 28 de diciembre de 2025, conforme a las confirmaciones emitidas por los proveedores y debidamente soportadas en las comunicaciones que se anexan. Esta circunstancia, de carácter técnico y logístico, es ajena a la voluntad del contratista y genera una afectación directa sobre el cronograma de producción, lo cual imposibilita el cumplimiento de la entrega total de los bienes en la fecha inicialmente prevista, esto es, el 23 de diciembre de 2025.

La indisponibilidad temporal de la materia prima requerida para la fabricación de las bases y astas se presenta pese a que el contratista adelantó de manera oportuna y diligente las gestiones necesarias para su adquisición dentro del plazo de ejecución contractual, actuando conforme a los principios de planeación, responsabilidad y buena fe que rigen la contratación estatal. No obstante, dichas actuaciones, las condiciones de suministro informadas por los proveedores exceden el ámbito de control del contratista y afectan la capacidad de producción dentro del término originalmente pactado, haciendo materialmente inviable la entrega total de los bienes en la fecha acordada.

2. Entregas parciales

En atención a lo anterior, informamos que contamos actualmente con inventario disponible que permite efectuar una entrega parcial de 51 banderas de Colombia, la cual se realizará y legalizará dentro del término vigente de ejecución del contrato, es decir al 23 de diciembre de 2025, como avance en el cumplimiento del objeto contractual y conforme a las especificaciones técnicas establecidas.

Así mismo, y con el fin de garantizar la continuidad de la ejecución contractual y la culminación integral del objeto contratado, solicitamos respetuosamente la autorización para la recepción y facturación de entregas parciales, consistentes en: (i) la entrega de los bienes actualmente disponibles, dentro del plazo contractual vigente, y (ii) la entrega de los ítems restantes, una vez culminado el proceso de fabricación, dentro del plazo solicitado en la prórroga solicitada, correspondiente a 16 enero de 2026.

La implementación de entregas parciales constituye una medida técnica y administrativa orientada a mitigar los efectos derivados de la indisponibilidad temporal de la materia prima, permitir el cumplimiento progresivo del contrato y evitar posibles contingencias legales, asegurando el recibo a satisfacción de los bienes conforme a las especificaciones técnicas pactadas.

En virtud de lo expuesto, se solicita la ampliación del plazo del contrato hasta el 16 de enero de 2026, término que se considera razonable, necesario y proporcional para garantizar la correcta fabricación, entrega y cierre integral del contrato, en concordancia con los principios de eficiencia, responsabilidad y buena fe que rigen la contratación estatal.

Cordialmente,



LUISA FERNANDA RODRIGUEZ BENAVIDES
cc 1.030.601.827 De Bogotá