



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO COMANDANTE GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
EJÉRCITO NACIONAL
DIRECCIÓN DE ADQUISICIONES**

Bogotá D.C., 16 de marzo de 2026

Señor Teniente Coronel
JAVIER IGNACIO MARTÍNEZ ROMERO
Subdirector de Adquisiciones Ejército
Ciudad

Asunto: Concepto Jurídico Viabilidad Modificación CONTRATO No. 044-SUADQ-INTR-2025.

Respetuosamente me dirijo al señor Subdirector de Adquisiciones Ejército, con el fin de presentar concepto jurídico mediante el cual se analiza la viabilidad jurídica de modificar el CONTRATO No. 044-SUADQ-INTR-2025, en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución del contrato, conforme a las siguientes consideraciones:

ANTECEDENTES

Que el 01 de septiembre de 2025 se suscribió el CONTRATO DE COMPRAVENTA No. 044-SUADQ-INTR-2025, por parte del Señor Teniente Coronel JAVIER IGNACIO MARTÍNEZ ROMERO identificado con cédula de ciudadanía N° 74.380.608, quien actúa como SUBDIRECTOR DE ADQUISICIONES DEL EJÉRCITO NACIONAL y por la otra parte, la sociedad IMPOCOSER S.A.S. con NIT. 830025916-0, representada por el señor JESÚS HIGOR ROJAS VARGAS (suplente del gerente) con cedula de ciudadanía N° 79.937.939 de Bogotá, cuyo objeto es: *"ADQUISICIÓN DE MAQUINARIA CON DESTINO A LAS PLANTAS DEL BATALLÓN DE INTENDENCIA No. 1 LAS JUANAS Y BATALLÓN DE MANTENIMIENTO JOSÉ MARÍA ROSILLO" PARA EL LOTE 1.*"

Que el valor total del contrato es por la suma de DOS MIL SETECIENTOS DIECISÉIS MILLONES VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE. (\$2.716.022.600,00) INCLUIDO IVA Y DEMAS IMPUESTOS, GRAVÁMENES Y EROGACIONES QUE APLIQUEN, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°. 4225 de fecha 14 de enero de 2025 por recurso 10.

Que se encuentra aprobada la Garantía Única de Cumplimiento N° 4347148 del 03 de septiembre de 2025, expedida por la compañía SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

Que el día 11 de octubre de 2025 se suscribió el Contrato Modificadorio N° 1, mediante el cual se prorroga el plazo de ejecución del contrato.

Que el día 12 de diciembre de 2025 se suscribió el Contrato Modificadorio N° 2, mediante el cual se prorroga el plazo de ejecución del contrato y la forma de pago.

Que el día 13 de febrero de 2026 se suscribió el Contrato Modificadorio N° 3, mediante el cual se prorroga el plazo de ejecución del contrato y la forma de pago.

Que el plazo de ejecución del contrato es desde el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y hasta el 16 de marzo del 2026.

Que mediante comunicado de fecha 13 de marzo de 2026 el contratista IMPOCOSER S.A.S., solicita prorroga al plazo de ejecución del contrato hasta el 27 de marzo de 2026, debido a que las maquinas fueron descargadas en el lugar de ejecución y se encuentran en proceso de calibración de los componentes de los ojaletes y del broche tipo cazuela por sistema de tolvas y canales.



Que el día 16 de marzo de 2026 por medio de Circular N° 2026432008491423 el señor Subdirector de Adquisiciones Ejército, solicita la emisión de los conceptos de viabilidad de modificación al contrato.

Que mediante oficio con radicado número 2026692008353953 MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMGF-COLOG-BRLOG1-BAINT del 16 de marzo de 2026 se emite concepto técnico favorable para modificar el plazo de ejecución del CONTRATO No. 044-SUADQ-INTR-2025.

Que mediante oficio con radicado número 2026694008355893 DN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMGF-COLOG-BRLOG1-BAMAN-EJC-15.2 del 16 de marzo de 2026 el supervisor del contrato emite concepto favorable para efectuar la modificación al contrato.

Que mediante oficio con Radicado N° 2026432008772393: MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMGF-COADE-DIADQ-15.19 del 16 de marzo de 2026 se emite concepto presupuestal sobre la modificación CONTRATO N° 044-SUADQ-INTR-2025.

Que por medio de oficio del 16 de marzo de 2026, el comité económico emite concepto favorable para prorrogar el plazo de ejecución del contrato, teniendo en cuenta que no se presenta ninguna afectación al equilibrio financiero ni económico del contrato.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

SOBRE 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 Estado¹, a los cuales sirve el contrato.² Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, 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 (...)”

Por lo tanto, siguiendo los lineamientos del artículo 40 del Estatuto General de Contratación, se infiere la posibilidad de adicionar o reformular, de común acuerdo, los contratos inicialmente suscritos, en cuanto a trabajos (agregación o extra, supresión o disminución), al plazo (tiempo) y al precio (valor).

Las reformas pueden hacerse mediante “*contrato adicional*”, o mediante un “*modificatorio*” que será parte integrante del contrato principal, porque aquél no será un contrato autónomo sino accesorio.

“(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación (...), entre otros. Ahora bien en el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 2001, la Corte Constitucional señaló que la modificación de los contratos puede ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal. (...)”

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 de 1993, la Sala de Consulta aseveró:

¹ Sentencia c-300 de 2012

² 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.



“(…) 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 unilateral, dejando de lado los necesarios análisis de la posibilidad de convenir modificaciones”.

Ahora bien, como se indica en este 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. (...)”

SOBRE EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL

La planeación es entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, siendo por tanto el pilar de la contratación estatal.

El proceso de contratación definido por el Decreto 1082 de 2015, es el conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantada por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento final.

Tenemos entonces que el principio de planeación se desarrolla en la etapa precontractual, entendida como la que antecede cualquier contratación y determina en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección o de los contratos que se suscriban.

El principio de planeación implica entonces que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible.

En cumplimiento del principio de planeación las Entidades Estatales elaboran el *Plan Anual de Adquisiciones* en el cual se señalan las necesidades (bienes, obras o servicios) y previo a contratar,



bajo cualquiera de las modalidades que señala la Ley se deben elaborar los estudios previos,³ el cual contiene todo el análisis, documentos y trámites del proceso contractual y del contrato mismo; en este sentido debemos anotar que el principio de planeación en ningún momento ha sido quebrantado.

Así las cosas, queda suficientemente justificada la necesidad de prorrogar el contrato objeto del presente modificatorio, sin quebrantar en ningún sentido el principio de planeación, como quiera que el actuar de la Administración siempre está encaminado a dar cumplimiento a lo inicialmente planeado, en este caso con la entrega de los elementos contratados.

Se evidencia que a la fecha se han adelantado las actuaciones tendientes a efectuar la entrega de las maquinas dentro del plazo de ejecución, de acuerdo con las actuaciones adelantadas el día 6 de marzo del 2026 arribaron las maquinas pendientes por entregar a la Unidad donde serán instaladas, posterior a ello iniciaron las actividades para la puesta en funcionamiento en lo que respecta a las instalaciones eléctricas y de aire, sin embargo se presentaron novedades con la calibración de las maquinas que se encuentran en proceso de corrección, por lo que se hace necesario culminar dicho proceso para cumplir el objeto contractual.

SOBRE LA PRORROGA DEL CONTRATO ESTATAL

El Consejo de Estado, en reiterada 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. (...)”

Asimismo, es oportuno precisar lo siguiente:

- Los contratos también pueden ser objeto de prórroga, es decir, una ampliación al plazo de ejecución.
- 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.

³ Decreto 1082 de 2015, SECCIÓN II ESTRUCTURA Y DOCUMENTOS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN, SUBSECCIÓN I Planeación, Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.

Al respecto, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 13 de agosto de 2009, sostuvo lo siguiente:

“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.”

De acuerdo con lo anterior y en virtud de lo manifestado por el fabricante de las maquinas pendientes por entregar, se puede establecer que los elementos objeto del contrato se encuentran en ajustes técnicos de calibración para poner en funcionamiento las maquinas, lo cual indica que son ajustes que no conllevaran tiempos extensos, por lo que es viable prorrogar el plazo de ejecución.

CONCEPTO

En primera instancia, debemos recordar que el contrato estatal, es el principal instrumento de ejecución de los recursos públicos, y propende por 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 este contrato 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.

Por lo anterior se puede inferir que, en cualquier caso, tanto la decisión de prorrogar un contrato celebrado por alguna entidad pública, como la duración y las condiciones de dicha prórroga, deben obedecer a lo previsto en la Ley y a la aplicación de los principios generales que gobiernan la contratación estatal, entre ellos el de planeación Contractual. En general, la prórroga puede celebrarse si constituye en cada caso concreto un medio adecuado, eficiente, económico y eficaz para realizar el interés público o general involucrado en el respectivo contrato.

En consecuencia, la prórroga de cualquier contrato celebrado por la Dirección de Adquisiciones debe obedecer, no solamente a la voluntad de las partes, sino en especial, a la decisión consciente, informada, razonada y deliberada, luego de evaluar las opciones jurídicas que tenga a su disposición en cada caso, con relación a la terminación o a la continuación del contrato, y de analizar cuidadosamente sus costos, riesgos, ventajas y, en general, sus pros y contras, todo lo anterior en aplicación de la normatividad a cada caso en concreto, sin llegar a generar vulneraciones o afectaciones con la decisión adoptada. En ese sentido y conforme a los documentos que originan la modificación, es procedente prorrogar el plazo de ejecución hasta el 27 de marzo de 2026, con el fin de culminar los ajustes finales de calibración de las maquinas y puesta en funcionamiento.

Ahora bien, además de del principio de la autonomía de la voluntad por la cual las partes de contrato pueden llegar a acuerdos para garantizar la correcta ejecución y sobre todo el cumplimiento de los fines estatales, tenemos que el principio de conservación del contrato, que sostiene que es imperioso desplegar todas las actividades tendientes y necesarias para cumplir con el objeto, eso sí con apego a la normativa vigente y dando cumplimiento a los principios de la contratación, tal y como lo ha manifestado el H. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Germán Bula Escobar (E), Radicación interna: 2278, Número Único: 11001-03-06-000-2016-00001-00 del 05 de julio de 2016.



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


Es por ello que el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, en virtud del principio de legalidad que rige todas las actuaciones Administrativas, del principio de autonomía de la voluntad y del interés general, permite que sea dable que se lleguen a acuerdos con el fin de cumplir con el objeto del contrato y satisfacer las necesidades de la Administración.

En este sentido y dada la necesidad puesta en conocimiento respaldada por el concepto del comité técnico y en consonancia con el concepto económico y presupuestal, se puede concluir que: (I) a la fecha se encuentra en ejecución CONTRATO No. 044-SUADQ-INTR-2025. (II) existe una necesidad pendiente por satisfacer, la cual se enmarca dentro del objeto contratado, (III) no existe afectación alguna al objeto del contrato. (IV) No se vulneran los principios de la actividad contractual, (V) el propósito es en cumplimiento de los fines estatales.

Corolario de lo anterior, en virtud de la normatividad y jurisprudencia mencionada, y en razón a que se encuentra una necesidad pendiente por satisfacer, se recomienda despachar favorablemente la prórroga del plazo de ejecución hasta el 27 de marzo de 2026 al CONTRATO No 044-SUADQ-INTR-2025.

Por último, es menester indicar que el presente concepto se suscribe conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



PS. JONNATAN FELIPE PUERTO GARCIA
Asesor Jurídico DIADQ

