ESTUDIO DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD PARA MODIFICATORIOS DE CONTRATO.

1. ANTECEDENTES.

El DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, celebró el Convenio No 030 de 2026 con ASILO CASA DEL RECUERDO identificado con el NIT. 800.117.328-6 por un valor de SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL DOSCIENTOS TREINTA DOS PESOS MCTE ($642.951.232) cuyo objeto es: AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y FINANCIEROS CON EL FIN DE APOYAR EL FORTALECIMIENTO A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN ESTADO DE ABANDONO, INDIGENCIA Y VULNERABILIDAD EXTREMA, DE ACUERDO CON LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO, RESIDENTES HABITUALES DE MOMPOX, BOLÍVAR.

2. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS MODIFICACIONES.

2.1. La finalidad del contrato estatal como fundamento legal de su mutabilidad.

El fin de la contratación estatal en el Estado Social de Derecho se asocia directamente al interés general, puesto que el contrato estatal es uno de los instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus fines y prestar de forma continua y eficiente los servicios públicos a su cargo, con la colaboración de particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas.

El interés general se ve honrado por la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios contratados y el feliz término de los mismos, de ahí que las partes contratantes tengan el deber de desplegar toda actividad necesaria para cumplir con el objeto contratado y así lograr los fines públicos, en observancia al principio de conservación de los contratos.

Como lo ha precisado el Consejo de Estado la justificación del **principio general de conservación de los contratos** reside en que, no obstante que se pueden observar imperfecciones en el curso de la ejecución del contrato, las partes normalmente tienen interés en mantener vigente el negocio originario, ya que lo contrario supondría comenzar de nuevo con la consecuente pérdida de tiempo y de recursos, razón por la cual se les impone el deber de hacer "*lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla"* y acordar "*los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente"* las situaciones que lleguen a presentarse[1].

Encuentra sustento en estos postulados la posibilidad de que las partes modifiquen las condiciones contractuales con el fin de salvar los obstáculos que pueden presentarse durante la vigencia del contrato y que hacen imposible o dificultan su ejecución en las condiciones inicialmente previstas, pactando aquellas que permitan cumplir y llevar a feliz término el contrato.

Así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-300/12, de la cual se transcriben los siguientes apartes:

> *"Por regla general,* ***los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado****, a los cuales sirve el contrato.[2] 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****[3], 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.[4] 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****:*

---

[1] Ibídem.

[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.

[3] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[4] 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).

> *'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****."*[5]

Incluso, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sostuvo en concepto emitido el 18 de julio de 2002:

> *"La contratación entendida como un instrumento para alcanzar los fines estatales y satisfacer el interés público, hace que la administración se encuentre facultada para modificar los diseños y estudios previos previstos inicialmente para la ejecución de una obra pública, cuando éstos adolezcan de errores o sean insuficientes o inadecuados, independientemente de la responsabilidad que ello pueda generar:"*
>
> *"Por consiguiente, si para alcanzar el objeto contractual se hace necesario corregir errores de diseño o buscar soluciones técnicas alternativas frente a eventos no previstos, la administración está en la posibilidad, y en el deber jurídico, de adecuar los diseños y estudios, así ello implique la ejecución de una mayor cantidad de obra y el desarrollo de obras adicionales al objeto contractual (…)"*
>
> *"Al respecto esta Corporación, en Sentencia de la Sección Tercera, proferida el 6 de septiembre de 1995, expediente No. 7625, dijo:*
>
> > *'(…) Límites en este sentido no existen ni pueden existir, porque las exigencias del interés público, el servicio a la comunidad, no pueden quedar comprometidos por el error inicial de la administración contratante o por un cambio en las circunstancias originariamente tenidas en cuenta en el momento de contratar. El interés general debe prevalecer en todo caso y en cualesquiera circunstancias (…)'*
>
> *De lo anterior resulta claro que* ***es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y el logro del fin perseguido con la contratación****; es un imperativo de su gestión, al cual no puede sustraerse so pena de incurrir en responsabilidad por omisión, pues iría en contra de lo previsto en el artículo 3 de la ley 80 de 1993*[6]*. Desde luego que, si las modificaciones requeridas implican adiciones en el alcance del objeto contractual o exigen la creación de nuevos ítems de contrato o variación en los precios unitarios, tales modificaciones deberán recogerse en un contrato adicional; si ellas solo exigen modificaciones de diseño o de cantidades de obra simplemente, no será necesario suscribir un contrato adicional y bastará, entonces, el acuerdo entre las partes." (Subrayas y negrillas fuera de texto)*

En esta misma línea, la Corte Constitucional en la sentencia antes referida señaló:

> *"Es posible que la modificación sea necesaria, aunque sea consecuencia de falta de previsión. En tal evento, si bien la modificación puede ser procedente, en tanto no sea imputable al contratista y de acuerdo con las reglas de distribución del riesgo, ello no exime a los funcionarios de la responsabilidad disciplinaria correspondiente. Al respecto, la Sala de Consulta en el concepto en cita indicó*[7]*: 'Al respecto se observa que el artículo 16 no califica en absoluto las circunstancias que pueden dar lugar a la parálisis o a la afectación grave del servicio, de manera que es indiferente que fueran conocidas o, si debieron serlo, si se previeron y fracasaron los mecanismos para su regulación, etc. En la actualidad, y dada la teoría constitucional que subyace en materia de prestación de servicios públicos a cargo del Estado, la*

---

[5] *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.

[6] *"Art.3º.De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos,* ***las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales****, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella en la consecución de dichos fines. Los particulares por su parte, tendrán en cuenta al celebrar* ***y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."*** **(Negrilla fuera de texto).**

[7] Consejo e Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 1952 del 13 de agosto de 2009.

mejor y más eficiente prestación de ellos, aún en caso de error o culpa de la administración, es razón suficiente para su modificación' (…)".

Vemos pues que la finalidad que persigue el contrato estatal de satisfacer el interés general debe prevalecer y es la que hace viable la mutabilidad del contrato, la cual encuentra igualmente sustentó en la **dirección general del contrato** que la entidad estatal tiene a su cargo, la cual comprende la facultad y el deber de ejercer el control y vigilancia en su ejecución y de realizar las actuaciones preventivas necesarias para que se cumpla su finalidad y objeto, para lo cual la entidad estatal podrá ejercer las facultades excepcionales consagradas en la Ley o acordar con el contratista las modificaciones que resulten necesarias[8].

2.2 Del Convenio No 030 de 2026.

El Departamento de Bolívar celebró el Convenio No 030 de 2026 con ASILO CASA DEL RECUERDO identificado con el NIT. 800.117.328-6 por un valor de SEIS CIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS MCTE ($642.951.232) cuyo objeto es: AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y FINANCIEROS CON EL FIN DE APOYAR EL FORTALECIMIENTO A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN ESTADO DE ABANDONO, INDIGENCIA Y VULNERABILIDAD EXTREMA, DE ACUERDO CON LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO, RESIDENTES HABITUALES DE MOMPOX, BOLÍVAR.

En cuanto a las modificaciones:

Ahora bien, en lo que respecta a las modificaciones para los casos que nos ocupan en el presente estudio, procederá la entidad a realizar modificaciones relacionadas a continuación:

- Que en virtud de la Cláusula Novena del Convenio suscrito se estableció que la supervisión, coordinación y vigilancia de la ejecución del contrato será ejercida por el Profesional Universitario Código 237 grado 03 del Eje Promoción Social de la Dirección de Salud Pública de la Secretaria de Salud Departamental.

- Que, con base en la facultad que tienen las partes de acordar modificaciones y con el propósito de fortalecer el seguimiento técnico, administrativo y financiero de los convenios y garantizar una adecuada distribución de las responsabilidades de supervisión, se solicita modificar la cláusula de supervisión, especificando que esta pasará a ser ejercida por el Director de Salud Pública , teniendo en cuenta que este tiene los conocimientos especializados que garantiza un nivel de supervisión acorde a la necesidad y exigencias del convenio.

3. CONCLUSIÓN:

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en precedencia, resulta conveniente realizar la modificación del Convenio No. 030 de 2026 en lo que concierne a la Cláusula Novena que quedara de la siguiente forma:

La supervisión, coordinación y vigilancia de la ejecución del convenio será ejercida por el Director de Salud Pública de la Secretaria de Salud Departamental, quien deberá utilizar los mecanismos necesarios para realizar el debido seguimiento, control, vigilancia y evaluación del cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones convenidas.

WILLIS SIMANCAS MENDOZA
Secretario de Salud.
Departamento de Bolívar.

Revisó: Luz Patricia Guerra Echenique - Jefe Oficina Asesora de Asuntos Jurídicos.

---

[8] Artículo 14 de la Ley 80 de 1993: *"1º. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado".*