



**100 años**  
de aporte técnico-científico  
a la administración de justicia

1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL*  
*OFICINA JURÍDICA*

---

## **Concepto 39-0J-2015**

Bogotá D. C., 27 julio de 2015

Doctora

**Claudia Isabel Niño Izquierdo**

Secretaria General

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Bogotá

**Asunto:** Concepto relacionado con la viabilidad de celebrar un contrato adicional al Contrato 336-SG-2014.

Respetada señora Secretaria:

Comendidamente me permito rendir concepto sobre la viabilidad de celebrar un contrato adicional al Contrato 336-SG-2014, cuyo objeto refiere a la renovación de los Laboratorios de Genética y Biología; pero que con ocasión de la entrega en uso de otros inmuebles para los mismos efectos, haría aconsejable la celebración de otro negocio jurídico.

### **1. ANTECEDENTES**

El 23 de septiembre de 2014, la Dirección Regional Bogotá, el Subdirector de Servicios Forenses, la Subdirectora Administrativa y Financiera y el Grupo Nacional de Arquitectura, solicitaron a la ordenadora del gasto se adelantara el trámite para contratar la renovación de los laboratorios forenses de Genética y Biología –Regional Bogotá- del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, adjuntando los documentos y estudios previos.

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz"*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia

1914 – 2014

DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA

La necesidad se justificó en los siguientes términos: “El laboratorio de Genética de la Dirección Regional Bogotá, debido a sus condiciones físicas actuales presenta algunas deficiencias que han venido a través del tiempo ocasionado algunos inconvenientes en el funcionamiento de cada uno de los procesos que allí se realizan, siendo necesario modificar su infraestructura debido a las siguientes razones que se resumen, así:

- a. En general, el área física con que cuenta actualmente el laboratorio de Genética es muy reducida, teniendo en cuenta el número de funcionarios que laboran en dichas áreas, ya que en esas áreas funcionan los Grupos de Genética Criminalística y Genética Convenio INMLYCF e ICBF.
- b. Los hallazgos de la Auditoría de ONAC realizada en diciembre de 2013 evidenció que las instalaciones del laboratorio no cumplen con los requisitos exigidos por la norma NTC ISO/IED 17025:2005.
- c. Los equipos de alta, mediana y baja tecnología que se encuentran dispuestos en las diferentes áreas especialmente en extracción, ya que no cuentan con suficientes espacios para su correcta ubicación dado las limitantes de espacio con que cuenta el área.
- d. No se cuenta con las condiciones adecuadas en las áreas locativas del laboratorio acordes con los requerimientos de normas nacionales e internacionales para laboratorios que tienen dentro de sus funciones el manejo de fluidos biológicos contaminados en cuanto a tipo de acabados de pisos, muros, cielos rasos, tipología de puertas y ventanas e iluminación, entre otros.
- e. No se cuenta con puertas ni ventanas de seguridad que permitan garantizar la separación efectiva o hermeticidad de las áreas.
- f. No se cuenta con un área adecuada e independiente para las neveras y congeladores, ya que en estos equipos se almacenan evidencias; por la falta de espacio actualmente se ha tenido que utilizar parte de la circulación.
- g. El área de recepción de muestras es bastante reducido y no cuenta con las condiciones técnicas adecuadas de ventilación y ergonomía por el número de funcionarios que laboran allí.
- h. El laboratorio en general no cuenta con un adecuado sistema de aire acondicionado.
- i. Por último, las instalaciones eléctricas y de cableado estructurado son muy obsoletas y no cumple con los estándares mínimos exigidos en cuanto a materiales, asepsia y grados de luminiscencia.

Adicionalmente, y con los mismos inconvenientes se encuentra el laboratorio de Biología ya que tampoco cuenta con áreas suficientes y adecuadas para la prestación del servicio; las

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



**100 años**  
de aporte técnico-científico  
a la administración de justicia

1914 – 2014

**DIRECCIÓN GENERAL**  
**OFICINA JURÍDICA**

---

*instalaciones cuentan con acabados muy deteriorados debido al uso y obsolescencia de los mismos, no posee iluminación y ventilación adecuadas, en general las zonas de los procesos son muy reducidas, al punto que por ejemplo el área de recepción de muestras es actualmente compartida con el laboratorio de Genética.*

*Por las razones antes expuestas, y teniendo en cuenta los requerimientos técnicos de los Coordinadores de los laboratorios de Genética Criminalística y Convenio y Biología Forense, y los lineamientos específicos de la Alta Dirección del Instituto, encaminados a la optimización y mejorar en los procesos en el manejo de las muestras, surge la necesidad de diseñar y renovar nuevamente los laboratorios bajo el criterio de unificar el procedimiento de los laboratorios, teniendo en cuenta una adecuada distribución de áreas por procesos, renovando las instalaciones hidrosanitarias, eléctricas y de conectividad de acuerdo con las exigencias técnicas actuales requeridas, para el óptimo funcionamiento de los equipos con que cuentan los dos laboratorios; así mismo, el cambio de los acabados de pisos, muros, cielo rasos, ventanería y puertas, todos ellos que garanticen la máxima asepsia, durabilidad y funcionalidad”.*

*Estas obras se encuentran incluidas dentro del plan de obras solicitado por la Subdirección de Servicios Forenses e incluyen las directrices emanadas tanto de la Dirección Regional Bogotá como de la Dirección General del Instituto, encaminadas a la adecuada prestación del servicio médico legal, propendiendo por un mejor y rápido servicio a la comunidad al igual que la disponibilidad de espacios adecuados para los científicos que allí laboran”.*

Conforme a estudio de mercado se determinó el valor de la contratación en la suma de \$1.550.533.156,24 soportado en los certificados de Disponibilidad Presupuestal Nos 2998, 2999 y 3000 (SIIF 279014 del 25 de septiembre de 2014).

De esta manera, el Instituto dio inicio al trámite de la Licitación Pública No. 17-SG\_2014 para contratar “*La renovación de los laboratorios forenses de Genética y Biología –Regional Bogotá- del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses*”; publicándose el 30 de septiembre de 2014 el proyecto de pliego de condiciones y dando apertura al proceso el 16 de octubre de 2014 mediante la Resolución No. 0001645.

Conforme al cronograma del proceso, el 18 de noviembre se llevó a cabo la adjudicación del proceso de Licitación Pública No. 17-SG-2014 al CONSORCIO

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



**100 años**  
de aporte técnico-científico  
a la administración de justicia

1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA*

GLOBAL CONSTRUCTION BOGOTÁ, por la suma de \$1.506.635.007.22 incluido IVA y AIU, conforme a la Resolución No. 0001886.

El 5 de diciembre se suscribió el contrato No. 366 entre el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Consorcio Global Construction –Bogotá-, cuyo objeto es la *“Renovación de los Laboratorios Forenses de Genética y Biología – Regional Bogotá del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”*, con plazo de ejecución de seis (6) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, legalización, ejecución del contrato.

Posteriormente, se expidió el Decreto 0303 del 20 de febrero de 2015, reglamentario de la Ley 1408 de 2010, con el objeto de *“implementar un conjunto de medidas que contribuyan a la localización, identificación, inhumación y homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada, así como el brindar apoyo económico y asistencia psicosocial a sus familiares durante el proceso de entrega del cuerpo o restos humanos de la víctima, bajo los principios de dignidad, intimidad personal, igualdad y no discriminación, sin perjuicio de las demás obligaciones de atención y asistencia psicosocial que se le deben brindar a los familiares por su condición de víctimas, acorde con lo establecido en la normatividad vigente”*.

La citada disposición entró en vigencia el 20 de febrero de 2015 y organiza el Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos de que trata el artículo 4° de la Ley 1408 de 2010, cuyo objeto es la administración y procesamiento de la información de los perfiles genéticos obtenidos de las personas, cuerpos o restos humanos de las víctimas de desaparición y de las muestras biológicas de referencia tomadas a los familiares de éstas y en desarrollo de su objeto deberá indexar, organizar, centralizar y almacenar la información de los perfiles genéticos, así como realizar el cruce de información para la identificación de las personas desaparecidas.

Conforme a la estructura del Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos se otorga la Administración Nacional del mismo al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la administración local a los laboratorios de genética del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, de la Dirección Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional Colombia, y del Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses.

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



**100 años**  
de aporte técnico-científico  
a la administración de justicia

1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA*

---

Con el fin de apoyar al Instituto en el desarrollo de las tareas asignadas por el referido decreto, en el mes de abril de 2015 se recibió ofrecimiento por parte de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, de entregar en uso los siguientes inmuebles ubicados en el Complejo Hospitalario San Juan de Dios: **1.** El Edificio Inmunológico con un área de 1.237,74 mts<sup>2</sup>; **2.** El primer y segundo piso del ala sur del Edificio San Jorge, el cual cuenta con un área total de 585,87 mts<sup>2</sup>; **3.** El Edificio de Enfermedades Tropicales con un área de 2.405,9 mts<sup>2</sup>, todos ellos, con el fin de que se desarrolle la función otorgada legalmente, relacionada con el Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos, el Laboratorio de Estudio de casos de Violencia Sexual y la Morgue, lo cual coadyuva favorablemente en la ejecución de las labores del Instituto como administrador nacional y local del Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos.

El Instituto encontró el citado ofrecimiento como una gran oportunidad para ampliar sus instalaciones y prestar un mejor servicio, así como para asumir los nuevos roles impuestos por la ley, y en aras de prepararse para contribuir en el postconflicto, y en razón de ello, aceptó el ofrecimiento realizado por el Distrito Capital, y es así como se firma el Convenio Interadministrativo No. 094 de 2015, con la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, el cual tiene el siguiente objeto:

*“Aunar esfuerzos para garantizar en el Distrito Capital la puesta en funcionamiento del Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos de que trata el artículo 4º de la Ley 1408 de 2010, el Laboratorio de Estudio de Casos de Violencia Sexual y Morgue”*

Por todo lo anterior, y como quiera que se hace necesario trasladar el funcionamiento de los laboratorios de Biología y Genética Criminalística a la Sede del Complejo Hospitalario San Juan de Dios, con el fin de dinamizar el cumplimiento efectivo de las funciones asignadas por el Decreto 303 de 2015 al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como administrador nacional y local del Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos, se procede a efectuar el estudio de viabilidad jurídica para modificar el Contrato 366-SG-2014, en el sentido de redefinir lo referente a la renovación del laboratorio de Biología, ajustando las especificaciones técnicas para la renovación del Laboratorio de Estupefacientes cuya necesidad es similar a la planteada para el de Biología, bajo los siguientes planteamientos:

**2. NO VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PLANEACION- DECRETO 303 DE 2015 Y ENTREGA EN USO SEDE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS**

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direccionggeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direccionggeneral@medicinalegal.gov.co)  
Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)  
Bogotá Colombia



**100 años**  
de aporte técnico-científico  
a la administración de justicia

1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA*

---

Conforme al artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de celeridad, eficacia, moralidad, economía, imparcialidad y publicidad. De igual manera, la Ley 80 de 1993 y sus disposiciones reglamentarias prevén el principio de planeación, en el sentido de que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes, la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, etc., cuya contratación se haya determinado como necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc. y la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.

Así las cosas, el Instituto, en aplicación del principio de planeación, **el 23 de septiembre de 2014** inicio el trámite para contratar la renovación de los laboratorios forenses de Genética y Biología del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, bajo la necesidad imperiosa de adecuar los laboratorios para cumplir con las normas de calidad, en aras de la eficiente prestación del servicio médico legal, propendiendo por un mejor y rápido servicio a la comunidad al igual que la disponibilidad de espacios apropiados para los científicos que allí laboran.

No obstante lo anterior, posterior a la suscripción del contrato, se presentaron dos situaciones trascendentales que se describen a continuación:

- **EXPEDICION DEL DECRETO 0303 DE 2015. REGLAMENTO DE LA LEY 1408 DE 2010.**

Posterior al adelantamiento del proceso para la renovación de los Laboratorios de Biología y Genética y a la suscripción del contrato, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0303 del 20 de febrero de 2015, el cual reglamenta la Ley 1408 de 2010, **asignándole nuevas funciones al Instituto Nacional de Medicina Legal y**

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz"*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direccionggeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direccionggeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



**100 años**  
de aporte técnico-científico  
a la administración de justicia

1914 – 2014

DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA

**Ciencias forenses, como Administrador Nacional y local del Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos;** funciones éstas que para su efectiva ejecución requieren de instalaciones con condiciones técnicas adecuadas,

- **CONVENIO INTERADMINISTRATIVO CELEBRADO ENTRE LA EMPRESA DE RENOVACION URBANA –ERU- Y EL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES.**

Así mismo, el Distrito Capital de Bogotá, a través de la Empresa de Renovación Urbana –ERU- y el Instituto de Medicina Legal, en aras del interés común, consideraron necesario aunar esfuerzos para desarrollar políticas públicas que aporten a mejorar la situación de las víctimas de la violencia del conflicto armado en el país, entre otros aspectos, con la identificación y reparación como contribución efectiva al pos conflicto que el país espera, y en este sentido, LA ERU entregó al Instituto Nacional de Medicina Legal, el uso de algunos inmuebles del Complejo Hospitalario San Juan de Dios, pues tal como se prevé en el convenio, *“El Instituto requiere para el desarrollo de sus objetivos como administrador del Banco de Perfiles Genéticos un espacio físico que cumpla con los requerimientos técnicos para el desarrollo de tal función (...)”*.

De esta manera, el apoyo brindado por el Distrito Capital al permitir el uso de una sede para el funcionamiento del Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos, cuya administración corresponde al Instituto por expresa designación del Gobierno Nacional a través del Decreto 0303 de 2015, el cual lleva implícito el funcionamiento del Laboratorio de Biología y Genética Criminalística, es una circunstancia positiva imprevista de la cual no se tenía conocimiento al inicio del proceso de licitación Pública No. 17-SG\_2014, que redundó en beneficio no solo del Instituto al ubicarse en un espacio apropiado para la ejecución de sus funciones, sino de toda la comunidad para quien se prestan los servicios; más aún que en el citado complejo Hospitalario van a poder despachar los representantes de las víctimas de desaparecidos que a su vez tienen asiento en la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Así, la expedición del Decreto 0303 de 2015 que precisa nuevas funciones al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la entrega que hizo el Distrito - ERU del uso de algunas de las instalaciones del Complejo Hospitalario San Juan de

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongencal@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongencal@medicinalegal.gov.co)  
Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)  
Bogotá Colombia



1914 – 2014

**DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA**

Dios, son circunstancias constitutivas de fuerza mayor, esto es, hechos positivos no imputables a la administración, como quiera que son eventos de origen extraordinario e imprevisto, aunado al hecho que redunde en beneficio no solo del Instituto al ubicarse en un espacio adecuado para la ejecución de las funciones, sino de toda la comunidad para quien se prestan los servicios.

Por lo anterior, es claro que la administración, para el inicio del proceso de licitación pública 17-SG-2014, en aplicación al principio de planeación, contrató lo requerido por el Instituto de acuerdo a la necesidad expuesta en los estudios y documentos previos, no obstante, por circunstancias posteriores a la suscripción del contrato, externas al mismo y expuestas anteriormente, se hace necesario modificar el negocio jurídico en el sentido de ajustar las especificaciones técnicas previstas para el Laboratorio de Biología, por el Laboratorio de Estupefacientes, adecuándolas con menores cantidades de obra y obras no previstas.

En este mismo contexto, en relación con la posibilidad de celebrar el contrato adicional, el Interventor del Contrato 336-SG-2014, señaló:

*“1. Acorde a lo evaluado en los documentos que componen el contrato de obra, con los estudios previos, pliegos de condiciones; contrato y demás documentos que componen el proceso y el contrato, está claramente definido el objeto y alcance del mismo, el cual compone laboratorios de biología, como laboratorios de genética, teniendo claridad sobre cómo fue concebido el contrato, para nosotros como Interventoría, es claro que para hacer una modificación sobre la destinación de los recursos los cuales corresponden puntualmente a estos laboratorios, será la Entidad bajo su criterio y necesidad quien deberá hacer una modificación al contrato que implique la modificación del objeto contractual, así como el alcance del mismo.*

*3. Teniendo en cuenta lo anterior, dado que estas modificaciones surgen acorde a la entrega de nuevos sitios, puntualmente un Edificio de Laboratorios en el “San Juan de Dios”, los cuales están listos para ser usados por parte de Medicina Legal, en especial el laboratorio que corresponde a “Laboratorio de Biología”, nos es comunicado el 17 de abril de 2015, tanto al Contratista como a Interventoría, por lo cual se hace una suspensión, para resolver por parte de Medicina Legal, la nueva situación. Sin embargo nos es comunicado luego que se debe seguir con la ejecución de las obras del laboratorio de genética en el piso 3, sin embargo dado que tienen los espacios en el nuevo edificio entregado para los laboratorios de Biología, la Entidad*

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA*

*no ve necesario invertir estos recursos de Laboratorios de biología del contrato de obra del asunto, dados los nuevos espacios.*

4. *Teniendo en cuenta esta situación, y dado que estos Laboratorios son entregados a Medicina Legal, los recursos destinados para la construcción y dotación de los laboratorios de Biología que se encontraban en el Contrato, quedarían disponibles como sobrante en el mismo, o como un recurso disponible para el objeto o el alcance del contrato.*
5. *Acorde a lo manifestado por la Entidad los recursos sobrantes, pueden ser invertidos en otros laboratorios que son esenciales y urgentes, para el funcionamiento y el deber público, así como para la atención de las obligaciones de Medicina Legal, sin embargo esto acarrearía los cambios tanto en objeto como alcance mencionados en el punto uno de esta comunicación, y que están definidos en la Ley 80 de 1993, así como demás leyes vigentes.*

*(...).*

### **3. VIABILIDAD JURÍDICA DE MODIFICAR EL OBJETO DEL CONTRATO**

La modificación del objeto del contrato conforme a la jurisprudencia resulta viable, atendiendo siempre el cumplimiento de los fines estatales de la contratación, lo cual es procedente efectuar mediante un contrato adicional.

**En efecto, la Corte Constitucional<sup>1</sup> ha manifestado que** “*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.*”<sup>[11]</sup> 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**<sup>[12]</sup>, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los

<sup>1</sup> Sentencia C-300 del 25 de abril de 2012, expediente No. 8699

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongenceral@medicinallegal.gov.co](mailto:direcciongenceral@medicinallegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinallegal.gov.co](http://www.medicinallegal.gov.co)

Bogotá Colombia

1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA*

contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.<sup>[13]</sup> Al respecto, vale la pena destacar lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en **concepto del 13 de agosto de 2009**:

*“La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que **la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo**. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.”<sup>[14]</sup>*

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.<sup>[15]</sup> **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.

En este respecto, la Sala de Consulta en el concepto citado explicó en relación con la mutabilidad de los contratos de concesión de servicios públicos:

*“Es claro que al cambiar el entorno en que se desenvuelve la prestación de un servicio público a la comunidad, en forma tal que afecte gravemente dicha prestación, independientemente de su previsibilidad, deben mutar las obligaciones del contrato que tienen que ver con tales cambios, **o de lo***

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongenceral@medicinallegal.gov.co](mailto:direcciongenceral@medicinallegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinallegal.gov.co](http://www.medicinallegal.gov.co)

Bogotá Colombia



1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA*

**contrario se estaría dando un servicio inadecuado a las nuevas realidades sociales, culturales o tecnológicas”.**

Así mismo, el Consejo de Estado<sup>2</sup> afirma que siendo el objeto del contrato la determinación del acuerdo de voluntades a ejecutar, es necesario precisar la figura por medio de la cual es idónea la modificación del objeto contractual, señalando: “En vigencia de la Ley 80 de 1993 el legislador hizo eco de directrices jurisprudenciales como la anterior y trabajó el tema de la reforma de los contratos (...), lo cual se deduce de dicha formulación normativa donde la adición del contrato que es distinta del contrato adicional, se admite expresamente para adicionar su valor no más allá del 50% del valor inicial del contrato, **no para modificar su objeto puesto que este elemento esencial de los contratos tan solo puede sufrir mutaciones por vía del contrato adicional**, esto se deduce de lo normado en los artículos 16 y 41 de la misma ley 80 de 1993. **Sin duda la modificación del objeto contractual debe surtirse por vía de un contrato adicional y prueba de ello es que se entiende perfeccionado un contrato cuando existe acuerdo respecto del objeto y del precio y dicho acuerdo se eleva a escrito**. Tan cierto resulta ser que la modificación del objeto del contrato debe surtirse por vía de un contrato adicional, que por estar en presencia de un nuevo objeto, debe existir un nuevo acuerdo de voluntades que lo determine y que de paso fije el precio que por el mismo cancelará la administración (...)”.

De igual manera, la misma Corporación, respecto al contrato adicional, ha manifestado que éste se configura cuando las partes acuerdan modificación del objeto, diferenciando entre contrato adicional y reforma del contrato.<sup>3</sup>

“El legislador extraordinario denominó equivocadamente contratos adicionales a las modificaciones del plazo y del valor de los contratos administrativos, pues estos son simples reformas que no implican cambio radical en el contrato; **sólo, cuando se hace necesario reformar el objeto del contrato se está frente a la celebración de verdaderos contratos adicionales, porque ello implica una modificación fundamental del convenio inicial**. Por lo mismo, debe entenderse que cuando la norma se refiere a la celebración de un contrato adicional por modificación del plazo o del valor se está frente a una mera reforma del contrato, **y que se celebra un contrato adicional cuando las partes contratantes acuerdan una modificación del objeto, del plazo y del valor del contrato; como por ejemplo cuando en un**

<sup>2</sup> Consejo de Estado mediante providencia radicada bajo el No. 3314-04 de fecha 13 de mayo de 2004 con ponencia de la Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.

<sup>3</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Jaime Betancur Cuartas, Bogotá, quince (15) de marzo de mil novecientos noventa (1990), radicación número: 350

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direccionggeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direccionggeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



1914 – 2014

**DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA**

contrato de obras públicas se pacta la construcción de un determinado tramo de una carretera y una vez en ejecución se determina que el tramo debe ampliarse; ese cambio obviamente redundaría en la modificación del objeto, del plazo y del valor del contrato principal, lo que conlleva necesariamente la celebración de un contrato adicional”. (Subraya y Negrilla fuera de texto).

Así mismo, afirma la referida Corporación<sup>4</sup> “(...) que el contrato adicional implica la modificación de fondo del contrato aquél, un cambio sustancial sobretudo en el objeto contractual, es decir aunque integra con el contrato principal un todo trae un elemento nuevo.

En efecto, el contrato adicional bajo la vigencia del Decreto Ley 222 de 1983 tenía como objeto la modificación del plazo o valor convenido pero no la revisión de precios cuyo tratamiento tenía una disposición especial diferente; así mismo, no podía exceder la cifra resultante de sumar la mitad de la cuantía originalmente pactada más el valor de los reajustes que se hubieren efectuado a la fecha de acordarse la suscripción del contrato adicional (art. 58) y debía cumplir con requisitos de existencia similares a los del contrato principal, tales como causa- necesidad de la terminación del objeto del contrato principal, consentimiento- acuerdo entre las partes, objeto –ampliación del plazo y precio del contrato principal- y que conste por escrito (...).”

Esta Sección del Consejo de Estado en fallo proferido el día 18 de julio de 2002<sup>5</sup>, también en el caso específico del contrato de obra, diferenció entre el concepto de obras adicionales y entre mayores cantidades de obra ejecutada:

“Para la Sala no es claro si tales obras son realmente obras adicionales o corresponden más bien a mayores cantidades de obra ejecutada, circunstancia que no puede ser desconocida puesto que unas y otras obedecen a hipótesis distintas y, por ende, adquieren implicaciones jurídicas propias. En efecto, en los contratos de obra suscritos a precios unitarios, **la mayor cantidad de obra ejecutada supone que ésta fue contratada** pero que su estimativo inicial fue sobrepasado durante la ejecución del contrato, surgiendo así una ‘prolongación de la prestación debida’, **sin que ello implique modificación alguna al objeto contractual**. Esta situación justifica que en determinados casos se celebren contratos adicionales, o que, si esto no ocurre, se restablezca la ecuación contractual ya sea al momento de liquidar el contrato, o a través, de la acción judicial correspondiente, a condición, claro está, de que si el contrato fue

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, treinta (30) de octubre de dos mil tres (2003), radicación número: 68001-23-15-000-1996-11932-01(21570).

<sup>5</sup> Expediente 22.178. Actor: Unión Temporal Hidrocaña.

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongenceral@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongenceral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA*

---

*liquidado por las partes de común acuerdo, el contratista se haya reservado el derecho a reclamar por ello. En cambio, **la realización de obras adicionales supone que éstas no fueron parte del objeto del contrato principal, y por lo tanto implican una variación del mismo; se trata entonces de obras nuevas, distintas de las contratadas, o de ítems no previstos, pero que su ejecución, en determinadas circunstancias resulta necesaria.** Por tal razón, si para éstas no se celebra contrato adicional, ni son reconocidas al momento de liquidar el correspondiente contrato, su reclamación resulta procedente en virtud del principio que prohíbe el enriquecimiento sin justa causa, para lo cual debe acudir a la acción de reparación directa. En este caso se puede concluir, que el pago que se reclama corresponde realmente a mayores cantidades de obra ejecutada, y no a obras adicionales". (Subraya fuera de texto original)*

Dentro de este recorrido jurisprudencial, conviene citar apartes de la sentencia del 26 de enero de 2006, en la cual la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló que la modificación del contrato estatal puede consistir solamente en la variación del precio o el plazo, y que cualquier reforma del objeto en realidad es un contrato adicional nuevo. En este sentido, explicó: *"Tanto la jurisprudencia como la doctrina nacionales consideran que las nociones de contrato adicional y de adición de contrato no corresponden a la misma figura jurídica. Así, mientras que por el primero se entiende aquel contrato que implica una modificación fundamental del convenio inicial, la segunda se refiere a una mera reforma del contrato que no implica una modificación de su objeto."*[28] A continuación, aseveró: *"(...) En otras palabras, solamente habrá contrato adicional cuando se agrega algo nuevo al alcance físico inicial del contrato, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual y no cuando simplemente se realiza un ajuste del valor o del plazo inicial del contrato"*. (negrilla fuera del texto).

De esta manera, atendiendo la jurisprudencia de las altas corporaciones del Estado, se puede concluir que es viable la modificación de las especificaciones técnicas de la renovación del Laboratorio de Biología, como una parte del objeto del contrato 366-SG-2014, para ajustarlas a la renovación del Laboratorio de Estupefacientes, como quiera que la necesidad planteada por la unidad organizacional es similar.

Adicionalmente, la modificación del alcance del objeto del contrato No. 366-SG-2014 no afecta de manera sustancial las obligaciones y actividades a cargo del contratista, toda vez que su naturaleza es la misma, cual es la renovación de los

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz"*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direccionggeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direccionggeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



1914 – 2014

**DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA**

---

laboratorios, sin que se esté desnaturalizando su esencia para configurarse en un negocio jurídico diferente.

Por lo anteriormente expuesto, el instrumento para ajustar el contrato sería la figura del “*Contrato Adicional*”, a través del cual se aclare que las obras a ejecutar corresponderían al Laboratorio de Estupefacientes, modificando las especificaciones técnicas, cuyo ajuste conforme lo manifiesta en su concepto el Coordinador del Grupo Nacional del Arquitecra del Instituto, representa un 30% aproximadamente de la totalidad de las mismas y adicionalmente, representaría un beneficio a menor costo para el Instituto, conforme a lo expuesto por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la Entidad.

Se reitera que la citada modificación busca el efectivo acatamiento de las funciones a cargo del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en aras del cumplimiento de los fines estatales como objetivo de la contratación del Estado, pues tal como lo ha manifestado en diversas oportunidades el Consejo de Estado, “*El objeto de los contratos que celebran las entidades públicas, persigue 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. Por consiguiente, la causa del contrato es la satisfacción de las necesidades colectivas y de interés general a cuyo logro deben colaborar quienes contratan con la administración, no obstante que pretendan obtener con su ejecución un beneficio económico inicialmente calculado. De acuerdo con esta orientación, los contratos estatales están poderosamente influidos por el fin que ellos involucran, cual es el interés público, lo que determina, por una parte, que no le es permitido a la administración desligarse de la forma como los particulares contratistas realizan la labor encomendada a través del contrato; y de otra, que el contratista ostente la posición de colaborador de la entidad. **Es decir, con el contrato se pretende la realización de un fin de interés general, pues es un medio que utiliza la administración pública para la consecución de los objetivos Estatales, el desarrollo de sus funciones y la misión que le ha sido confiada,** con la colaboración o contribución de los particulares contratistas, los cuales concurren a su formación persiguiendo un interés particular, que consiste en un provecho económico o lucro que los mueve a contratar y que se traduce en un derecho a una remuneración previamente estipulada, razonable, proporcional y justa, como retribución por el cumplimiento del objeto contractual”.* (Subraya y Negrilla fuera de texto).

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz”*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



1914 – 2014

**DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA**

---

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>6</sup>, ha reiterado la prevalencia del interés general que debe tener en cuenta la administración pública:

*"(...) para el sentenciador resulta incuestionable que la mayor cantidad de obras y las obras adicionales a que se ha hecho referencia, indispensables en el desarrollo del contrato, fueron ordenadas por la administración en ejercicio del ius variandi que ella tiene como poder, y al cual no pudo el contratista, resistir. Si en el caso en comento y como lo dice el vicepresidente de telecomunicaciones rurales de la empresa, las obras adicionales fueron indispensables para la construcción de los edificios de esas localidades, ¿qué sentido tenía ordenar las cosas mal para que quedaran definitivamente mal? Estas situaciones son las que llevan al profesor Eduardo García de Enterría a señalar:*

*"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, porque, de otro modo, sería la propia comunidad la que habría de padecer las consecuencias. Obligar a la comunidad a soportar una carretera, un puerto o un embalse mal planteado ab initio, inútiles o ineficaces desde su misma concepción, por un simple respeto al contratus lex no tendría sentido al servicio del interés público y de sus concretas e insoslayables exigencias, el ius variandi de la administración contratante es ilimitado en extensión o intensidad ya que el interés público prima sobre cualquier otra consideración". (Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Cuarta Edición, Cívitas, pág. 675)".*

*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 3º de la Ley. 80 de. 1993(5). 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***

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, sentencia de la sección tercera, proferida el 6 de septiembre de 1995, Expediente 7625, enunciada en el concepto Concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 1439 de julio 18 de 2002. Consejera Ponente: Dra. Susana Montes de Echeverri

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz"*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direcciongeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direcciongeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia



**100 años**  
de aporte técnico-científico  
a la administración de justicia

1914 – 2014

*DIRECCIÓN GENERAL  
OFICINA JURÍDICA*

**simplemente, no será necesario suscribir un contrato adicional y bastará, entonces, el acuerdo entre las partes**". (Negrilla y Subraya fuera de texto original).

#### **4. CONCLUSIÓN**

Conforme a lo antes expuesto, dadas las precisiones que el Decreto 303 de 2015 hizo sobre las funciones del Instituto en cuanto a la administración del Banco de Perfiles Genéticos, de las cuales no le es dable a la entidad sustraerse, so pena de su incumplimiento con las consecuentes responsabilidades, y dentro de este mismo contexto, el ofrecimiento de la ERU que se materializó en el Convenio Interadministrativo No. 094 de 2015 que conlleva la entrega en uso de algunos inmuebles del Complejo Hospitalario San Juan de Dios, cuyo rechazo hubiese generado incluso detrimento patrimonial, son circunstancias apremiantes que conllevan a la celebración de un contrato adicional al No. 366-SG-2014, cuya viabilidad resulta respaldada por la situación fáctica presentada y por las normas legales y la jurisprudencia antes citada.

Cordialmente,

**LIFE ARMANDO DELGADO MENDOZA**  
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Sulma Yolanda Gutiérrez Hernández, Asesora, Rad. 1439/1412

*Servicio Forense para una Colombia diversa y en paz"*

Calle 7ª A N° 12A – 51 – [direccionggeneral@medicinalegal.gov.co](mailto:direccionggeneral@medicinalegal.gov.co)

Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1601-1602 y 1603

[www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

Bogotá Colombia