



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Carácter Excepcional

Es claro, entonces, que según el marco jurídico y los parámetros fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los cuales comparte esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen *carácter excepcional* y solo procede cuando: se pretenda garantizar el interés público, la entidad haya verificado y cualquiera pueda constatar que la causa de la modificación es real y cierta, y la modificación cumpla con las limitaciones y condiciones que establezca la ley. En otras palabras, la modificación contractual encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino además debe cumplir con los principios y fines de la contratación estatal, así como con las condiciones y restricciones legales.

### ADICIÓN – Concepto – Distintos supuestos – Prohibición – Adición en más del 50%

La ejecución de los contratos estatales está sujeta a los cambios propios del paso del tiempo. Así, durante la etapa de planeación, las entidades públicas estiman y determinan las prestaciones que demanda la satisfacción de la necesidad de interés colectivo que pretende satisfacer. No obstante, durante la ejecución del contrato, las partes identifican alguna de las siguientes situaciones: i) la necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades inicialmente previstos, a lo que se le conoce como “mayores cantidades de obra”, “obras adicionales” o adición de “ítems contractuales”; y ii) la necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica las entidades ejecutan “obras extra” o “amplían el alcance” del contrato mediante la celebración de un “contrato adicional”. No obstante, estos términos –algunos de ellos usualmente empleados en contratos de obra– son nociones doctrinarias que se utilizan en la práctica por las entidades estatales, que actualmente no tienen un fundamento particular en el ordenamiento jurídico, el cual no le asigna efectos específicos a cada uno de ellos.

Lo importante es que, frente a *cualquier incremento del valor inicial* del contrato por cualquiera de los dos supuestos señalados previamente, e independiente del nombre que se le dé al acuerdo –otrosí, adición, modificación o cualquier denominación– aplica el límite previsto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. De manera que, aunque es posible celebrar todos los tipos de acuerdos indicados, siempre debe observarse esta última disposición que aplica a los contratos estatales, cuyos destinatarios son entidades sujetas al EGCAP.

### EQUILIBRIO ECONÓMICO – Contrato estatal – Concepto

[...] Conforme a lo anterior el equilibrio financiero del contrato se constituye en un principio medular de la contratación estatal que busca, precisamente, mantener las mismas condiciones existente al tiempo de su celebración, de tal suerte que las





## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prestaciones de las partes permanezcan hasta su terminación. De este modo, si la equivalencia entre las prestaciones se quebranta por causas no imputables a quien resulte afectado es necesario adoptar las medidas correspondientes para restablecer la ecuación contractual.

Además de lo previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, la obligación de mantener el equilibrio económico del contrato se encuentra establecida en diferentes disposiciones de dicha Ley. En efecto, el numeral 3 del artículo 4 *ibidem* señala que las entidades estatales solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra *el equilibrio económico o financiero* del contrato. Asimismo, el numeral 8 del artículo en comento señala que las entidades deberán adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa, para lo cual se emplearán los mecanismos de revisión y reajuste de precios

### **EQUILIBRIO ECONÓMICO – Restablecimiento – Procedencia – Requisitos**

Según se advierte, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece la necesidad de mantener durante la ejecución del contrato el equilibrio o equivalencia de las prestaciones de las partes surgidas al momento de contratar, para lo cual determina deberes y derechos para las entidades estatales y los contratistas en pro de su conservación. Dentro de estas obligaciones se prevé el deber de la entidad de adoptar las medidas que estime adecuadas de manera que se pueda precaver las diferencias que se lleguen a presentar como consecuencia de la vulneración del principio del equilibrio económico del contrato y evitar una mayor onerosidad.

En relación con las causas por las cuales puede verse afectado el equilibrio económico del contrato y su procedencia el Consejo de Estado ha desarrollado ampliamente la materia. En tal sentido, ha manifestado reiteradamente que el desequilibrio económico del contrato se puede presentar por diferentes situaciones: "a) Actos o hechos de la entidad administrativa contratante, como cuando no cumple con las obligaciones derivadas del contrato o introduce modificaciones al mismo -ius variandi-, sean éstas abusivas o no. b) Actos generales de la administración como Estado, o 'teoría del hecho del príncipe', como cuando en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, cuya voluntad se manifiesta mediante leyes o actos administrativos de carácter general, afecta negativamente el contrato. c) Factores exógenos a las partes del negocio, o 'teoría de la imprevisión', o 'sujeciones materiales imprevistas', que involucran circunstancias no imputables al Estado y externas al contrato pero con incidencia en él. En todos estos eventos surge la obligación de la administración contratante de auxiliar al contratista colaborador asumiendo mediante una compensación -llevarlo hasta el punto de no pérdida- o nace el deber de indemnizarlo integralmente, según el caso y si se cumplen los requisitos señalados para cada figura".



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

En lo que atañe a la procedencia del restablecimiento del equilibrio financiero del contrato cuando este se vulnera, la jurisprudencia ha señalado que para estos efectos es imperativo la prueba del menoscabo, demostrar que este es grave y que además no corresponde a un riesgo propio de la actividad que deba ser asumido por una de las partes contractuales. Además, es necesario que las reclamaciones para el restablecimiento se realicen en la oportunidad debida, de manera que si las solicitudes, o salvedades “no se hacen al momento de suscribir las suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual, contratos adicionales, otrosíes, etc., que por tal motivo se convinieren, cualquier solicitud, reclamación o pretensión ulterior es extemporánea, improcedente e impróspera por vulnerar el principio de la buena fe contractual”.

### **RESTABLECIMIENTO DE LA ECUACIÓN ECONÓMICA – Liquidación**

De los incisos segundo y tercero del artículo 60 del EGCAP se desprende que en la liquidación “[...] las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar” y en ella “[...] constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”. Esto hace que la liquidación no sólo sea un mecanismo alternativo de solución de conflictos, sino también un medio para resolver asuntos relacionados con el desequilibrio económico del contrato. Sobre esta última faceta, la doctrina explica que la norma en comento consagra una posibilidad para que las entidades públicas garanticen el equilibrio económico si éste resultó afectado en la ejecución del negocio jurídico, así que la liquidación es el momento oportuno para resolver las diferencias existentes.

No obstante, de acuerdo con la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012 de la Sala Plena del Consejo de Estado, por regla general, no es posible solicitar reconocimientos económicos por la ejecución de obras extras o adicionales, sin la previa suscripción de un contrato adicional que las justifique. Esto en la medida que los artículos 39 y 41 del EGCAP disponen que los contratos estatales son solemnes y, por tanto, requieren formalidad escrita, salvo que se presente una situación de urgencia manifiesta. De cara al artículo 10 del CPACA, considerando las tres (3) excepciones contempladas en dicha sentencia, en la actualidad está limitada la posibilidad de reconocer en la liquidación actividades no incluidas dentro del contrato. Así, su pago no sólo está sujeto al soporte probatorio, sino que la decisión también debe armonizarse con la doctrina fijada por el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa.

### **ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012 – Alcance**

[...] la Sala Plena del Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012, por regla general, no es posible solicitar reconocimientos económicos por la ejecución de obras extras o adicionales, sin la previa suscripción de un contrato adicional que las justifique. Esto en la medida que los artículos 39 y 41 del



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

EGCAP disponen que los contratos estatales son solemnes y, por tanto, requieren formalidad escrita, salvo que se presente una situación de urgencia manifiesta.

Excepcionalmente, la jurisprudencia citada admitió la posibilidad de reconocer al contratista la ejecución de obras extras o adicionales en tres (3) eventos de interpretación restrictiva: i) cuando existe prueba fehaciente de que la ejecución de obras o servicios extras o adicionales o el suministro de bienes, por fuera del objeto contractual, se haya realizado por la imposición de la entidad, en ejercicio de su autoridad; ii) que fueran urgentes para evitar una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y iii) cuando se omite el decreto de la urgencia manifiesta y concurren las circunstancias para que ésta hubiera sido declarada.

### **ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Nueva Postura – Sentencia de Unificación Jurisprudencial – Elementos – Prueba de la Actividad - Circunstancia Excepcional - Procedencia**

En todo caso, esta postura jurisprudencial consolidada cambió con la Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025, en la que se expresó la compensación del enriquecimiento sin justa causa no está condicionado a la subsunción de ciertos hechos que se concuerdan con una lista de hipótesis fácticas previa y taxativamente definidas, sino que corresponde al juez, en virtud de los elementos sustantivos y la revisión el comportamiento de las partes, establecer la viabilidad de ordenar que haya una corrección al traslado patrimonial injustificado por bienes y obras no previstos en el contrato.

[...]

Teniendo en cuenta los elementos, debe tenerse en cuenta la prueba de la actividad, sumado a la circunstancia excepcional que se invoca. El Consejo de Estado estableció que esta regla sobre el reconocimiento económico debe aplicarse a partir de la ejecutoria de la nueva sentencia de unificación, en aquellas pretensiones de compensación por enriquecimiento sin causa, de forma que no podrá dejarse de conceder lo pedido por el solo hecho de que el caso no se enmarque en los eventos indicados en la Sentencia del 19 de noviembre de 2012.

### **EQUILIBRIO ECONÓMICO – Restablecimiento – Limite de adiciones – Alcance**

Cuando se presenten situaciones que generen el desequilibrio económico del contrato, y previa revisión de su procedencia conforme el análisis del caso concreto, la entidad deberá adoptar las medidas necesarias para su restablecimiento, si a ello hay lugar, para lo cual tiene la potestad para suscribir los acuerdos correspondientes sobre cuantía, condiciones, forma de pago, etc. En todo caso, cualquier modificación que realice deberá estar debidamente motivada y respetar las reglas y límites establecidos en el ordenamiento jurídico y los cuales se detallan en el presente concepto. En este sentido, cuando la medida adoptada para el restablecimiento económico del contrato implique un incremento del valor inicial, se configurará una adición y, por tanto, resultará aplicable el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

[...] corresponde a la entidad realizar un análisis detallado de cada caso, verificando las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentan el restablecimiento, así como las *limitaciones legales* aplicables. Para tal efecto, deberá considerar, en primer lugar, si el supuesto de hecho corresponde a un evento que da lugar al restablecimiento del equilibrio económico o a un riesgo que debe ser asumido por el contratista. En caso de resultar procedente el restablecimiento, deberá definir las medidas adecuadas, respetando los límites convencionales y normativos establecidos. Así, deberá considerar los mecanismos contractuales previstos, tales como las cláusulas de reajuste o revisión de precios, o definir los que resulten adecuados en cada caso. Cuando las medidas adoptadas impliquen propiamente una adición al valor inicial del contrato, deberá observar el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues la restricción no estableció distinción con respecto a la causa que origine la modificación.

En consecuencia, si bien las Entidades Estatales cuentan con la potestad de adoptar las medidas necesarias para restablecer el equilibrio económico del contrato, cuando estas se materialicen en una adición al valor inicial del contrato deberán observar el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, es importante aclarar que si el contrato fue pactado bajo la modalidad de precios unitarios y el reconocimiento corresponde a mayores cantidades de obra o ítems ejecutados, no se estará ante un supuesto al que resulte aplicable dicho límite, conforme a los criterios jurisprudenciales expuestos en este concepto.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

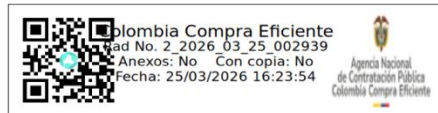
Bogotá D.C., 25 de marzo de 2026

Señora

**Luz Adriana Restrepo**

[luzrestrepoabogada@gmail.com](mailto:luzrestrepoabogada@gmail.com)

Bogotá D.C.



### Concepto C-216 de 2026

**Temas:**

MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES –  
Carácter Excepcional / ADICIÓN – Concepto – Distintos  
supuestos – Prohibición – Adición en más del 50% /  
EQUILIBRIO ECONÓMICO – Contrato estatal –  
Concepto / EQUILIBRIO ECONÓMICO –  
Restablecimiento – Procedencia – Requisitos /  
RESTABLECIMIENTO DE LA ECUACIÓN ECONÓMICA –  
Liquidación / ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA –  
Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012  
– Alcance / ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA –  
Nueva Postura – Sentencia de Unificación  
Jurisprudencial – Elementos – Prueba de la Actividad -  
Circunstancia Excepcional – Procedencia / EQUILIBRIO  
ECONÓMICO – Restablecimiento – Limite de adiciones  
– Alcance

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No.  
1\_2026\_02\_13\_001928

Estimada señora Restrepo:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 12 de febrero de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*"En ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y en la Ley 1755 de 2015, me permito formular consulta relacionada con la aplicación del límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, conforme al cual los contratos estatales no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial.*

*El interrogante surge frente a la siguiente situación jurídica: cuando, durante la ejecución de un contrato estatal, se configura una ruptura de la ecuación económica contractual por circunstancias sobrevinientes, imprevisibles y no imputables al contratista, y la entidad procede a reconocer valores tendientes a restablecer el equilibrio económico del contrato, en los términos del artículo 5 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, ¿dicho reconocimiento debe entenderse como una adición contractual sometida al límite del 50% del valor inicial del contrato previsto en el artículo 40 ibídem?*

*En otras palabras, se solicita concepto sobre si el restablecimiento del equilibrio económico constituye jurídicamente una "adición" al contrato, y por tanto se encuentra sujeto al límite cuantitativo señalado en la norma o si, por el contrario, se trata de un mecanismo legal autónomo destinado a preservar la equivalencia económica inicial del contrato, que no configura una modificación del valor contractual en los términos del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.*

*Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 5 numeral 1 de la Ley 80 de 1993 reconoce expresamente el derecho del contratista a que la administración restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida, cuando se presenten situaciones imprevistas que no le sean imputables, lo que podría implicar que dicho reconocimiento no tiene naturaleza de adición sino de ajuste compensatorio.*

*Agradezco de antemano la orientación jurídica que esa Agencia pueda brindar sobre el alcance normativo del límite del 50% frente a los reconocimientos efectuados por concepto de restablecimiento del equilibrio económico contractual"*

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es el alcance del límite establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 con respecto a las medidas que adopten las entidades para restablecer el equilibrio económico del contrato?

### 2. Respuesta:

Cuando se presenten situaciones que generen el desequilibrio económico del contrato, y previa revisión de su procedencia conforme el análisis del caso concreto, la entidad deberá adoptar las medidas necesarias para su restablecimiento, si a ello hay lugar, para lo cual tiene la potestad para suscribir los acuerdos correspondientes sobre cuantía, condiciones, forma de pago, etc. En todo caso, cualquier modificación que realice deberá estar debidamente motivada y respetar las reglas y límites establecidos en el ordenamiento jurídico y los cuales se detallan en el presente concepto. En este sentido, cuando la medida adoptada para el restablecimiento económico del contrato implique un incremento del valor inicial, se configurará una adición y, por tanto, resultará aplicable el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Los artículos 4.8, 5.1 y 27 de la Ley 80 de 1993 imponen a la entidad el deber de adoptar las *medidas necesarias* para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

financieras existentes al momento de su celebración y restablecer la ecuación financiera del contrato cuando a ello haya lugar. Adicionalmente, la jurisprudencia resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad de este, en particular en aquellos contratos de largo plazo, como el de obra, en los que es difícil prever todas las contingencias que puedan afectar su ejecución. De esta manera, la Administración podrá variar, dadas ciertas condiciones, algunos aspectos del contrato cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.

No obstante, dichas medidas no tienen carácter discrecional absoluto, pues corresponde a la entidad realizar un análisis detallado de cada caso, verificando las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentan el restablecimiento, así como las *limitaciones legales* aplicables. Para tal efecto, deberá considerar, en primer lugar, si el supuesto de hecho corresponde a un evento que da lugar al restablecimiento del equilibrio económico o a un riesgo que debe ser asumido por el contratista. En caso de resultar procedente el restablecimiento, deberá definir las medidas adecuadas, respetando los límites convencionales y normativos establecidos. Así, deberá considerar los mecanismos contractuales previstos, tales como las cláusulas de reajuste o revisión de precios, o definir los que resulten adecuados en cada caso. Cuando las medidas adoptadas impliquen propiamente una adición al valor inicial del contrato, deberá observar el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues la restricción no estableció distinción con respecto a la causa que origine la modificación.

En consecuencia, si bien las Entidades Estatales cuentan con la potestad de adoptar las medidas necesarias para restablecer el equilibrio económico del contrato, cuando estas se materialicen en una adición al valor inicial del contrato deberán observar el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, es importante aclarar que si el contrato fue pactado bajo la modalidad de precios unitarios y el reconocimiento corresponde a mayores cantidades de obra o ítems ejecutados, no se estará ante un supuesto al que resulte aplicable dicho límite, conforme a los criterios jurisprudenciales expuestos en este concepto.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a los reconocimientos



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

económicos derivados del desequilibrio en el contrato debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, corresponde a las partes del contrato definir los mecanismos adecuados para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, así como los límites legales y jurisprudenciales aplicables; motivo por el cual, en caso de conflicto, intervendrán las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 3. Razones de la respuesta:

**i)** El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (en adelante EGCAP) no establece una regulación expresa sobre la posibilidad de modificar los contratos celebrados por las Entidades Estatales, salvo la potestad exorbitante de modificación unilateral y la regulación que fija los porcentajes límite para adicionar los valores inicialmente pactados, como es el caso del artículo 40 de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup>.

En principio, los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues estas fueron estipuladas luego de que la entidad estatal surtiera todos los procedimientos previstos para la selección de su contratista y definiera los aspectos, técnicos, legales y financieros propios de cada caso, con observancia de los principios de planeación, transparencia, economía y

<sup>1</sup> El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial, expresado en SMLMV.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

responsabilidad, así como los demás principios de la función administrativa aplicables al proceso de gestión contractual.

Ahora bien, no existe restricción expresa para modificar los contratos estatales y los principios antes referidos pueden evidenciar la necesidad de cambiar las estipulaciones establecidas en un comienzo. En este contexto, la jurisprudencia ha fijado pautas generales conforme a las cuales la Administración Pública debe evaluar si es procedente modificar los contratos que ha celebrado según las particularidades de cada caso. Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-300 de 2012<sup>2</sup>, se refirió a la posibilidad de modificar los contratos estatales así:

“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>3</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>4</sup>, 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<sup>5</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>6</sup> En efecto, con el paso del tiempo,

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> M.P: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Esta clasificación es tomada de la literatura del análisis económico del derecho. Ver WILLIAMSON, Oliver E. “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”. En: Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2 (Oct, 1979), pp. 233-261. SHAVELL, Steven. “Foundations of Economic Analysis of Law”. Harvard University Press, 2004. Dentro de esta literatura, también se señalan como causas de los contratos incompletos, (i) los altos costos de estructuración del contrato, esto es, las altas inversiones que deben realizar las partes para prever las contingencias y diseñar remedios; cuando tales costos exceden los beneficios esperados por las partes, estas últimas pueden optar por celebrar contratos incompletos y dejar por fuera, por ejemplo, provisiones o cláusulas relacionadas con contingencias de baja probabilidad. (ii) Los altos costos de hacer cumplir ciertas cláusulas, y (iii) la dificultad posterior de probar en sede judicial la ocurrencia de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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” (énfasis dentro del texto).

A su turno, el Consejo de Estado<sup>7</sup>, ha resaltado que la necesidad de modificar los contratos estatales persigue el cumplimiento de ciertos fines. De esta manera, aunque estos contratos se puedan modificar por acuerdo de la voluntad de las partes, este no puede ser el único fundamento. Señala entonces que las modificaciones deben obedecer a causas reales y ciertas derivadas de la ley y no únicamente de la voluntad de las partes:

“[...] la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.

[...]

La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración [...] 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

---

ciertas contingencias o variables, entre otras. Vale la pena mencionar que por estas razones la mayoría de los contratos tienden a ser incompletos.

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 13 de agosto de 2009. Radicado: 11001-03-06-000-2009-00033-00 (1952), C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la siguiente formulada por el Ministerio de Transporte: “1. ¿Bajo el supuesto lo que en un contrato de concesión existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público encomendado a la entidad estatal contratante, es posible, por fuera de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y en caso de que las partes hubieran pactado una modificación de común acuerdo desde la licitación, acudir a tal previsión y modificar el contrato, teniendo en cuenta, además, que con la modificación se busca un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los servicios públicos?”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.

De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes".

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

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

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

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

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

3. Límites de orden formal, que comprenden: i) La solemnidad del contrato de modificación, derivada del carácter solemne del contrato estatal, que



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

exige que la modificación de los contratos conste por escrito<sup>8</sup>; ii) la motivación y justificación de la modificación, la cual constituye un elemento esencial que permite determinar la juridicidad y la necesidad de una modificación determinada; así como su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido.

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

Sobre el alcance de dicha prohibición, la Sala de Consulta y Servicio Civil expresó lo siguiente<sup>9</sup>:

"Así, frente a circunstancias excepcionales la Administración podría usar su poder de modificación unilateral o realizar las modificaciones de mutuo acuerdo, con el cumplimiento de los requisitos de ley. Se trataría de la excepción a la regla general de intangibilidad del contrato. La doctrina y algunos pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado aportan los elementos necesarios que permiten orientar a la Administración sobre esta vía excepcional y sus requisitos:

- No podría aceptarse un poder ilimitado o absoluto de modificación, aun frente a circunstancias excepcionales. Por ello la modificación no podrá afectar el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato. Con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse, no es posible que el contrato mute o se transforme en un contrato sustancialmente distinto. Si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios pactados por otros diferentes, o se modifica el tipo de contratación, o el núcleo esencial del objeto, se presentaría una novación del negocio jurídico y su objeto.

[...]

-Las causas que justificarían la modificación del contrato deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, con una diligencia debida, que hagan imperiosa o necesaria la modificación de algunas estipulaciones del contrato, como única manera de conjurarlas. Debe tratarse de la existencia de circunstancias surgidas de un riesgo imprevisible, no necesariamente de una situación no prevista, que pueda

---

<sup>8</sup> Los acuerdos de voluntades que no cumplan con esta formalidad se consideran inexistentes, por lo tanto, tal como lo ha planteado el Consejo de Estado en el Concepto 2263 del 17 de marzo del 2017, "las eventuales reclamaciones contractuales que pueda presentar un particular sobre prestaciones realizadas, sin la previa modificación del mismo, están llamadas al fracaso, pues la Administración no puede reconocer situaciones de hecho u obligaciones dinerarias con cargo a un contrato que estipula obligaciones distintas".

<sup>9</sup> *Ibidem*.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

razonablemente considerarse en un futuro mediano o que debieron ser previstas en la etapa de planeación del contrato. Ello supone la existencia de circunstancias posteriores, externas a las partes y no agravadas por su acción u omisión, puestas de manifiesto o imposibles de advertir en la etapa precontractual, que, además, muestren la imposibilidad de cumplir lo pactado inicialmente, o su falta de idoneidad. Estas circunstancias pueden obedecer a razones de tipo geológico, medioambiental o de otra índole, que no pudieron ser razonablemente previstas.

[...]

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

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

[...]

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

En efecto, aunque no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatal, los aportes de la jurisprudencia y de la doctrina han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para la modificación del contrato estatal. Estos límites deben ser respetados por la entidad contratante para preservar los principios de origen legal, como el de planeación, selección objetiva, libre concurrencia, transparencia, igualdad, entre otros<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 06 de junio 2018. Radicado: 2369. C.P.: Óscar Darío Amaya Navas.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En torno a los límites de *orden formal*, debe señalarse que, por un lado, es necesario que, la modificación de los contratos conste por escrito, dado el carácter solemne del contrato estatal y que sea suscrito por el jefe o representante legal o su delegado, de conformidad con los artículos 11<sup>11</sup> y 12 de la Ley 80 de 1993<sup>12</sup>, así como el deber de la existencia de las disponibilidades presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones. Por otro lado, la entidad debe motivar y justificar la modificación. Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

“El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, deberán dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificatorio.

La motivación del contrato modificatorio resulta un elemento esencial que permita determinar su juridicidad, la justificación de su necesidad, su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido, en especial cuando se alteran los aspectos técnicos y financieros iniciales. Se trata de un requisito indispensable para el control de legalidad del contrato o del acto de modificación.

La modificación no es una facultad discrecional, cuyo ejercicio penda de criterios de mera conveniencia o de utilidad para la entidad estatal o para su contratista, ni puede servir como instrumento ilegal para mejorar o

---

<sup>11</sup> ARTICULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles.

<sup>12</sup> ARTICULO 12. DE LA DELEGACION PARA CONTRATAR. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio. En consecuencia, contra las actividades cumplidas en virtud de la desconcentración administrativa no procederá ningún recurso.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

hacer más favorables las condiciones económicas del adjudicatario. A diferencia del contrato privado, solo procederá por necesidades de interés general que sustenten y justifiquen la legalidad de la modificación”<sup>13</sup>.

Los *límites materiales* corresponden a la prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que, *“habiendo figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada”*<sup>14</sup>.

Finalmente, se encuentran los *límites axiológicos*, los cuales se fundan en la necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia, libertad de concurrencia, selección objetiva y planeación. Lo anterior, con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales. Este límite encuentra sustento en el hecho de que, para celebrar contratos estatales las entidades públicas eligen, dentro de un “régimen de concurrencia y de igualdad, las mejores condiciones de costo, calidad e idoneidad de la prestación requerida”. Esto supone que la selección objetiva de la oferta más favorable se dirige a salvaguardar el interés público y, por lo tanto, celebrado el contrato en esas condiciones, su eventual modificación debe asegurar que lo adjudicado, y posteriormente alterado, consulte la mejor opción para el servicio público.

Es claro, entonces, que según el marco jurídico y los parámetros fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los cuales comparte esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen *carácter excepcional* y solo procede cuando: se pretenda garantizar el interés público, la entidad haya verificado y cualquiera pueda constatar que la causa de la modificación es real y cierta, y la modificación cumpla con las limitaciones y condiciones que establezca la ley. En otras palabras, la modificación contractual encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino además debe cumplir con los principios y fines de la contratación estatal, así como con las condiciones y restricciones legales.

En esta medida, las modificaciones se refieren a alteraciones, variaciones,

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Darío Amaya Navas. Concepto del 6 de junio de 2018. Radicación número: 2369.

<sup>14</sup> Ibidem.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cambios, correcciones en las condiciones y cláusulas del contrato. Estas deben ser suscritas por las partes, sujetándose a lo previsto en la ley, esto es, que se encuentren debidamente justificadas, que no sean el resultado de una indebida planeación y que consten por escrito, de tal manera que de las mismas se predique su existencia, validez y eficacia.

ii) Una de las manifestaciones de modificación de los contratos es mediante la adición. Al respecto, es oportuno explicar que la palabra *adición* significa "acción y efecto de añadir o agregar". Los contratos estatales pueden ser objeto de situaciones que impliquen la necesidad de adicionar o modificar las condiciones inicialmente pactadas, conforme lo prescribe el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pudiendo incluirse las modalidades, condiciones y, en general las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias para el cabal cumplimiento del objeto contractual.

La ejecución de los contratos estatales está sujeta a los cambios propios del paso del tiempo. Así, durante la etapa de planeación, las entidades públicas estiman y determinan las prestaciones que demanda la satisfacción de la necesidad de interés colectivo que pretende satisfacer. No obstante, durante la ejecución del contrato, las partes identifican alguna de las siguientes situaciones: i) la necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades inicialmente previstos, a lo que se le conoce como "mayores cantidades de obra", "obras adicionales" o adición de "ítems contractuales"; y ii) la necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica las entidades ejecutan "obras extra" o "amplían el alcance" del contrato mediante la celebración de un "contrato adicional". No obstante, estos términos –algunos de ellos usualmente empleados en contratos de obra– son nociones doctrinarias que se utilizan en la práctica por las entidades estatales, que actualmente no tienen un fundamento particular en el ordenamiento jurídico, el cual no le asigna efectos específicos a cada uno de ellos.

Lo importante es que, frente a cualquier incremento del valor inicial del contrato por cualquiera de los dos supuestos señalados previamente, e independiente del nombre que se le dé al acuerdo -otrosí, adición, modificación o cualquier denominación- aplica el límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993: "Los contratos no podrán adicionarse en más del



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. De manera que, aunque es posible celebrar todos los tipos de acuerdos indicados, siempre debe observarse esta última disposición que aplica a los contratos estatales, cuyos destinatarios son entidades sujetas al EGCAP<sup>15</sup>.

Dicha norma además de consagrar una prohibición trae implícita una autorización, consistente en la posibilidad de adicionar los contratos estatales, siempre que no se supere el tope establecido. Debe tenerse en cuenta que el límite debe establecerse en salarios mínimos para que el cálculo del tope sea preciso; de manera que para adicionar un contrato debe dividirse el valor inicial por el salario mínimo vigente al momento de la suscripción del contrato, y luego dividirlo por dos (2); el resultado obtenido constituirá el número de SMLMV por los cuales podrá adicionarse el contrato. En este sentido, para evitar equivocaciones, lo ideal es que cada vez que se efectúe una adición, se estime su valor en salarios mínimos, que se calcularán con base en el vigente al momento de la adición, de manera que se descuenten estos de los salarios mínimos que restan por adicionar, ya que las modificaciones podrían hacerse en diferentes años, porque si el contrato se ejecuta sin existir variación en el valor del salario mínimo la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.

El razonamiento anterior se fundamenta en la forma como la Ley 80 de 1993 estableció el tope para las adiciones, acudiendo a una forma de actualización del valor, de acuerdo con los incrementos que tenga el salario mínimo, lo que resulta especialmente relevante en contratos de larga duración. De esta manera, el inciso segundo del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece que los contratos estatales no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial expresada en SMLMV, y valga la redundancia, el valor inicial es el contemplado en el contrato originario y cualquier alteración a ese valor constituirá, técnicamente, una adición, independientemente de cuál sea su causa.

Sin perjuicio de lo anterior, actualmente existe una posibilidad para adicionar contratos en más del cincuenta por ciento (50%) del valor inicial del

---

<sup>15</sup> Lo anterior, sin perjuicio de lo prescrito por la Ley 1474 de 2011, que en su artículo 85, en relación con los contratos de interventoría, excepciona la aplicación de la restricción analizada, de manera que podrán adicionarse sin importar su monto: «Artículo 85. Continuidad de la interventoría. Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993».



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contrato expresado en SMLMV y es la contenida en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, para los contratos de interventoría que, por su naturaleza de seguimiento técnico, deberá someterse al plazo en que haya sido prorrogado el contrato objeto de vigilancia. Esta disposición, cumple con el objetivo de fortalecer la figura de la interventoría, como una herramienta integral, para proteger los intereses públicos y no causar un daño antijurídico al abandonar la vigilancia del contrato principal, por limitaciones presupuestales.

Igualmente, conforme ha precisado esta Subdirección, en línea con lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado, el límite a la adición previsto en segundo inciso del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, no resulta aplicable a las mayores cantidades que deban ejecutarse en el marco de contratos cuya contraprestación se haya pactado bajo la modalidad de precios unitarios<sup>16</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia reciente, esta limitación no es aplicable a dichos contratos, por cuanto en estos contratos el valor estipulado es estimativo y está sujeto a multiplicar las cantidades de obra ejecutadas por el precio de cada una de ellas<sup>17</sup>.

Sin perjuicio de lo expuesto, fuera de los límites cuantitativos establecidos en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y de la cláusula excepcional de modificación de los contratos estatales, no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatales. En virtud de la aplicación de los principios de transparencia, libertad de concurrencia e igualdad, consagrados en el EGCAP, y las reglas sustanciales del Pliego de Condiciones, que permitieron elegir la mejor oferta, previo cumplimiento de unos requisitos con base en los cuales la oferta del contratista fue considerada la más favorable, estos deben ser de estricta observancia y deben mantenerse durante la ejecución del contrato y en su liquidación, como garantía de inalterabilidad de lo pactado y de acatamiento a la legalidad de las reglas aplicadas en la actuación previa.

Sumado a lo anterior, la posibilidad de ejecutar por encima del valor inicialmente estimado un contrato estructurado en el marco del sistema precios unitarios no puede usarse para desconocer la modalidad de selección aplicable

<sup>16</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública. Concepto C-466 de 23 de septiembre de 2024. Radicado de salida No. RS20240923013372. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-466-de-2024/>

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 22 de agosto de 2023. Exp. No. 58634. Consejero ponente: María Adriana Marín; Subsección C. Sentencia del 19 de septiembre de 2022. Exp. No. 54714. Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas; Subsección C, Sentencia del 24 de abril de 2024. Exp. No. 67095. Consejero ponente: Nicolás Yepes Corrales.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

al caso, de acuerdo con la cuantía del Proceso de Contratación, con miras a garantizar la transparencia, la selección objetiva y el principio de planeación en la actividad contractual. Si bien en los contratos pactados en la modalidad de precios unitarios el valor inicial es estimativo, mientras que el valor real es el que resulta una vez se ha terminado la ejecución del contrato, lo cierto es que el valor estimado debe obedecer a estudios previos que determinen de la manera más exacta posible las cantidades de obra. Esto además es el presupuesto sobre el cual la Entidad Estatal contratante genera las apropiaciones presupuestales para ejecutar el contrato.

iii) Por otra parte, por remisión de los artículos 13, 32 y 40 del EGCAP al derecho privado, el contrato es ley para las partes conforme al artículo 1602 del Código Civil. Sin embargo, aunque la *regla general* es el cumplimiento de los precios pactados, *de forma excepcional* pueden surgir circunstancias imprevistas que hagan la ejecución excesivamente gravosa, por lo que se han creado mecanismos para mantener la equidad y el equilibrio entre las obligaciones. De esta manera, los contratos estatales deben pactarse sobre la base de la interdependencia entre las prestaciones, esto es, que exista reciprocidad entre los derechos y las obligaciones de las entidades y los particulares, de tal forma que estas sean equivalentes y se mantengan durante la ejecución contractual. Esto se fundamenta en el principio del equilibrio financiero del contrato previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 que prescribe lo siguiente:

“En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate”.

Sobre el principio del equilibrio financiero del contrato, el Consejo de Estado ha señalado que consiste “en garantizar el mantenimiento de la igualdad



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de manera que si se rompe por causas sobrevinientes, imprevisibles y no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento, so pena de incurrir en una responsabilidad contractual tendiente a restituir tal equilibrio”<sup>18</sup>. En concordancia, la doctrina ha indicado que con este principio, también denominado “el de la honesta equivalencia de prestaciones”, se privilegia el carácter conmutativo o sinalagmático que, por regla general, tiene el contrato estatal, “lo que significa que las prestaciones (derechos y obligaciones) asumidas por una parte contractual se entienden como equivalentes a las de la otra parte y obliga a la adopción de medidas tendientes a garantizar que esa igualdad existente en términos económicos al tiempo de su celebración se conserve y permanezca intacta durante su ejecución, y a que se restablezca esa equivalencia en caso de su ruptura por circunstancias o causas sobrevinientes, imprevisibles e imputables o no a ellas”<sup>19</sup>.

Conforme a lo anterior el equilibrio financiero del contrato se constituye en un principio medular de la contratación estatal que busca, precisamente, mantener las mismas condiciones existente al tiempo de su celebración, de tal suerte que las prestaciones de las partes permanezcan hasta su terminación. De este modo, si la equivalencia entre las prestaciones se quebranta por causas no imputables a quien resulte afectado es necesario adoptar las medidas correspondientes para restablecer la ecuación contractual.

Además de lo previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, la obligación de mantener el equilibrio económico del contrato se encuentra establecida en diferentes disposiciones de dicha Ley. En efecto, el numeral 3 del artículo 4 *ibidem* señala que las entidades estatales solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra *el equilibrio económico o financiero* del contrato. Asimismo, el numeral 8 del artículo en comento señala que las entidades deberán adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 28 de junio de 2012. Rad. Nro. 21990. C.P: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>19</sup> IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. La conmutatividad del contrato estatal y su equilibrio económico y financiero. La obligación de conservarlo, su ruptura y la obligación de restablecerlo según la ley y la jurisprudencia. En: PALACIO JARAMILLO, María Teresa (editora académica). Contratos Estatales. Tomo II. 2022. Bogotá: Universidad del Rosario. P. 630

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratar en los casos de contratación directa, para lo cual se emplearán los mecanismos de revisión y reajuste de precios. De acuerdo con la jurisprudencia:

“[...] la cláusula de estabilización o ajuste de precios resulta ser una medida preventiva frente a una situación previsible que puede afectar el resultado económico final del contrato en contra de cualquiera de las partes, y que se resuelve mediante la inclusión de la respectiva estipulación, normalmente expresada en una fórmula matemática concebida en función de los factores que inciden en los costos de ejecución del contrato. Por tanto, es un mecanismo que tiende a preservar la naturaleza conmutativa de los contratos y a garantizar que la equivalencia inicialmente acordada entre las prestaciones recíprocas se mantenga a lo largo de la ejecución del negocio jurídico, en tal forma que la remuneración recibida finalmente por el contratista corresponda a la que contempló al momento de presentar su propuesta y celebrar el contrato.

De igual modo, paralelamente con la actualización de precios la Ley 80 de 1993 también contempla la figura de la revisión de precios, la cual opera cuando sobrevengan hechos económicos que hagan ineficaz o insuficiente la fórmula de reajuste o cuando las partes no han pactado un sistema de ajuste o actualización de los precios y estos sufren alteración como resultado de los fenómenos económicos mencionados, como la inflación o el alza de precios, eventos estos en los cuales puede solicitarse al juez la corrección de la cláusula de ajuste pactada y la revisión de los precios”<sup>20</sup>.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 indica que el contratista tiene derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato. *En consecuencia, tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.*

Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 14 establece que en los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya

---

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 20 de abril de 2022. Exp. 56508. C.P. Nicolás Yepes Corrales.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Según se advierte, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece la necesidad de mantener durante la ejecución del contrato el equilibrio o equivalencia de las prestaciones de las partes surgidas al momento de contratar, para lo cual determina deberes y derechos para las entidades estatales y los contratistas en pro de su conservación. Dentro de estas obligaciones se prevé el deber de la entidad de adoptar las medidas que estime adecuadas de manera que se pueda precaver las diferencias que se lleguen a presentar como consecuencia de la vulneración del principio del equilibrio económico del contrato y evitar una mayor onerosidad.

En relación con las causas por las cuales puede verse afectado el equilibrio económico del contrato y su procedencia el Consejo de Estado ha desarrollado ampliamente la materia. En tal sentido, ha manifestado reiteradamente que el desequilibrio económico del contrato se puede presentar por diferentes situaciones:

“a) Actos o hechos de la entidad administrativa contratante, como cuando no cumple con las obligaciones derivadas del contrato o introduce modificaciones al mismo -ius variandi-, sean éstas abusivas o no.

b) Actos generales de la administración como Estado, o ‘teoría del hecho del príncipe’, como cuando en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, cuya voluntad se manifiesta mediante leyes o actos administrativos de carácter general, afecta negativamente el contrato.

c) Factores exógenos a las partes del negocio, o ‘teoría de la imprevisión’, o ‘sujeciones materiales imprevistas’, que involucran circunstancias no imputables al Estado y externas al contrato pero con incidencia en él.

En todos estos eventos surge la obligación de la administración contratante de auxiliar al contratista colaborador asumiendo mediante una compensación -llevarlo hasta el punto de no pérdida- o nace el deber de indemnizarlo integralmente, según el caso y si se cumplen los requisitos señalados para cada figura”<sup>21</sup>.

En lo que atañe a la procedencia del restablecimiento del equilibrio financiero del contrato cuando este se vulnera, la jurisprudencia ha señalado

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2011. Exp. 18.080. CP.: Ruth Stella Correa Palacio. Reiterada en Sentencia del 8 de febrero de 2012. Exp. 20344. También ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de mayo de 1996, exp. 10.151, reiterada en sentencias de 29 de abril y 21 de julio de 1999, exp. 14.885 y exp. 14.943, C.P. Daniel Suárez Hernández.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que para estos efectos es imperativo la prueba del menoscabo, demostrar que este es grave y que además no corresponde a un riesgo propio de la actividad que deba ser asumido por una de las partes contractuales<sup>22</sup>. Además, es necesario que las reclamaciones para el restablecimiento se realicen en la oportunidad debida, de manera que si las solicitudes, o salvedades “no se hacen al momento de suscribir las suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual, contratos adicionales, otrosíes, etc., que por tal motivo se convinieren, cualquier solicitud, reclamación o pretensión ulterior es extemporánea, improcedente e impróspera por vulnerar el principio de la buena fe contractual”<sup>23</sup>.

De este modo, conforme a esta postura del Consejo de Estado no basta con la alegación del rompimiento del equilibrio del contrato puesto que resulta indispensable demostrar la afectación grave de las condiciones del contrato y, además, que la reclamación o solicitud en que se fundamenta el desequilibrio económico del contrato se realice en el momento oportuno, esto es, cuando se celebren las modificaciones, prórrogas, suspensiones, entre otros y no con posterioridad a ella.

En sentencias recientes el Consejo de Estado ha morigerado la postura anterior en relación con la oportunidad de la reclamación, en la medida en que, si bien es importante considerar el principio de buena fe al momento de suscribir los acuerdos entre las partes, se resalta la necesidad de analizar cada caso el contenido del respectivo acuerdo y de sus antecedentes, para determinar el alcance de los otrosíes o de las actas de suspensión correspondientes<sup>24</sup>. En tal sentido, con base en esta posición se considera que la inexistencia de una salvedad en la prórroga o suspensión o cualquier acuerdo de voluntades que se efectúe por las partes no es suficiente para determinar la improcedencia de la reclamación, ya que es necesario revisar los antecedentes y los hechos que justificaron dicho acuerdo. Esto se fundamenta en que “la denegatoria de tales pretensiones, es el hecho de que el acuerdo suscrito haya servido, precisamente, para solventar situaciones que se hayan presentado durante la ejecución del contrato, por lo que no se entendería que, de considerar que subsistía un

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2018. Exp. 52.666 CP.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 6 de julio de 2022. Exp. 54.319 CP.: María Adriana Marín. Ver también: Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de junio de 2022. Exp. 53299. C.P.: José Roberto SÁCHICA Méndez

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

perjuicio para el contratista derivado de tales situaciones, haya concurrido a suscribirlo, sin dejar alguna manifestación sobre la insuficiencia de ese acuerdo para satisfacer sus reclamaciones”.

Bajo estas consideraciones y más allá de las distintas posturas que se han generado al interior del Consejo de Estado en torno a la oportunidad de la reclamación del restablecimiento del equilibrio económico del contrato, lo relevante de lo expuesto es que la Administración podrá realizar directamente este restablecimiento durante la ejecución del contrato adoptando las *medidas necesarias* que aseguren la efectividad de los pagos y reconocimientos al contratista que haya lugar. *Estas medidas podrán materializarse a través de los distintos acuerdos que suscriban las partes como prórrogas, adiciones, otrosíes o cualquier acuerdo modificadorio que se considere necesarios para solventar el desequilibrio del contrato de acuerdo con las particularidades de cada caso.* Igualmente, podrá efectuarse dicho reconocimiento por parte del juez mediante el ejercicio de la acción judicial correspondiente.

Ello encuentra sustento legal en los artículos 4.8, 5.1 y 27 de la Ley 80 de 1993, que, como se explicó, imponen el deber a la entidad de adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de su celebración y restablecer la ecuación financiera del contrato cuando a ello haya lugar. Para estos efectos, le corresponde a la entidad realizar un análisis detallado del asunto, revisar su procedencia, verificar las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamente dicho restablecimiento y *las limitaciones legales sobre el particular*, de manera que mediante los acuerdos que se celebren se autorregulen los intereses de las partes.

Aunado a lo expuesto, la jurisprudencia resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad de este, en particular en aquellos contratos de largo plazo, como el de obra, en los que es difícil prever todas las contingencias que puedan afectar su ejecución. De esta manera, la Administración podrá variar, dadas ciertas condiciones, algunos aspectos del contrato cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado, por lo que es “preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-416 de 2012.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En armonía con lo anterior, la doctrina ha señalado que “durante la vigencia del contrato, esto es, el periodo que comprende el interregno que va desde el perfeccionamiento del contrato (acuerdo sobre el objeto y la contraprestación elevado a escrito al tenor del art. 41 inc 1º de la Ley 80 de 1993) hasta su liquidación, los contratantes tienen la potestad de pactar lo que consideren necesario a efectos de reequilibrar la ecuación contractual, por ejemplo, pueden ajustar la cuantía, las condiciones de ejecución, las formas de pago, los costos financieros y los interés, en el evento en que los haya”<sup>26</sup>.

Así las cosas, con fundamento en el EGCAP, en la jurisprudencia y en la doctrina puede concluirse que cuando se presenten situaciones que generen el desequilibrio económico del contrato, previa revisión de su procedencia, conforme el análisis del caso concreto, la entidad deberá adoptar las medidas correspondientes para su restablecimiento, si a ello hay lugar, para lo cual tiene la potestad de suscribir los acuerdos necesarios sobre cuantía, condiciones, forma de pago, etc.

Respecto al contenido de la liquidación, conforme a los incisos segundo y tercero del artículo 60 del EGCAP, “[...] las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar” y en ella “[...] constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”. Esto hace que la liquidación no sólo sea un mecanismo alternativo de solución de conflictos, sino también un medio para resolver asuntos relacionados con el desequilibrio económico del contrato. Sobre esta última faceta, la doctrina explica que la norma en comento consagra una posibilidad para que las entidades públicas garanticen el equilibrio económico si éste resultó afectado en la ejecución del negocio jurídico, así que la liquidación es el momento oportuno para resolver las diferencias existentes. De esta manera:

“A través de la liquidación de los contratos se busca en especial establecer el equilibrio final en las relaciones suscitadas entre la entidad estatal y el contratista, con el objeto de dejar niveladas las prestaciones y derechos surgidos del negocio jurídico. En este sentido, el principio de la conmutatividad, entendido como la equivalencia obvia que debe existir entre lo que se da o hace por una parte y lo que se recibe por la otra, se torna en regla vinculante e imperativa, que debe ser restablecida al final

---

<sup>26</sup> EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Formas, formalidades y contenido del contrato estatal. Serie de derecho administrativo Nro. 34. Universidad Externado de Colombia. 2020.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de la relación jurídica, con el propósito de que el negocio finalmente sea equivalente entre las partes<sup>27</sup>.

De acuerdo con la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012 de la Sala Plena del Consejo de Estado, *por regla general*, no es posible solicitar reconocimientos económicos por la ejecución de obras extras o adicionales, sin la previa suscripción de un contrato adicional que las justifique. Esto en la medida que los artículos 39 y 41 del EGCAP disponen que los contratos estatales son solemnes y, por tanto, requieren formalidad escrita, salvo que se presente una situación de urgencia manifiesta. Dentro de esta línea:

“EL E.C. establece que en el acta de liquidación del contrato podrán efectuarse las transacciones a las que hubiere lugar. Se trata de un mecanismo de solucionar eventuales conflictos de orden contractual, por esto, no se podrán incorporar reconocimientos que se han causado y que resulten ajenos a las obligaciones contractuales y legales. Aquellas actividades ejecutadas por el contratista que no se desprendan o se encuentren incorporadas en el contrato, no podrán ser reconocidas en el acta de liquidación. Esto no significa que a la entidad se le cierre la posibilidad de solucionar directamente el conflicto, pero, podrá precaverlo, suscribiendo un contrato de transacción con las formalidades establecidas en nuestro ordenamiento<sup>28</sup>.”

*Excepcionalmente*, la jurisprudencia citada admitió la posibilidad de reconocer al contratista la ejecución de obras extras o adicionales en tres (3) eventos de interpretación restrictiva: i) cuando existe prueba fehaciente de que la ejecución de obras o servicios extras o adicionales o el suministro de bienes, por fuera del objeto contractual, se haya realizado por la imposición de la entidad, en ejercicio de su autoridad; ii) que fueran urgentes para evitar una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y iii) cuando se omita el decreto de la urgencia manifiesta y concurren las circunstancias para que ésta hubiera sido declarada<sup>29</sup>.

En todo caso, esta postura jurisprudencial consolidada cambió con la Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025, en la que se expresó la

---

<sup>27</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo: contratación indebida. Tomo IV. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. pp. 388-389.

<sup>28</sup> PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. pp. 376-377.

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 24987.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

compensación del enriquecimiento sin justa causa no está condicionado a la subsunción de ciertos hechos que se concuerdan con una lista de hipótesis fácticas previa y taxativamente definidas, sino que corresponde al juez, en virtud de los elementos sustantivos y la revisión el comportamiento de las partes, establecer la viabilidad de ordenar que haya una corrección al traslado patrimonial injustificado por bienes y obras no previstos en el contrato<sup>30</sup>. Dicho reconocimiento está supeditado a que la parte interesada demuestre la concurrencia de los siguientes elementos:

“Ese reconocimiento, además, está supeditado a que se reúnan los siguientes elementos: (i) la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la entidad; (ii) un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, el cual pueda atribuirse al acrecimiento mencionado; (iii) la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido, en cuanto a que no haya sido generada por un hecho o un acto jurídico, como tampoco por una disposición expresa de la ley; (iv) que el demandante carezca de cualquier otro mecanismo para reclamar la compensación, lo que pone en evidencia su subsidiariedad; y (v) la compensación no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley”<sup>31</sup>.

Teniendo en cuenta los elementos, debe tenerse en cuenta la prueba de la actividad, sumado a la circunstancia excepcional que se invoca. El Consejo de Estado estableció que esta regla sobre el reconocimiento económico debe aplicarse a partir de la ejecutoria de la nueva sentencia de unificación, en aquellas pretensiones de compensación por enriquecimiento sin causa, de forma que no podrá dejarse de conceder lo pedido por el solo hecho de que el caso no se enmarque en los eventos indicados en la Sentencia del 19 de noviembre de 2012<sup>32</sup>. De este modo, dicha Sentencia de Unificación expresa:

“Sobre lo primero, en torno a la configuración y procedencia del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que -en su gestión- deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública, se decantó que la respectiva pretensión de compensación, cuando se carezca de otro mecanismo para reclamar, debe cumplir los presupuestos procesales de la reparación directa (incluso cuando se ha celebrado un contrato cuyo objeto se haya agotado para el momento de la extinción del plazo previsto

---

<sup>30</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Exp. 57464.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y ante el desarrollo de actividades con posterioridad a la finalización), sin que sea exigible haber provocado una decisión por parte de la administración y, al satisfacerse, debe ser tramitada, pese a que el demandante mencione otro medio o guarde silencio sobre su denominación. Su prosperidad es absolutamente excepcional, depende de la plena prueba de la actividad desarrollada, sustentada en la demostración de una circunstancia extraordinaria y en razones de interés general, sin que, al respecto, se preestablezcan hipótesis fácticas taxativas; pero, sí se debe supeditar a la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la demandada, un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido y que no se haya soslayado la ley. Cumplido lo anterior, procede corregir el traslado patrimonial injustificado, mas no indemnizar un daño, salvo que el menoscabo emane de una conducta constitutiva de responsabilidad extracontractual del Estado, como una coacción o constreñimiento, que realmente constituyen eventos de falla del servicio”<sup>33</sup>.

Conforme al artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, “Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. *Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas*” (Énfasis fuera de texto). Por tanto, en la actualidad existe la posibilidad de reconocer en la liquidación actividades no incluidas o ítems no previstos dentro del contrato, pues no se limita a los supuestos planteados de la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012, sino que se configuren los elementos del enriquecimiento sin justa causa, la prueba de la actividad, sumado a la circunstancia excepcional que se invoca.

**iv)** De acuerdo con las consideraciones expuestas en este concepto y con fundamento en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la jurisprudencia y la doctrina, se concluye que, cuando se presenten situaciones que generen el desequilibrio económico del contrato, y previa revisión de su procedencia conforme el análisis del caso concreto, la entidad deberá adoptar las medidas necesarias para su restablecimiento, si a ello hay lugar, para lo cual tiene la potestad para suscribir los acuerdos correspondientes sobre cuantía,

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

condiciones, forma de pago, etc. En todo caso, cualquier modificación que realice deberá estar debidamente motivada y respetar las reglas y límites establecidos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, cuando la medida adoptada para el restablecimiento económico del contrato implique un incremento del valor inicial, se configurará una adición y, por tanto, resultará aplicable el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Los artículos 4.8, 5.1 y 27 de la Ley 80 de 1993 imponen a la entidad el deber de adoptar las *medidas necesarias* para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de su celebración y restablecer la ecuación financiera del contrato cuando a ello haya lugar. Adicionalmente, la jurisprudencia resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad de este, en particular en aquellos contratos de largo plazo, como el de obra, en los que es difícil prever todas las contingencias que puedan afectar su ejecución. De esta manera, la Administración podrá variar, dadas ciertas condiciones, algunos aspectos del contrato cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.

No obstante, dichas medidas no tienen carácter discrecional absoluto, pues corresponde a la entidad realizar un análisis detallado de cada caso, verificando las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentan el restablecimiento, así como las limitaciones legales aplicables. Para tal efecto, deberá considerar, en primer lugar, si el supuesto de hecho corresponde a un evento que da lugar al restablecimiento del equilibrio económico o a un riesgo que debe ser asumido por el contratista. En caso de resultar procedente el restablecimiento, deberá definir las medidas adecuadas, respetando los límites normativos establecidos. Así, deberá considerar los mecanismos contractuales previstos, tales como las cláusulas de reajuste o revisión de precios, o definirlos conforme al marco jurídico antes explicado. Cuando las medidas adoptadas impliquen una adición al valor inicial del contrato, deberá observarse el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues la restricción no estableció distinción con respecto a la causa que origina la modificación.

En consecuencia, si bien las entidades estatales cuentan con la potestad de adoptar las medidas necesarias para restablecer el equilibrio económico del contrato, cuando estas se materialicen en una adición al valor inicial del contrato deberán observar el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Sin



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

embargo, cuando el contrato haya sido pactado bajo la modalidad de precios unitarios y el reconocimiento corresponda a mayores cantidades de obra o ítems ejecutados, no se estará ante un supuesto al que resulte aplicable dicho límite, conforme a los criterios jurisprudenciales expuestos en este concepto.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a los reconocimientos económicos derivados del desequilibrio en el contrato debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, corresponde a las partes del contrato definir los mecanismos adecuados para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, así como los límites legales y jurisprudenciales aplicables; motivo por el cual, en caso de conflicto, intervendrán las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993, artículos 3, 4, 5, 13, 14, 27, 32, 39, 40, 41 y 60.
- Ley 1437 de 2011, artículo 10.
- Código Civil, artículo 1602.
- Ley 80 de 1993, artículos 13, 32 y 40.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2004. Rad. 10779. C.P. ALIER Eduardo Hernández Enríquez



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Exp. 20811, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Exp. 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00124-00 C.P. Édgar González López.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022). C.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. 65483.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A. C.P.: María Adriana Marín. Sentencia del 22 de agosto de 2023. Rad: 85001-23-33-000-2015-00211-01 (58.634).
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 6 de julio de 2022. Exp. 54.319 CP.: María Adriana Marín. Ver también: Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de junio de 2022. Exp. 53299. C.P.: José Roberto Sáchica Méndez
- Corte Constitucional. Sentencia C-416 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango.

### 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido sobre el equilibrio económico del contrato estatal en los Conceptos C-938 del 27 de diciembre de 2022, C-774 del 20 de noviembre de 2024, C-565 del 10 de junio de 2025, C-1029 del 31 de julio de 2025, C-1035 del 8 de septiembre de 2025 y C-1429 del 21 de octubre de 2025, entre otros. sobre el AIU en los Conceptos 4201714000005136 del 14 de noviembre de 2017; 4201714000006401 del 23 de noviembre de 2017; 4201813000004155 del 9 de mayo de 2018; 4201814000008069 del 27 de septiembre de 2018; 4201814000007383 del 18 de octubre de 2018; 4201814000008069 del 13 de noviembre de 2018; 4201912000004214 del 26 de junio de 2019; 4201912000006455 y 4201912000006463 del 19 de septiembre de 2019; 4201912000007375 del 28 de octubre de 2019; 4201912000007092 del 29 de noviembre de 2019; 4202012000000093, C-037 del 28 de enero de 2020, 4202012000000664 del 30 de enero de 2020, C-191 del 16 de marzo de 2020, C-211 del 8 de abril de 2020, C-714 del 9 de diciembre de 2020, C-059 del 10



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de marzo de 2021, C-613 del 6 de octubre de 2022, C-716 de 15 de noviembre de 2022, C-802 de 23 de noviembre de 2022, C-854 del 9 de diciembre de 2022, C-914 del 27 de diciembre de 2022, C-361 de septiembre de 2023, C-401 del 27 de septiembre de 2023, C-455 del 18 de septiembre de 2024 y C-248 de 2025, entre otros. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**

Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Anamaría Bonilla Prieto  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE