



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

EQUILIBRIO ECONÓMICO – Contrato estatal – Fundamento

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 la celebración y ejecución de los contratos estatales tiene como fin el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Por su parte, los particulares que celebran y ejecutan contratos con las entidades estatales tendrán en cuenta que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. Así, con la celebración del contrato estatal surgen derechos y obligaciones para cada una de las partes que tienen como propósito, por un lado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la satisfacción del interés general y por otro lado, generar un beneficio económico para el particular que colabora en su ejecución.

De esta manera, los contratos estatales se deben pactar 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 [...].

EQUILIBRIO ECONÓMICO – Contrato estatal – Concepto

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

EQUILIBRIO ECONÓMICO – Contrato estatal – Restablecimiento – Procedencia – Requisitos

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



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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».

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. 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 fundamente 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 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».

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.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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.



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

[...]

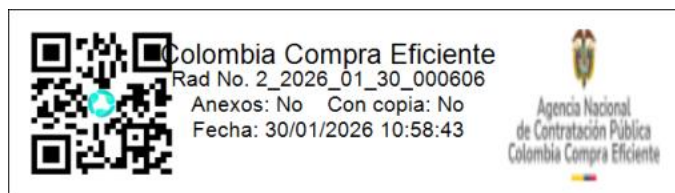
Teniendo en cuenta los elementos, debe tenerse en cuenta la prueba de la actividad, sumado a la circunstancia excepcional que se invoca. El Consejo de Estado estableció que esta regla sobre el reconocimiento económico debe aplicarse a partir de la ejecutoria de la nueva sentencia de unificación, en aquellas 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.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 30 de Enero de 2026



Señor

Luis Fernando Alarcón Pena

luisfernandoalarconp@gmail.com

Bogotá D.C.

Concepto C – 080 de 2025

Temas:

EQUILIBRIO ECONÓMICO – Contrato estatal – Fundamento / EQUILIBRIO ECONÓMICO – Contrato estatal – Concepto / EQUILIBRIO ECONÓMICO – Contrato estatal – 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

Radicación:

Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2026_01_21_000645

Estimado señor Alarcón Pena:

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 21 de enero de 2025, en la cual pregunta lo siguiente:

“Quiero saber si hay una normatividad o reglamentación o recomendación de la fórmula de reajuste de precios en contratos públicos”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo 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 concretos de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites 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 específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿qué papel juega la cláusula de reajuste de precios dentro del restablecimiento de la ecuación financiera del contrato?

II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, 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



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Civil. 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.

Para estos efectos, el numeral 3 del artículo 4 del EGCAP 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. 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”.



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Asimismo, 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. Estas medidas podrán materializarse a través de los distintos acuerdos que suscriban las partes como prórrogas, adiciones, otrosíes o cualquier acuerdo modificatorio 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.

Finalmente, conforme a los incisos segundo y tercero del artículo 60 del EGCAP, 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. En el marco la Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025, 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.

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. Por lo anterior, de acuerdo con la distribución de los riesgos, corresponde a las partes del contrato definir si determinados *ítems* serán objeto de adición presupuestal o deben ejecutarse con el valor inicialmente definido en los documentos del proceso; motivo por el cual, en caso de conflicto, intervendrán las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 la celebración y ejecución de los contratos estatales tiene como fin el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Por su parte, los particulares que celebran y ejecutan contratos con las entidades estatales tendrán en cuenta que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. Así, con la celebración del contrato estatal surgen derechos y obligaciones para cada una de las partes que tienen como propósito, por un lado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la satisfacción del interés general y por otro lado, generar un beneficio económico para el particular que colabora en su ejecución.

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



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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”¹. 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”².

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

¹ Consejo de Estado. Sentencia del 28 de junio de 2012. Rad. Nro. 21990. C.P: Ruth Stella Correa Palacio.

² IBAÑEZ 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



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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. 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”³.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 indica que

³ 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

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 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 correspondientes 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.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 figura⁴.

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 contractuales⁵. 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"⁶.

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

⁴ 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.

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2018. Exp. 52.666 CP.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Ibidem



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 correspondientes⁷. 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 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, para efectos de la consulta, es que este restablecimiento podrá realizarlo directamente la Administración 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 modificatorio 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

⁷ 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



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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"⁸.

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 intereses, en el evento en que los haya"⁹.

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,

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-416 de 2012.

⁹ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Formas, formalidades y contenido del contrato estatal. Serie de derecho administrativo Nro. 34. Universidad Externado de Colombia. 2020.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 de la relación jurídica, con el propósito de que el negocio finalmente sea equivalente entre las partes”¹⁰.

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

¹⁰ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo: contratación indebida. Tomo IV. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. pp. 388-389.



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

posibilidad de solucionar directamente el conflicto, pero, podrá precaverlo, suscribiendo un contrato de transacción con las formalidades establecidas en nuestro ordenamiento¹¹.

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 declarada¹².

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 contrato¹³. 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

¹¹ PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. pp. 376-377.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 24987.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Exp. 57464.



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

evidencia su subsidiariedad; y (v) la compensación no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley¹⁴.

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 2012¹⁵. 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 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”¹⁶.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

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 si determinados *ítems* serán objeto de adición presupuestal o deben ejecutarse con el valor inicialmente definido en los documentos del proceso; motivo por el cual, en caso de conflicto, intervendrán las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, de acuerdo con la distribución de los riesgos, 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.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

IV. Referencias normativas:

- 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.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció 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. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

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,

Agencia Nacional de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Dirección: Carrera 7 # 26 – 20 - Bogotá, Colombia
Mesa de servicio: (+57) 601 7456788

pág. 20



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
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