

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO – Adición de contratos – Régimen especial de contratación – Exceptuadas – Inexistencia de topes – Principios de la función administrativa y de la gestión fiscal

en primer lugar, a las entidades de régimen especial, entre ellas las E.S.E., al no someterse a la Ley 80, no les aplica, por regla general, el límite establecido en el parágrafo del artículo 40 estudiado en el acápite anterior, por lo que, en principio, pueden celebrar adiciones por valores que superen dicho límite; en segundo lugar, pese a que no les aplique dicho límite, en desarrollo de su actividad contractual, incluyendo la celebración de adiciones, deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

En este sentido, aunque las entidades tengan un régimen especial de contratación deben planear adecuadamente sus contratos, y las adiciones que realicen no sanean las falencias originadas en una indebida planeación contractual, pues como se mencionó anteriormente, todas las entidades del Estado, en desarrollo de su actividad contractual, deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, los cuales conducen a un ejercicio minucioso de planeación.

[...]

Es importante señalar que una entidad exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podría estar sujeta al límite del 50% del valor inicial, expresado en salarios mínimos mensuales, cuando la entidad con régimen especial consagre dicho límite en su reglamento o manual interno de contratación. En efecto, al no existir un límite en cuanto al monto o tiempo de las adiciones por parte de las entidades con régimen especial de contratación, y al aplicar en desarrollo de su actividad contractual el derecho privado, estas entidades pueden, aunque no necesariamente deben hacerlo, establecer en su manual interno de contratación un tope frente al monto



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de las adiciones. En caso de que este tope se regule en su manual interno vincula a la entidad de régimen especial y debe respetarlo; sin embargo, las entidades podrían optar por no establecer dichos límites. Esto no la exime, de todas maneras, de garantizar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, consagrados en la Constitución.

Bogotá D.C., 27 de febrero de 2026

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Señora

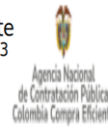
Isabela Trujillo Velez

isabelatrujillo.cartera@santasofia.com.co

Bogotá D.C



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2026_02_27_001863
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 27/02/2026 20:54:09



Concepto C-190 del 2026

Temas:

ADICIÓN – Concepto – Distintos supuestos – Prohibición de adicionar en más del 50% – Ley 80 de 1993 / EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO – Adición de contratos – Régimen especial de contratación – Exceptuadas – Inexistencia de topes – Principios de la función administrativa y de la gestión fiscal

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No.
1_2026_02_10_001675

Estimada señora Trujillo:

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 la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta del 10 de febrero del 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

“De manera atenta y con fines exclusivamente consultivos, el Hospital Universitario Santa Sofía de Caldas, en su calidad de Empresa Social del Estado (E.S.E.), se permite elevar la presente consulta jurídica relacionada con la viabilidad y alcance de las adiciones contractuales en contratos de obra, teniendo en cuenta que esta entidad se rige por el derecho privado en materia contractual, conforme a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, y que su Manual Interno de Contratación no establece un límite porcentual para la adición de contratos.

Es pertinente señalar que la Empresa Social del Estado adelantó el respectivo proceso de selección, como resultado del cual se adjudicó la convocatoria pública correspondiente. En desarrollo del contrato, el contratista ha venido ejecutando de manera adecuada y conforme a lo

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pactado el objeto contractual; no obstante, y con el fin de garantizar la correcta, continua y oportuna ejecución del proyecto, resulta necesario, por razones de economía y eficiencia administrativa, efectuar una adición contractual.

En ese contexto, respetuosamente solicitamos su orientación frente a los siguientes interrogantes:

1. Teniendo en cuenta que las E.S.E. se rigen por el derecho privado en materia contractual y que su manual de contratación no fija un límite porcentual para las adiciones, ¿resulta inaplicable, para la adición de un contrato de obra, el tope del cincuenta por ciento (50%) previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993?
2. En caso de considerarse inaplicable dicho tope, ¿la viabilidad jurídica de realizar una adición superior al 50% del valor inicial del contrato de obra dependería principalmente de la existencia de una adecuada justificación técnica, financiera y jurídica, que acredite el respeto de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política?
3. ¿Qué criterios doctrinales, jurisprudenciales, o lineamientos institucionales podrían servir de referencia para determinar cuándo una adición en un contrato de obra mantiene su carácter accesorio y cuando, por el contrario, podría entenderse como una modificación sustancial que exigiera un nuevo proceso contractual?
4. Para una E.S.E. sometida a un régimen contractual de derecho privado, ¿cuáles serían los criterios mínimos técnicos, financieros, jurídicos y de conveniencia que deberían documentarse en los estudios previos y demás soportes contractuales, con el fin de justificar adecuadamente una adición contractual de carácter significativo y blindar la decisión frente a eventuales cuestionamientos de los entes de control?
5. Considerando que la E.S.E. no se encuentra sujeta al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ¿es jurídicamente viable que, mediante una adición contractual, se incorporen ítems no previstos o actividades que no hacían parte del alcance inicial del contrato de obra, siempre que se relacionen con el objeto general y su necesidad esté debidamente justificada, o existen límites jurisprudenciales o doctrinales que impidan una modificación sustancial del objeto contractual, incluso bajo un régimen de derecho privado?"

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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 (los) problema(s) jurídico(s) de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿resulta aplicable el límite del cincuenta por ciento (50%) previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 para adicionar los contratos a las Empresas Sociales del Estado?

2. Respuesta:

Aunque la normativa civil y comercial no incorpora mayores restricciones para modificar los contratos, las entidades estatales tienen algunas limitaciones en los procesos de contratación regulados por el derecho privado, en atención a los indicados principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

De los dos aspectos anteriores se desprenden dos consecuencias: en primer lugar, a las entidades de régimen especial, entre ellas las E.S.E., al no someterse a la Ley 80, no les aplica, por regla general, el límite establecido en el parágrafo del artículo 40 estudiado en el acápite anterior, por lo que, en principio, pueden celebrar adiciones por valores que superen dicho límite; en segundo lugar, pese a que no les aplique dicho límite, en desarrollo de su

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

actividad contractual, incluyendo la celebración de adiciones, deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

En este sentido, aunque las entidades tengan un régimen especial de contratación deben planear adecuadamente sus contratos, y las adiciones que realicen no sanean las falencias originadas en una indebida planeación contractual, pues como se mencionó anteriormente, todas las entidades del Estado, en desarrollo de su actividad contractual, deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, los cuales conducen a un ejercicio minucioso de planeación.

Esto es lo mismo que sucede con las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993, en el sentido de que aunque pueden celebrar adiciones respetando el tope establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, dichas adiciones deben respetar los mismos principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, por lo que toda adición debe contar con una justificación que satisfaga dichos principios.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que una entidad exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podría estar sujeta al límite del 50% del valor inicial, expresado en salarios mínimos mensuales, cuando la entidad con régimen especial consagre dicho límite en su reglamento o manual interno de contratación. En efecto, al no existir un límite en cuanto al monto o tiempo de las adiciones por parte de las entidades con régimen especial de contratación, y al aplicar en desarrollo de su actividad contractual el derecho privado, estas entidades pueden, aunque no necesariamente deben hacerlo, establecer en su manual interno de contratación un tope frente al monto de las adiciones. En caso de que este tope se regule en su manual interno vincula a la entidad de régimen especial y debe respetarlo; sin embargo, las entidades podrían optar por no establecer dichos límites. Esto no la exime, de todas maneras, de garantizar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, consagrados en la Constitución.

En este sentido, se precisa que en el marco de la autonomía reconocida a las entidades con régimen especial, estas cuentan con la facultad de definir los límites relacionados con la posibilidad de adicionar los contratos y la forma en que esta se efectuará. Dicha autonomía les permite, entre otras cosas, establecer los límites cuantitativos, temporales, materiales y demás aspectos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en torno a la adición de sus contratos. Sin embargo, teniendo en cuenta la aplicación de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, esta figura deberá regularse y emplearse de manera adecuada, razonable y eficiente evitando gastos innecesarios y en procura de la satisfacción de los intereses generales de la nación y el correcto funcionamiento de la entidad.

De esta forma, las adiciones que se generen en el marco de estos contratos no pueden obedecer a decisiones arbitrarias de la entidad, sino que deben estar debidamente motivadas, sustentadas en estudios técnicos, análisis jurídicos y soportes financieros que evidencien su necesidad, proporcionalidad y coherencia con el objeto inicialmente contratado. La motivación permite verificar que la modificación responde a circunstancias justificadas, y no a fallas en la planeación o indebida gestión de los recursos públicos. Asimismo, desde la perspectiva de la gestión fiscal, toda adición debe respetar los principios de eficiencia, eficacia y economía, asegurando que el incremento de recursos contribuya efectivamente al cumplimiento de los fines estatales y no genere detrimento patrimonial.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. 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”,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“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 -otro, 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.

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. Para tales efectos, para adicionar un contrato debe dividirse el valor inicial por el salario mínimo legal mensual vigente – en adelante SMLMV – 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 SMLMV, 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 adiciones podrían hacerse en diferentes vigencias fiscales, porque si el contrato se ejecuta sin existir variación en el valor del SMLMV la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 parágrafo 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

ii. Explicado el límite de las adiciones de los contratos estatales sometidos a la Ley 80 de 1993, debe tenerse en cuenta que el legislador estableció para algunas entidades del Estado que su actividad contractual no se sometería al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino a un régimen especial de contratación, que usualmente corresponde al derecho privado, como sucede con las Empresas Sociales del Estado –en adelante E.S.E.–, exceptuadas de la aplicación de la Ley 80 de 1993, en virtud del numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993¹.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, prescribe que las entidades del Estado cuyo régimen de contratación sea diferente al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deberán, en desarrollo de su actividad contractual, aplicar los reglas y principios que esta norma señala:

Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209

¹ «Art. 195. Régimen Jurídico. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

[...]

»6. En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública».

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

Aunque la normativa civil y comercial no incorpora mayores restricciones para modificar los contratos, las entidades estatales tienen algunas limitaciones en los procesos de contratación regulados por el derecho privado, en atención a los indicados principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

De los dos aspectos anteriores se desprenden dos consecuencias: en primer lugar, a las entidades de régimen especial, entre ellas las E.S.E., al no someterse a la Ley 80, no les aplica, por regla general, el límite establecido en el parágrafo del artículo 40 estudiado en el acápite anterior, por lo que, en principio, pueden celebrar adiciones por valores que superen dicho límite; en segundo lugar, pese a que no les aplique dicho límite, en desarrollo de su actividad contractual, incluyendo la celebración de adiciones, deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

En este sentido, aunque las entidades tengan un régimen especial de contratación deben planear adecuadamente sus contratos, y las adiciones que realicen no sanean las falencias originadas en una indebida planeación contractual, pues como se mencionó anteriormente, todas las entidades del Estado, en desarrollo de su actividad contractual, deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, los cuales conducen a un ejercicio minucioso de planeación².

² Constitución Política: "Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Esto es lo mismo que sucede con las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993, en el sentido de que aunque pueden celebrar adiciones respetando el tope establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, dichas adiciones deben respetar los mismos principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, por lo que toda adición debe contar con una justificación que satisfaga dichos principios.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que una entidad exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podría estar sujeta al límite del 50% del valor inicial, expresado en salarios mínimos mensuales, cuando la entidad con régimen especial consagre dicho límite en su reglamento o manual interno de contratación. En efecto, al no existir un límite en cuanto al monto o tiempo de las adiciones por parte de las entidades con régimen especial de contratación, y al aplicar en desarrollo de su actividad contractual el derecho privado, estas entidades pueden, aunque no necesariamente deben hacerlo, establecer en su manual interno de contratación un tope frente al monto de las adiciones. En caso de que este tope se regule en su manual interno vincula a la entidad de régimen especial y debe respetarlo; sin embargo, las entidades podrían optar por no establecer dichos límites. Esto no la exime, de todas maneras, de garantizar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, consagrados en la Constitución.

En este sentido, si bien las Empresas Sociales del Estado no están sometidas al EGCAP ni a las normas que lo reglamentan o complementan, ya que sus contratos se rigen por el derecho privado, deben expedir un manual de contratación en el que deben concretarse los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como determinarse la manera concreta como dichos principios orientarán el derecho privado en el ejercicio de la actividad contractual.

Sobre el particular, resulta pertinente resaltar que las Entidades Estatales sometidas a regímenes especiales de derecho privado tienen una amplia libertad de configuración del contenido del manual de contratación. Esta libertad se deriva del principio de autonomía de la voluntad reconocida a estas entidades,

celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que les permite establecer la manera en que adelantarán sus procesos de contratación³. Ahora bien, dicha libertad es similar a la reconocida a los particulares por el derecho privado, pero no es idéntica a aquella, en la medida en que encuentra importantes limitantes

La elaboración de esos manuales de contratación debe contemplar procedimientos de selección públicos, en los cuales se garantice la imparcialidad de la entidad contratante, la igualdad entre los oferentes, y en los cuales se respeten los principios constitucionales relevantes, como la eficacia, economía, celeridad, moralidad, entre otros. Es decir, deben reflejar los principios de la función administrativa y, también, los de la gestión fiscal. La forma precisa en que se concretan estos principios, así como la manera como se armonizan con su régimen de derecho privado, es un asunto que debe decidir la entidad en el ejercicio de la discrecionalidad concedida por el ordenamiento jurídico. No obstante, se considera que, como mínimo, los manuales diseñados por la entidad se deben indicar cuáles son sus procedimientos de selección y una descripción de cada uno de ellos, al igual que las etapas que los componen, los cuales deben estar alineados con la garantía de los principios de la función administrativa⁴.

De esta forma, las reglas establecidas en los manuales o reglamentos internos de contratación son muy importantes, toda vez que las entidades se obligan a cumplir su contenido. Además, tratándose de un acto administrativo, concretamente de un reglamento, le aplican los atributos propios de estos tipos de actos, entre otras cosas, la presunción de legalidad y la regla de *inderogabilidad singular del reglamento*⁵. En tal sentido, su contenido vincula a

³ HINESTROSA FORERO, Fernando. Tratado de las Obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico. Volumen I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 116.

⁴ Cfr. Colombia Compra Eficiente. Subdirección de Gestión Contractual. Concepto C-362 del 3 de julio de 2020. Pág. 9.

⁵ "La fuerza vinculante de los reglamentos –tanto para los administrados como para la propia administración– surge del hecho de ser una norma jurídica, y de compartir la naturaleza del acto administrativo, luego, de allí también se desprende que se presuman legales y sean ejecutorios.

Por esta misma razón, la doctrina española –con especial fuerza– ha señalado que su observancia no queda al capricho del órgano que la expidió, pues si quisiera él lo puede desconocer. De algún modo, como acontece con todo acto administrativo, el acto cobra vida propia, y autonomía en relación con su propio creador. A este último evento se le denomina la *inderogabilidad singular del reglamento*, que no es otra cosa que la prohibición de insertarlo en un caso particular.

Esta tesis –de absoluta razonabilidad–, protege tanto al ciudadano como al ordenamiento jurídico en general, de la arbitrariedad de la administración, pues si se admitiera que pese a estar en vigencia un reglamento la propia administración que lo dictó lo pudiera inaplicar, aduciendo que si ella lo produjo entonces cuenta con la autoridad para desconocerlo, los abusos y la violación a sus propias reglas propiciaría el atropello

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la propia entidad que lo expidió y no puede desconocerlo a su capricho en casos específicos; sin perjuicio de la posibilidad de expedir un nuevo manual o de modificar el existente.

Así mismo, los procedimientos de selección que creen las entidades de régimen especial en sus manuales de contratación deben estar acordes, en cuanto a sus etapas, publicidad, duración, requisitos y demás aspectos con los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, en caso de que la entidad se encuentre dentro del ámbito de cobertura de algún acuerdo comercial.

Además, existen ciertos contenidos determinados por el ordenamiento jurídico que no pueden ser modificados por los manuales internos, por tratarse de asuntos con reserva de ley. En este sentido, estos reglamentos internos de las entidades con régimen especial no pueden crear causales de inhabilidad o incompatibilidad, crear nuevos supuestos de conflictos de interés, prescribir requisitos de perfeccionamiento, tipologías contractuales, limitar la capacidad contractual establecida en la ley. En efecto, estos contenidos no pueden ser regulados o modificados por los manuales de contratación, ya que se trata de aspectos con reserva de ley o con congelación en el rango de nivel legal, por lo que un acto administrativo no podría alterarlos⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, existen múltiples contenidos que pueden ser objeto de regulación en el manual de contratación, por hacer parte del ámbito de configuración en desarrollo de su autonomía contractual, siempre que no contravengan la Constitución ni la ley. Por ejemplo, la definición de algunos requisitos de ejecución del contrato, con excepción de los que la ley imponga, la definición de si cierta actuación de la actividad contractual la debe realizar cierta dependencia de la entidad, establecer límites en cuanto a posibilidad de realizar adiciones, detallar los trámites internos que se surten al interior de la entidad y demás aspectos que hagan parte de su ámbito de configuración.

En este sentido, se precisa que en el marco de la autonomía reconocida a las entidades con régimen especial, estas cuentan con la facultad de definir los límites relacionados con la posibilidad de adicionar los contratos y la forma en que esta se efectuará. Dicha autonomía les permite, entre otras cosas,

y la corrupción". (MARÍN CORTÉS, Fabián G. El reglamento como fuente del derecho administrativo. En: Las fuentes del derecho administrativo. Texto inédito. 2010. pp. 200-201).

⁶ Ibíd.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecer los límites cuantitativos, temporales, materiales y demás aspectos en torno a la adición de sus contratos. Sin embargo, teniendo en cuenta la aplicación de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, esta figura deberá regularse y emplearse de manera adecuada, razonable y eficiente evitando gastos innecesarios y en procura de la satisfacción de los intereses generales de la nación y el correcto funcionamiento de la entidad.

De esta forma, las adiciones que se generen en el marco de estos contratos no pueden obedecer a decisiones arbitrarias de la entidad, sino que deben estar debidamente motivadas, sustentadas en estudios técnicos, análisis jurídicos y soportes financieros que evidencien su necesidad, proporcionalidad y coherencia con el objeto inicialmente contratado. La motivación permite verificar que la modificación responde a circunstancias justificadas, y no a fallas en la planeación o indebida gestión de los recursos públicos. Asimismo, desde la perspectiva de la gestión fiscal, toda adición debe respetar los principios de eficiencia, eficacia y economía, asegurando que el incremento de recursos contribuya efectivamente al cumplimiento de los fines estatales y no genere detrimento patrimonial.

Para tales efectos, las entidades de régimen especial podrán tener en cuenta los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico que ha desarrollado la jurisprudencia en relación con las entidades sometidas al EGCAP. Así, podrá determinar los límites de *orden temporal* referidos al plazo para su modificación; límites *orden formal*, que determina que la modificación de los contratos conste por escrito y sea suscrito por el competente; los *límites materiales* que 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*".

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. A modo

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 6 de junio de 2018. Radicación número: 2369.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de ejemplo, la concepción de mayores cantidades de obra, como expresión del contrato original sin valor determinado, aunque determinable, no puede dar lugar a una ampliación ilimitada de estos contratos, pues no se encuentran exentos de la aplicación de los principios de la contratación estatal.

iii. Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en 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, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a 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:

- Constitución Política, artículo 209
- Ley 80 de 1993, artículo 40.
- Ley 1150 de 2007, artículo 13
- Ley 100 de 1993, artículo 195

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pronunciado sobre el ámbito de aplicación del EGCAP y las entidades exceptuadas en los conceptos C-147 del 17 de marzo de 2020, C-157 del 17 de marzo de 2020, C-191 del 16 de marzo de 2020 y C-168 del 31 de marzo de 2020, C-158 del 3 de abril de 2020, C-717 del 21 de enero de 2022, C-004 del 22 de enero de 2024, C-459 del 18 de septiembre de 2024 y C-863 de 17 de diciembre de 2024, C-998 de 18 de diciembre 2024 y C-196 del 25 de marzo de 2025, C-336 del 24 de abril de 2025, C-706 del 15 de julio de 202, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí:
<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace: <https://forms.office.com/r/pPHYWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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:	Tatiana Baquero Iguarán 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