

## 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.

### **ADICIÓN – Prohibición – Monto – Cálculo – Parágrafo artículo 40 – Ley 80 de 1993**

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 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.

### **SALARIO MÍNIMO – Vigencia 2026 – Suspensión provisional – Efectos**

Como se expresó previamente, para determinar el tope de la adición en la Ley 80 de 1993, es necesario el dato del salario mínimo legal mensual vigente. El artículo 1 del Decreto 1469 de 2025 fijó dicho valor por la suma de \$1.750.905 para el 2026. Sin embargo, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado –mediante Auto

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del 12 de febrero de 2026 con ponencia del Consejero Juan Camilo Morales Trujillo– suspendió provisionalmente el mencionado acto administrativo. Por ello, ordenó a las entidades demandadas que “[...] dentro de los ocho (8) días calendario contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, realicen, expidan y publiquen un decreto en el que se fije el porcentaje transitorio de aumento del salario mínimo legal para el año 2026 y el consecuente valor total del mismo para esta vigencia, que regirá hasta tanto se dicte sentencia en el proceso”.

Ahora bien, el numeral cuarto de la providencia judicial precisó lo siguiente: “DIFERIR los efectos de la suspensión provisional, que se hará efectiva únicamente a partir de la fecha en que se publique el decreto de que trata el numeral anterior mediante el cual se determine la cifra transitoria. *Durante el lapso comprendido entre la notificación de esta providencia y la fecha de publicación del referido acto administrativo, el valor del salario mínimo para la vigencia 2026 seguirá correspondiendo al establecido en el Decreto 1469 de 2025*” (Cursivas fuera de texto). Esto significa que, durante el mencionado periodo, la suma de \$1.750.905 fue el salario mínimo mensual vigente para todos los efectos legales, lo que incluye también la influencia de este valor en el cálculo de la menor y mínima cuantía para efectos de la contratación de las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993.

### **PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD – Excepción de ilegalidad – Deber de Aplicación – Administración**

Por lo demás, el artículo 1 del Decreto 159 de 2026 –acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional conforme a lo ordenado por el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa– mantuvo la suma de \$1.750.905 con valor del salario mínimo legal mensual para el 2026. Luego, dicha cifra continúa siendo la base para estimar el monto de calcular la adición, *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 SMMLV la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el decreto, en su condición de acto administrativo, goza de presunción de legalidad, lo cual implica que es obligatorio y debe aplicarse mientras no haya sido anulado o suspendido por la autoridad judicial competente. En tal sentido, las entidades están llamadas a cumplirlo en tanto se encuentre vigente, y en el evento de que posteriormente sea invalidado, la aplicación bajo dicha presunción no genera responsabilidad, siempre que se haya actuado de buena fe y conforme al ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la Administración debe sujetarse a lo dispuesto en el Decreto 159 de 2026, sin que resulte procedente aplicar la excepción de ilegalidad, puesto que esta institución se circunscribe exclusivamente a la facultad que tiene el juez administrativo de inaplicar un acto dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento. De

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

este modo, la Administración carece de competencia para decidir por sí misma la inaplicación del acto administrativo, de conformidad con las consideraciones desarrolladas por la Sentencia C-037 de 2000, en la que la Corte Constitucional precisó los alcances y límites de la excepción de ilegalidad.

### **MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Procedencia – condiciones – Límites**

También es importante mencionar que fuera de los límites cuantitativos señalados 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. Han sido los aportes de la jurisprudencia, de la función consultiva del Consejo de Estado, y de la doctrina comparada, los que han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para la modificación de un contrato estatal. Estos límites deben ser respetados por la entidad contratante a preservar los principios de origen legal como es el principio de planeación, de selección objetiva de libertad de concurrencia, de transparencia, de igualdad, entre otros, tal y como se explicará a continuación.

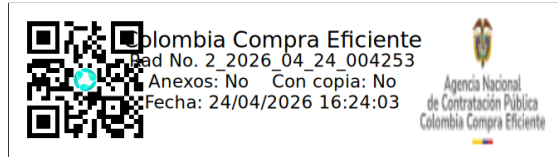
Dentro de los límites de *orden temporal* están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y; ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia. 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 y 12 de la Ley 80 de 1993, 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.

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*". 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 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.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 24 de abril de 2026

Señor  
**Ciudadano**  
Bogotá D.C.



### Concepto C-405 de 2026

Temas: ADICIÓN – Concepto – Distintos supuestos – Prohibición – Adición en más del 50% / ADICIÓN – Prohibición – Monto – Cálculo – Parágrafo artículo 40 – Ley 80 de 1993 / SALARIO MÍNIMO – Vigencia 2026 – Suspensión provisional – Efectos / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD – Excepción de ilegalidad – Deber de Aplicación – Administración / MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Procedencia – condiciones – Límites

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1\_2026\_03\_12\_003460

Estimado Ciudadano:

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 de 12 de marzo de 2026, en la cual manifiesta:

Problema Jurídico: Frente a un contrato suscrito en el año 2024 que requiere ser adicionado durante la vigencia 2026, existe una incertidumbre sobre la base de cálculo. Si se utiliza el SMLMV del Decreto 1469 de 2025 y este es posteriormente anulado o modificado por sentencia judicial, la entidad podría incurrir involuntariamente en una transgresión al límite legal del 50% establecido en la Ley 80 de 1993.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Pregunta: "¿Cuál es el criterio que deben adoptar las entidades estatales para tasar con certeza el tope de adición de un contrato durante el año 2026, mientras no exista una sentencia en firme sobre la legalidad del SMLMV vigente, garantizando que no se supere el límite del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 ante una eventual variación retroactiva del salario mínimo?"

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 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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

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 señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, se presenta el siguiente problema jurídico: ¿Qué criterio deben adoptar las entidades estatales para determinar con certeza el tope de adición de un contrato durante el año 2026, mientras no exista una sentencia en firme sobre la legalidad del SMLMV vigente, de manera que se garantice el cumplimiento del límite establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993?

### II. Respuesta:

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Como se expresó en las razones de la respuesta, para determinar el tope de la adición en la Ley 80 de 1993, es necesario el dato del salario mínimo legal mensual vigente. El artículo 1 del Decreto 1469 de 2025 fijó dicho valor por la suma de \$1.750.905 para el 2026. Sin embargo, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado –mediante Auto del 12 de febrero de 2026 con ponencia del Consejero Juan Camilo Morales Trujillo– suspendió provisionalmente el mencionado acto administrativo. Por ello, ordenó a las entidades demandadas que “[...] dentro de los ocho (8) días calendario contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, realicen, expidan y publiquen un decreto en el que se fije el porcentaje transitorio de aumento del salario mínimo legal para el año 2026 y el consecuente valor total del mismo para esta vigencia, que regirá hasta tanto se dicte sentencia en el proceso”.

Ahora bien, el numeral cuarto de la providencia judicial precisó lo siguiente: “**DIFERIR** los efectos de la suspensión provisional, que se hará efectiva únicamente a partir de la fecha en que se publique el decreto de que trata el numeral anterior mediante el cual se determine la cifra transitoria. *Durante el lapso comprendido entre la notificación de esta providencia y la fecha de publicación del referido acto administrativo, el valor del salario mínimo para la vigencia 2026 seguirá correspondiendo al establecido en el Decreto 1469 de 2025*” (Cursivas fuera de texto). Esto significa que, durante el mencionado periodo, la suma de \$1.750.905 fue el salario mínimo mensual vigente para todos los efectos legales, lo que incluye también la influencia de este valor en el cálculo de la menor y mínima cuantía para efectos de la contratación de las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993.

Por lo demás, el artículo 1 del Decreto 159 de 2026 –acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional conforme a lo ordenado por el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa– mantuvo la suma de \$1.750.905 con valor del salario mínimo legal mensual para el 2026. Luego, dicha cifra continúa siendo la base para estimar el monto de calcular la adición, *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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

vigencias fiscales, porque si el contrato se ejecuta sin existir variación en el valor del SMMLV la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el decreto, en su condición de acto administrativo, goza de presunción de legalidad, lo cual implica que es obligatorio y debe aplicarse mientras no haya sido anulado o suspendido por la autoridad judicial competente. En tal sentido, las entidades están llamadas a cumplirlo en tanto se encuentre vigente, y en el evento de que posteriormente sea invalidado, la aplicación bajo dicha presunción no genera responsabilidad, siempre que se haya actuado de buena fe y conforme al ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la Administración debe sujetarse a lo dispuesto en el Decreto 159 de 2026, sin que resulte procedente aplicar la excepción de ilegalidad, puesto que esta institución se circunscribe exclusivamente a la facultad que tiene el juez administrativo de inaplicar un acto dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento. De este modo, la Administración carece de competencia para decidir por sí misma la inaplicación del acto administrativo, de conformidad con las consideraciones desarrolladas por la Sentencia C-037 de 2000, en la que la Corte Constitucional precisó los alcances y límites de la excepción de ilegalidad.

### III. 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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

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*

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 SMMLV la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.

A modo ilustrativo, y con fines netamente pedagógicos, exponemos a continuación el siguiente ejemplo: la entidad estatal celebra un contrato de prestación de servicios por un valor de \$10.000.000 en vigencia 2022. Para esa vigencia el valor del SMLMV era de \$1.000.000. Para efectos del cálculo del 50% límite para llevar a cabo la adición del contrato, necesariamente debemos dividir el valor del contrato (10.000.000) por el salario mínimo vigente al momento de la suscripción del contrato (1.000.000). El resultado de la operación anterior (10) pasa a dividirse por 2, por cuanto es claro que la adición debe ser por, máximo, el 50 % del valor del contrato. En ese orden, el resultado de la segunda operación (5) constituye el número de salarios mínimos por los cuales podrá adicionarse el contrato. Supongamos que, en nuestro ejemplo, la adición se llevará a cabo en la vigencia 2026 y el valor será de \$6.500.000. En el año 2026, el SMLMV es de \$ 1.750.905<sup>1</sup>, lo que supone que la adición corresponde a 3,71 SMLMV al momento de la adición, en la medida en que la división del valor de la adición 6.500.000 y el valor del SMLMV al momento de la adición arroja 3,71 SMLMV. Por lo tanto, la adición que se pretende en el contrato ejemplo es válida y se ajusta a la prohibición contenida en el parágrafo del artículo 40, toda vez que será de 3,71 SMLMV, sin superar el 50% del valor inicialmente pactado que fue de 5 SMLMV en el año 2022.

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

---

<sup>1</sup> Debe tenerse en cuenta que de conformidad con el Decreto 0159 del 19 de febrero de 2026 se fijó transitoriamente el SMLMV en \$ 1.750.905, el cual se encontrará vigente hasta que se dicte sentencia en el proceso de nulidad radicado 11001-03-25-000-2026-00004-00 (0004-2026) que cursa en la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

Como se expresó previamente, para determinar el tope de la adición en la Ley 80 de 1993, es necesario el dato del salario mínimo legal mensual vigente. El artículo 1 del Decreto 1469 de 2025 fijó dicho valor por la suma de \$1.750.905 para el 2026. Sin embargo, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado –mediante Auto del 12 de febrero de 2026 con ponencia del Consejero Juan Camilo Morales Trujillo– suspendió provisionalmente el mencionado acto administrativo. Por ello, ordenó a las entidades demandadas que “[...] dentro de los ocho (8) días calendario contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, realicen, expidan y publiquen un decreto en el que se fije el porcentaje transitorio de aumento del salario mínimo legal para el año 2026 y el consecuente valor total del mismo para esta vigencia, que regirá hasta tanto se dicte sentencia en el proceso”.

Ahora bien, el numeral cuarto de la providencia judicial precisó lo siguiente: “**DIFERIR** los efectos de la suspensión provisional, que se hará efectiva únicamente a partir de la fecha en que se publique el decreto de que trata el numeral anterior mediante el cual se determine la cifra transitoria. *Durante el lapso comprendido entre la notificación de esta providencia y la fecha de publicación del referido acto administrativo, el valor del salario mínimo para la vigencia 2026 seguirá correspondiendo al establecido en el Decreto 1469 de 2025*” (Cursivas fuera de texto). Esto significa que, durante el mencionado periodo, la suma de \$1.750.905 fue el salario mínimo mensual vigente para todos los efectos legales, lo que incluye también la influencia de este valor en el cálculo de la menor y mínima cuantía para efectos de la contratación de las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993.

Por lo demás, el artículo 1 del Decreto 159 de 2026 –acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional conforme a lo ordenado por el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa– mantuvo la suma de \$1.750.905 con valor del salario mínimo legal mensual para el 2026. Luego, dicha cifra continúa siendo la base para estimar el monto de calcular la adición, *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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

se ejecuta sin existir variación en el valor del SMMLV la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el decreto, en su condición de acto administrativo, goza de presunción de legalidad, lo cual implica que es obligatorio y debe aplicarse mientras no haya sido anulado o suspendido por la autoridad judicial competente. En tal sentido, las entidades están llamadas a cumplirlo en tanto se encuentre vigente, y en el evento de que posteriormente sea invalidado, la aplicación bajo dicha presunción no genera responsabilidad, siempre que se haya actuado de buena fe y conforme al ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la Administración debe sujetarse a lo dispuesto en el Decreto 159 de 2026, sin que resulte procedente aplicar la excepción de ilegalidad, puesto que esta institución se circunscribe exclusivamente a la facultad que tiene el juez administrativo de inaplicar un acto dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento. De este modo, la Administración carece de competencia para decidir por sí misma la inaplicación del acto administrativo, de conformidad con las consideraciones desarrolladas por la Sentencia C-037 de 2000, en la que la Corte Constitucional precisó los alcances y límites de la excepción de ilegalidad<sup>2</sup>.

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

Así las cosas, la regla establecida en el parágrafo de dicha norma aplica a todos los contratos estatales regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP –, independientemente de la modalidad de selección, de la tipología contractual del negocio jurídico que se considere necesario adicionar o del sistema de precios pactados. Lo anterior, salvo lo

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prescrito por la Ley 1474 de 2011 en su artículo 85 sobre los contratos de interventoría.

ii. Ahora bien, también es importante mencionar que fuera de los límites cuantitativos señalados 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. Han sido los aportes de la jurisprudencia, de la función consultiva del Consejo de Estado, y de la doctrina comparada, los que han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para la modificación de un contrato estatal. Estos límites deben ser respetados por la entidad contratante a preservar los principios de origen legal como es el principio de planeación, de selección objetiva de libertad de concurrencia, de transparencia, de igualdad, entre otros, tal y como se explicará a continuación<sup>3</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. 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>4</sup> y 12 de

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 06 de junio 2018. Rad. 2369.

<sup>4</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.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la Ley 80 de 1993<sup>5</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 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>6</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*

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

<sup>5</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.

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada*<sup>7</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. A modo 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.

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.

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.

Finalmente debe advertirse, que el análisis para resolver problemas específicos en torno a las adiciones de un contrato determinado debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, 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

---

<sup>7</sup> Ibidem.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

particulares corresponderá a los interesados de adoptar la decisión 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. Por tanto, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### IV. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículo 11, 12 y 40.
- Ley 1474, artículo 85
- Decreto 159 de 2026.

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre las modificaciones y adiciones en los contratos estatales en los Conceptos Nro. C-277 de 21 de junio de 2021, C-644 de 18 de noviembre de 2021, C-755 de 21 de enero de 2022, C-152 de 1 de abril de 2022, C-267 de 5 de mayo de 2022, C-432 de 13 de julio de 2022, C-630 del 29 de septiembre de 2022, C784 del 21 de noviembre del 2022, C-398 del 27 de septiembre de 2023, C-452 del 7 de noviembre de 2023, C-463 del 22 de noviembre de 2023, C-471 del 25 de enero del 2024, C-329 del 22 de agosto de 2024, C-563 del 21 de octubre de 2024, C-903 del 2 de enero de 2024, C-1008 del 30 de enero de 2025, C-308 del 28 de abril de 2025, C-451 del 19 de mayo de 2025, C-491 del 3 de junio de 2025, C-165 del 26 de febrero de 2026, 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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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>

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por último, 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: 01800 0520808
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- Página web: [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)

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 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: José Luis Sánchez Cardona  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Adriana Katerine López Rodríguez  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS