

Bucaramanga, 28 de noviembre de 2025

Ingeniera  
**María del Rosario Torres Vargas**  
Secretaria de Infraestructura  
Municipio de Bucaramanga

**Asunto.** Solicitud de concepto jurídico radicada el día 10 de noviembre de 2025.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

**1. El objeto de la solicitud.**

A continuación, se procede a relacionar los hechos y los interrogantes planteados en la solicitud de consulta:

"(...)

*1. Objeto de la presente solicitud.*

*Teniendo de presente la celebración del contrato de obra 169 de 2022, el cual tiene por objeto: "Mejoramiento de la malla vial y espacio público enmarcado dentro de la estrategia "plan revitalización del espacio público centro" en el municipio de Bucaramanga, Santander", se presenta el siguiente contexto para realizar el estudio jurídico del mismo.*

*PRIMERO: Que el día 05/07/2022 se suscribió el contrato de Obra N° 163 de 2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL, que tiene por objeto "Mejoramiento de la malla vial y espacio público enmarcado dentro de la estrategia "plan revitalización del espacio público centro" en el municipio de Bucaramanga, Santander", con un plazo inicial de seis (6) Meses y valor de \$31.221.573.233,00.*

*SEGUNDO: Que el Contrato de Obra N°163 de 05/07/2022 inició actividades según acta de inicio el día 30/08/2022*

*TERCERO: Que el 22/02/2023 se suscribió PRORROGA No. 1 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL por un plazo adicional de SEIS (6) MESES*

*CUARTO: Que el 11/08/2023 se suscribió PRORROGA No. 2 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL por un plazo adicional de TRES (3) MESES*

*QUINTO: Que el 29/11/2023 se suscribió PRORROGA No. 3 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL por un plazo adicional de CINCO (5) MESES*

*SEXTO: Que el 21/12/2023 se suscribió Acta de SUSPENSIÓN 1 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL hasta el 30 de enero de 2024.*

*SÉPTIMO: Que el 30/01/2024 se suscribió Acta de AMPLIACIÓN DE LA SUSPENSIÓN 1 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL hasta el 11 de FEBRERO de 2024*

*OCTAVO: Que el 12/02/2024 se suscribió Acta de REINICIO 1 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL, dejando la fecha de terminación final hasta el 21 de junio de 2024.*

*NOVENO: Que el 20/06/2024 se suscribió PRORROGA No. 4 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL por un plazo adicional de CATORCE (14) DÍAS.*

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00107771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*DÉCIMO: Que el 05/07/2024 se suscribió PRORROGA No. 5 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL por un plazo adicional de SIETE (07) DÍAS.*

*DÉCIMO PRIMERO: Que el 11/07/2024 se suscribió ADICIÓN Y PRORROGA No. 6 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL por un plazo adicional de CINCO (05) MESES Y SIETE (07) DÍAS y un valor de ONCE MIL NOVECIENTOS MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS CON DOCE CENTAVOS (\$11.900.862.783,12) M/CTE.*

*DÉCIMO SEGUNDO: Que el 16/08/2024 se suscribió MODIFICATORIA No.1 AL ADICIONAL Y PRORROGA No.6 del CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL.*

*DÉCIMO TERCERO: Que el 23/12/2024 se suscribió Acta de SUSPENSIÓN 2 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL hasta el 30 de enero de 2025.*

*DÉCIMO CUARTO: Que el 30/01/2025 se suscribió Acta de AMPLIACIÓN 1 DE LA SUSPENSIÓN 2 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL hasta el 14 de FEBRERO de 2025.*

*DÉCIMO QUINTO: Que el 14/02/2025 se suscribió Acta de AMPLIACIÓN 2 DE LA SUSPENSIÓN 2 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL hasta el 28 de FEBREERO de 2025.*

*DÉCIMO SEXTO: Que el 07/03/2025 se suscribió Acta de REINICIO N°2 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL, quedando como fecha de reinicio el 10 de marzo de 2025 y dejando la fecha de terminación final hasta el 15 de marzo de 2025.*

*DÉCIMO SÉPTIMO: Que el 12/03/2025 se suscribió PRÓRROGA No. 7 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL por un plazo adicional de SIETE (07) MESES.*

*DÉCIMO OCTAVO: Que el 18/09/2025 se suscribió PRÓRROGA No. 8 AL CONTRATO DE OBRA No. 163 de 05/07/2022 entre el Municipio de Bucaramanga y el CONSORCIO MALLA INCAL por un plazo adicional de CUARENTA Y CINCO (45) DÍAS.*

*DÉCIMO NOVENO: Que el contratista de obra N°163 de 2022 radica el 03/09/2025 la solicitud de PRÓRROGA No.8 mediante oficio CO-04-011-1395-2025 a la interventoría, realizando la solicitud de por un plazo de CUARENTA Y CINCO (45) DÍAS 2022 radica el 23/09/2025 la Solicitud de de la cláusula 8 en el literal C con el fin de período de liquidación y la interventoría revisa y 022, remitiendo al Municipio de Bucaramanga día 02 de octubre de 2025 se deja en firme b y c de la cláusula octava del contrato de*

*VIGESIMO: Que el contratista de obra N°163 de suscripción de Otrosí modificatorio - la modificación disminuir el porcentaje de retención al 05% para el pe avala la solicitud del contratista de obra N°163 de 20 mediante oficio BUCARAMANGA-169-2022-196. e Otrosí aclaratorio y o modificatoria No. 09 a los literales obra No. 163 de 2022.*

*VIGÉSIMO PRIMERO: Que el contratista de obra No 163 de 2022 radica el 22/10/2025 la solicitud de modificación del literal C de la Cláusula Octava Forma de Pago" del Contrato de Obra No. 163 de 2022- Reducción del porcentaje del saldo retenido para liquidación del 5% al 2%. En consecuencia, se expone que, frente a este panorama, adicionalmente existe ausencia de cláusula de reajuste o actualización de precios, ya que el contrato, suscrito en el año 2022, no contempla fórmulas de reajuste de precios ni mecanismos de actualización económica. Desde esa fecha hasta el año 2025, se ha presentado una variación significativa en los costos de materiales de construcción (cemento, acero, concreto, asfalto, combustibles, transporte y mano de obra, derivada de factores inflacionarios nacionales y del incremento del salario mínimo en más del 40% acumulado en dicho periodo. En este escenario, el contratista indica que, mantener la retención del 5% sobre valores calculados en precios de 2022 resulta inequitativo, ya que los costos de ejecución real se han incrementado sustancialmente sin que exista compensación contractual, en ese sentido dentro de la solicitud presentada se justifica que en razón a los artículos 16 y 27 de la Ley 80 de 1993, y los principios de equilibrio económico y conmutatividad contractual, es deber de la Administración Pública restablecer las condiciones de equidad financiera cuando circunstancias sobrevinientes alteren el equilibrio inicial del contrato. Reducir la retención al 2%*

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00107771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*constituye una medida proporcional y técnica que mitiga parcialmente los efectos económicos adversos asumidos por el contratista.*

*En relación a la situación planteada se suscitan las siguientes preguntas:*

1. *¿Es posible legalmente justificar y realizar una modificación que a este momento de la ejecución del contrato en mención se realice una modificación en relación a la solicitud de inclusión de fondo de reajuste de precios?*

2. *¿Si la respuesta es sí, que criterios y fundamentos jurídicos se debe tener en cuenta para realizar dicha modificación?*

3. *¿Es viable y jurídicamente justificable realizar una modificación que reduzca el porcentaje de retención para la liquidación, teniendo en cuenta que ya se realizó una modificación del 10% al 5% y ahora se realizó una solicitud para que se modifique del 5% al 2%?"*

## 2. Análisis de la situación propuesta.

Se considera que, para resolver las inquietudes planteadas, es necesario abordar los siguientes temas: (i) la forma de pago en los contratos estatales como cláusula accidental; (ii) del reajuste de precios y la revisión de precios, su definición conceptual, su aplicación en los contratos estatales y su diferenciación; (ii) de la estipulación o no de una cláusula de reajuste o actualización de precios en el contrato de obra No. 163 de 2022 y, (iv) respuestas y conclusiones.

## 3. Desarrollo de los temas planteados.

### 3.1. La forma de pago en los contratos estatales como cláusula accidental.

El artículo 1501 del C.C. señala que en cada contrato se distinguen; (i) las cosas que son de su esencia, esto es, aquellas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o constituye un contrato diferente; (ii) las que son de su naturaleza, o sea las que, no siendo esenciales para conformar el contrato específico, se entienden incorporadas en el mismo sin necesidad de una cláusula especial, por la lógica de la prestación a ejecutar, y (iii) las accidentales, que son aquellas que no son propias del contrato para su configuración ni se asimilan como incluidas en el contrato, sino que se incorporan al mismo por voluntad de las partes mediante cláusulas especiales. Por su parte, la Ley 80 de 1993 dispone en su artículo 40º que las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en dicha ley correspondan a su esencial y naturaleza.

De esta forma, una de las cláusulas del contrato estatal que solo existirá en el mismo siempre y cuando sea pactada expresamente, la constituye el acuerdo sobre la forma en la cual se efectuará la cancelación de la contraprestación al objeto del mismo, sustancialmente diferente de la forma en la cual habrá de determinarse el valor de las prestaciones que deben ejecutarse para la consecución de las obras, bienes o servicios que justifican la celebración del acuerdo jurídico bilateral entre la administración y el contratista<sup>1</sup>.

La forma de pago debe establecerse tanto en los pliegos de condiciones como en el contrato mismo, a fin de dar certeza al contratista de la manera en que verá retribuida la ejecución de las obligaciones a su cargo. Puede pactarse, entonces, en un solo pago al momento de la entrega del objeto contractual terminado, o por lo instalamentos o pagos parciales, o la cancelación de anticipos o pagos anticipados a favor del contratista, y si será en efectivo, títulos valores, transferencias electrónicas, derechos o especie.

Ahora bien, y tal como se indicó antes, la forma de pago necesariamente obedece a las llamadas cláusulas accidentales del contrato, cuya característica la constituye el acuerdo de voluntades, por lo que cualquier forma de pago estipulada, en tanto no contradiga la Ley, el

<sup>1</sup>EXPÓSITO, VELEZ, Juan Carlos. *Forma y contenido del contrato estatal*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p.164.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00107771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

orden público o las buenas costumbres podrá ser ajustada o modificada previo acuerdo contractual<sup>2</sup>.

De igual manera, el Consejo Estado<sup>3</sup>, ha señalado que en lo que respecta a la forma de pago de los contratos, este es un asunto que la Ley 80 de 1993 dejó en manos de las partes su autorregulación, estableciéndose como límite que su contenido no sea contrario al texto constitucional, a la Ley, al orden público y a los principios o finalidades de la Ley 80 de 1993 o de la buena administración.

En conclusión, al ser la forma de pago un elemento accidental del contrato es posible entonces, que las partes incluso en el curso de la ejecución de los contratos puedan llegar acuerdos sobre su ajuste o modificación, esto, siempre y cuando no vayan en contravía de los límites antes enunciados.

### **3.2. Del reajuste de precios y la revisión de precios, su definición conceptual, su aplicación en los contratos estatales y su diferenciación.**

Uno de los principios en los que se sustenta los contratos de las Entidades Estatales sujetas al régimen de la Ley 80 de 1993, es el de la ecuación contractual o equilibrio económico del contrato.

El artículo 27 de la Ley en referencia, establece que en los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidas al momento de proponer o contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. En igual sentido, se establece que, 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.

Este principio, hace que en los contratos estatales se predique una conmutatividad especialísima que difiere de aquella predicable a los contratos celebrados entre privados, pues impone a las partes contratantes la obligación de mantener las condiciones de igualdad o equivalencia de los derechos y obligaciones surgidas al momento de proponer o contratar, de tal forma que, si se rompe por causas no imputables a la persona afectada, la parte culpable deberá restablecerla<sup>4</sup>.

De igual manera, este deber de restablecimiento de la ecuación económica o financiera se encuentra desarrollado en los numerales 3 y 8 del artículo 4, y en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993.

Según el Consejo de Estado, este principio hace alusión o se erige como una institución por medio de la cual no sólo se busca proteger el interés individual de las partes contratantes manteniendo las condiciones pactadas al momento de proponer o contratar, sino que también busca proteger el interés general estableciendo diversos mecanismos mediante los cuales se mantenga una estabilidad financiera del contrato que permita el debido cumplimiento del objeto contractual. Ahora bien, el equilibrio económico puede verse alterado por diversas circunstancias tales como hechos o actos imputables a la Administración o al contratista como partes del contrato, que configuren un incumplimiento de sus obligaciones, de actos generales del Estado (hecho del príncipe) o de circunstancias imprevistas, posteriores a la celebración del contrato y no imputables a ninguna de las partes<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> EXPÓSITO, VELEZ, Juan Carlos. *Forma y contenido del contrato estatal*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p.169.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 14 de marzo de 2013, radicado No. 760012331000199603577-01.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 1 de julio de 2025, radicado No. 50001-23-31-000-1997-06319-01(37613).

<sup>5</sup> Idem.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00107771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Una de las circunstancias que puede conducir a la alteración de la ecuación financiera del contrato es el relacionado con la variación de los precios producto bien sea por incremento o por disminución, y esa variación puede tener origen en distintos fenómenos como: (i) la fluctuación de la relación entre oferta y demanda de bienes y servicios, pues constituye un principio fundamental de la economía que, a mayor demanda y menor oferta, el precio de los bienes en el mercado sube y, por el contrario, a mayor oferta y menor demanda los precios del mercado tienden a bajar (ley de demanda); (ii) la inflación que, vista de manera general, se produce cuando el circulante monetario es mayor que la cantidad de bienes que se producen en una economía determinada, lo cual genera que el poder adquisitivo de la moneda sea menor y, como consecuencia obligada, los precios tengan un alza generalizada y constante; (iii) la devaluación, que se refiere a la pérdida del valor nominal de la moneda en un país, pero, a diferencia de la inflación, se mide en relación con la moneda extranjera y no en relación con los bienes que se producen en el orden interno, aunque por efecto también causa alteración en los precios de los bienes y servicios, pues, si el valor nominal de la moneda desciende, los precios suben o, lo que es lo mismo, se debe pagar un mayor cantidad de moneda circulante por un bien o un servicio determinado y (iv) la revaluación, que constituye el fenómeno opuesto a la devaluación<sup>6</sup>.

Los anteriores supuestos, entre muchos otros, pueden tener incidencia en los precios de los bienes y servicios y, aunque pueden ser previsibles en cuanto a su ocurrencia, son imprevisibles en cuanto a sus efectos cualitativos, cuantitativos y temporales (frecuencia); por lo tanto, su estimación es compleja. Como se ha venido sosteniendo, una de las características de los contratos estatales, es que corresponden a contratos conmutativos, onerosos y sinalagmáticos que pueden resultar afectados por las variaciones de los precios, los cuales se ven reflejados con mayor nitidez en los contratos cuyas obligaciones son de ejecución sucesiva, es decir, en aquellos donde el deudor debe observar un comportamiento contractual determinado durante un lapso más o menos duradero, como en los contratos de obra, pues, naturalmente, mientras mayor sea el plazo que medie entre la estructuración de la obligación y el cumplimiento de la prestación, mayor la posibilidad de que sufran alteración los precios y también mayor será la intensidad de la afectación<sup>7</sup>.

Por esta razón y dada la previsibilidad de estos fenómenos en una economía como la nuestra, es que, con el objeto de prefijar las consecuencias futuras, previsibles y evitar que el riesgo impacto de forma grave la economía del contrato, las partes pueden pactar, siempre que resulte viable cláusulas de reajuste o corrección de precios, o ante la insuficiencia o la ausencia de estas, proceder a llevar a cabo un proceso revisión en caso de que se rompa el equilibrio económico del contrato.

Precisado lo anterior, a continuación, pasaremos a desarrollar los aspectos propios de cada una de estas figuras, así como sus diferencias. Sin embargo, antes de pasar a su explicación, debemos señalar tal cual como lo ha sostenido el Juez del Contrato Estatal, el ordenamiento jurídico no ha diferenciado, desde el plano conceptual, los mecanismos de ajuste y revisión de precios; de hecho, algunas legislaciones les han dado un tratamiento análogo, como si se tratara de un único mecanismo.

### 3.2.1. El ajuste o reajuste de precios como mecanismo para mantener constante el equilibrio económico del contrato.

La Ley 80 de 1993 estableció la procedencia del reajuste del precio como herramienta para salvaguardar el equilibrio económico contractual, así lo establece el artículo 4, numeral 8 de la ley 80 de 1993.

Desde el punto de vista conceptual, la actualización, el reajuste o simplemente el ajuste de precios, es un instrumento que se utiliza para restablecer automática o para mantener de forma constante la ecuación o equivalencia económica originalmente pacta entre los precios y la prestación prevista por las partes, en los contratos conmutativos, onerosos, bilaterales o sinlagmaticos perfectos y de ejecución sucesiva. El fin de este instrumento es corregir y

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 14 de marzo de 2013, radicado No. 760012331000199603577-01.

<sup>7</sup> Idem.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00107771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

estabilizar los precios y mitigar el impacto que pueden ocasionar las variaciones de estos, por los fenómenos antes identificados (fluctuación de la oferta y la demanda, inflación, devaluación o revaluación en niveles previsible) en la economía del contrato.

El ordenamiento jurídico actual no prevé un sistema determinado de reajuste de precios, razón por la que las partes deben pactarlos "ex contractu". Varias son las técnicas para corregir o reajustar los precios de los contratos, aunque las más recurridas son las que prevén la utilización de fórmulas polinómicas múltiples, sistemas de partidas o ítems, fórmula polinómica única e índices estadísticos, todo lo cual debe estar concebido en función de los factores que inciden en los costos de ejecución del contrato<sup>8</sup>.

Así las cosas, el reajuste o ajuste de precios es una figura con sustento normativo, de naturaleza preventiva, con el propósito de que, en la ejecución de los contratos, se mantenga la equivalencia prestacional acordada y procuren preservarse, en orden a ello, las condiciones económicas y técnicas existentes en el momento de la presentación de la propuesta o de la celebración del contrato de la contratación respectiva; y se soluciona mediante la inclusión de la respectiva cláusula de reajuste. Se orienta, por tanto, a mitigar el impacto que pueda tener en el negocio jurídico y especialmente en la sostenibilidad financiera de su ejecución, por ello, se habla para mantener o conservar el equilibrio económico del contrato. Ahora, también es cierto que, si las partes guardaron silencio y no establecieron en el contrato ni en el pliego de condiciones ninguna medida de actualización o ajuste del precio, ello no es óbice para que no se pueda proceder con su reconocimiento por vía judicial<sup>9</sup>.

### 3.2.2. La revisión de precios.

Sostiene el Consejo de Estado, que el mecanismo de revisión de precios que significa volver sobre los precios ofertados o pactados en el contrato, opera cuando el sistema de ajuste o reajuste pactado por las partes resulta inocuo o insuficiente para mantener constante el equilibrio del contrato frente a la variación de los precios que inciden en la relación negocial o cuando las partes no han acordado en el contrato un sistema de actualización de precios y estos sufren alteración por los fenómenos económicos ya mencionados.

Sobre esta figura en particular, se ha manifestado lo siguiente:

"(...) Al convenir la cláusula de reajuste, las partes, razonablemente, prevén lo previsible, de modo que sólo frente a la ocurrencia de hechos (económicos) anormales, extraordinarios e imprevisibles, que impacten en forma grave la economía del contrato y frente a las cuales se tornen ineficaces los mecanismos de reajuste estipulados, se pueden revisar los precios y arbitrar la corrección de la cláusula de estabilización o predeterminar los precios ofertados o acordados al celebrar el contrato, esto es, fijar unos nuevos precios, para que el equilibrio que se ha visto alterado pueda ser restablecido; pero, también puede suceder que las partes no hayan pactado una cláusula de estabilización o fórmula de reajuste de precios en el contrato y, en este caso, la revisión es procedente y debe hacerse por el sistema de auditoría, es decir, por la compensación de las erogaciones comprobadas que haya hecho el contratista de los ítems o precios que sufran afectación, respecto de los precios reales del mercado.

Lo anterior supone que la revisión de precios constituye uno de los mecanismos previstos para restablecer el equilibrio económico-financiero del contrato, mientras que el ajuste de precios es un corrector que tiende a conservarlo, frente a las alteraciones que se presentan en ellos en el curso del contrato; no obstante, es de anotar que, de admitir la posibilidad a la renuncia anticipada de la actualización de precios, se aceptaría también la renuncia a la revisión de los mismos"<sup>10</sup>.

"(...) En efecto, si una de las partes contratantes afirma que se rompió el equilibrio económico del contrato por que los índices de la fórmula de ajuste convenida no reflejaron las variaciones de los precios, para que proceda su restablecimiento, quién alega la ruptura no sólo debe acreditar que ésa circunstancia le generó pérdidas, sino también que alteró de forma grave y anormal la economía del contrato y que la alegó oportunamente. Lo mismo ocurre cuando lo

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 1 de septiembre de 2025, radicado No. 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332).

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 14 de marzo de 2013, radicado No. 760012331000199603577-01.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00107771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

que se alega es el restablecimiento de la ecuación financiera del contrato por los sobrecostos derivados de la mayor permanencia en la obra y por la mora en el pago de las actas parciales de obra, pues quién alega el restablecimiento también debe demostrar que dichas circunstancias le generaron un perjuicio grave y anormal, que eran imprevisibles al momento de contratar y haberlas alegado dentro de las oportunidades previstas para ello<sup>11</sup>.

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado que la revisión de los precios solo resulta procedente si se hubiera verificado y demostrado el rompimiento del equilibrio económico del contrato, para lo cual, el contratista debe probar que efectivamente se dio una variación económica que afectó el negocio convenido<sup>12</sup>.

### 3.2.3. Diferencias.

Como bien se indicó antes, el ordenamiento jurídico no ha diferenciado, desde el plano conceptual, los mecanismos de ajuste y revisión de precios, su desarrollo ha sido más jurisprudencial, lo cierto es que ambos tienen sustento en la Ley 80 de 1993 y en el principio del equilibrio económico del contrato.

El ajuste o reajuste de precios, corresponde a un instrumento de carácter preventivo determinado por las partes a través de una fórmula que es acordada previamente e incorporada en el contrato, cuya finalidad es conservar la conmutatividad económica del contrato, mientras que la revisión, surge como el mecanismo a través del cual se busca restablecer el equilibrio económico del contrato bien sea por que la fórmula acordada por las partes resultó insuficiente o bien porque ante ausencia de pacto entre ellas, se presentaron en el transcurrir del contrato alteraciones que afectaron económicamente el negocio celebrado que terminaron rompiendo la ecuación contractual.

### 3.3. De la estipulación o no de una cláusula de reajuste o actualización de precios en el contrato de obra No. 163 de 2022.

Validado el contenido del clausulado del contrato en mención, no se observa que las partes de manera previa hayan acordado un mecanismo de reajuste o actualización de precios del contrato, por lo que, se puede concluir que no existe en el bilateral estipulación o cláusula alguna en ese sentido.

No obstante, a ello, como bien se dispuso antes, la ausencia de pacto en este sentido no anula la posibilidad que el contratista pueda siempre que pruebe y acredite que se dio una variación grave y significativa en los precios del contrato que afectaron la ecuación contractual inicial, solicitar bien sea a la entidad o por vía judicial su restablecimiento vía revisión.

### 3.4. Respuestas y conclusiones.

En concordancia con lo desarrollado en los puntos anteriores, se proceda a dar respuesta al objeto de su solicitud en los siguientes términos:

- (i) Las figuras de reajuste o revisión de precios son instrumentos que tienen sustento normativo en la Ley 80 de 1993, en especial, los artículos 4, 5 y 27 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el sentido, que son manifestaciones del principio del equilibrio económico del contrato, lo cual, obliga a las partes, a mantener durante su ejecución la equivalencia entre los derechos y obligaciones pactadas, y a la adopción de las medidas correctivas siempre que se presenten alteraciones graves que alteran la ecuación contractual, por lo que, las partes ante su presencia, deben proceder entonces adoptar los acuerdos y pactos que sean necesarios para fijar sus soluciones.

En ese sentido y dada la conceptualización que se realizó sobre cada una de estas figuras y precisado la no existencia de pacto entre las partes sobre un mecanismo

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 1 de julio de 2025, radicado No. 50001-23-31-000-1997-06319-01(37613).

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 1 de septiembre de 2025, radicado No. 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00107771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

de actualización o ajuste de precios, más la etapa en la que el contrato se encuentra; se considera que en el caso objeto de consulta correspondiera más al escenario de la revisión de precios, ello, siempre que se pruebe y acredite por parte del contratista el rompimiento de la ecuación contractual según se explicó en el acápite 3.2.2.

Entonces, será necesario, que la Secretaría de Infraestructura conforme a las solicitudes y documentación presentada por el contratista, analice y determine según los parámetros explicados, si se da lugar o no adoptar las medidas y a firmar los acuerdos respectivos en caso de ser procedente la revisión de los precios, esto, , sujeto a que, el contratista deba probar y demostrar que efectivamente se dio una variación económica grave y anormal que afectó el negocio convenido.

- (ii) Un aspecto sobre la suscripción de esta clase de acuerdos producto de la necesidad de restablecer el equilibrio económico del contrato, es el que respecta que sobre los mismos no tiene cabida la prohibición de la limitante de no poder superar en más del 50% del valor del contrato, así lo sostiene por ejemplo, la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>13</sup>, quien ha señalado que además de los contratos de interventoría, también podrán adicionarse en más del 50% en estos dos eventos, a saber : i) cuando en un contrato de obra se pacte el mecanismo de ajuste de precios y ii) por el restablecimiento del equilibrio económico del contrato; esto, en la medida que el reajuste de precios no busca una modificación del contrato, como es propio de los contratos adicionales, sino su preservación en las condiciones iniciales, frente a las fluctuaciones que pueden tener los valores de los insumos del objeto contractual. Así, en este evento no se produce modificaciones sino la aplicación del mecanismo de reajuste pactado en el contrato.

En la misma medida menciona que en relación con el restablecimiento del equilibrio económico del contrato señala la doctrina que, a diferencia de los contratos adicionales que suponen provisiones presupuestal para su perfeccionamiento, de conformidad con el artículo 25.4 de la Ley 80 de 1993, ante los eventos de alteración sobreviniente de la ecuación contractual inicial el mismo artículo prevé utilizar las apropiaciones presupuestales globales que debe incluir las entidades en sus presupuestos anuales para hacer frente a los costos contractuales imprevistos (art. 25.4) y, si ello no es suficiente, las entidades debe adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectividad de los pagos en la misma vigencia fiscal o la siguiente. Y agrega que este reconocimiento podrá realizarse incluso en la liquidación del contrato que no constituye una adición a este.

- (iii) En lo que tiene que ver con la posibilidad o no de modificar la forma de pago, a efectos de poder ajustar el porcentaje de pago que queda sujeto con la liquidación del contrato, como bien se explicó, este tipo de acuerdos obedecen a las llamadas cláusulas accidentales del contrato, cuya característica la constituye el acuerdo de voluntades, por lo que cualquier forma de pago estipulada, en tanto no contradiga la Ley, el orden público o las buenas costumbres podrá ser ajustada o modificada previo acuerdo contractual. Por ello, la determinación o no sobre si se ajusta dicho porcentaje, es un asunto que tendrá que validarse desde la Secretaría de Infraestructura a quién técnicamente le corresponde el análisis de si su aceptación contradice o no el orden público, las buenas costumbres o si pone en riesgo a la entidad o el cumplimiento del contrato.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 6 de junio de 2018 bajo el radicado No. 11001-03-06-000-2018-00034-00(2369)

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00107771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.



Jairo Ignacio Lozano Castaño  
Secretario Jurídico

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho  
Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps No. 2381 de 2005