

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202604-00026753
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 6 de abril de 2026

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

tipo = contratación
tema = equilibrio económico

Asunto. Solicitud de concepto jurídico radicada el día 16 de marzo de 2026.

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 sintetizar el objeto de la consulta. Para ello, se toma como referencia el documento denominado "Concepto Jurídico Secretaría de Infraestructura – Oficio UHU-OF-053 – Propuesta de reanudación del contrato 316 de 2019".

Según lo contenido el documento antes enunciado, el problema a resolver es el siguiente:

¿Frente a un escenario de actualización de precios por la prolongada suspensión de un contrato no atribuible al Municipio es posible utilizar este mecanismo para adicionar un contrato de consultoría?

2. Análisis de la situación propuesta.

Se considera necesario abordar los siguientes temas para resolver las inquietudes planteadas: (i) precisiones sobre la radicación y el trámite de la solicitud de consulta; (ii) el reajuste y la revisión de precios: su definición conceptual, su aplicación en los contratos estatales y sus diferencias; (iii) la aplicación o no del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 como límite para la actualización o revisión de precios en los contratos estatales; (iv) el análisis del caso concreto; y (v) las respuestas y conclusiones.

3. Desarrollo de los temas planteados.

3.1. Precisiones sobre la radicación y trámite de la solicitud de consulta.

En su escrito de consulta se manifestó que, desde el 28 de agosto de 2025, la Secretaría de Infraestructura remitió el oficio radicado No. 2-S-SdIB-2025-08-00076956, mediante el cual solicitó concepto jurídico sobre el contrato de consultoría No. 316 de 2019. Asimismo, se reitera que, a la fecha, la Secretaría Jurídica no ha dado respuesta a dicha solicitud.

Ahora bien, con el fin de verificar la trazabilidad de la radicación de la solicitud de consulta mencionada, se constató —según el documento adjunto— que el sistema interno de radicación de solicitudes de la administración municipal GSC -PQRSD no registra ningún documento radicado ante la Secretaría Jurídica bajo el No. 2-S-SdIB-2025-08-00076956, con fecha del 28 de agosto de 2025, por parte de la Secretaría de Infraestructura.

Como se evidencia en el documento adjunto, si bien la Secretaría de Infraestructura creó la solicitud en el sistema, esta nunca fue enviada ni radicada ante la Secretaría Jurídica en dicha fecha. Por esta razón, este Despacho no recibió reporte alguno sobre el ingreso de la solicitud, lo que impedía emitir un pronunciamiento, dado que no existía formalmente la radicación de una solicitud de concepto.

Es importante recordar que las peticiones o solicitudes realizadas electrónicamente a través del sistema GSC no solo deben crearse, sino también firmarse y enviarse al destinatario; de lo contrario, el sistema no podrá registrar ni asignar la solicitud correspondiente.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202604-00026753
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

3.2. El reajuste y la revisión de precios: su definición conceptual, su aplicación en los contratos estatales y sus diferencias.

Uno de los principios que sustentan 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 citada ley establece que en los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre los derechos y las obligaciones surgidas al momento de proponer o contratar, según el caso. Si dicha equivalencia se rompe por causas no imputables a la parte afectada, las partes deberán adoptar, en el menor tiempo posible, las medidas necesarias para su restablecimiento. Asimismo, se dispone que, para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos 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 implica que en los contratos estatales existe una conmutatividad especial que difiere de la propia de los contratos entre particulares, en la medida en que impone a las partes la obligación de mantener la equivalencia de los derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o contratar. En consecuencia, si dicha equivalencia se rompe por causas no imputables a la parte afectada, deberá restablecerse¹.

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

Según el Consejo de Estado, este principio se erige como una institución orientada no solo a proteger el interés individual de las partes contratantes, manteniendo las condiciones pactadas al momento de proponer o contratar, sino también a salvaguardar el interés general, mediante la implementación de mecanismos que garanticen la estabilidad financiera del contrato y permitan el debido cumplimiento de su objeto. En este contexto, el equilibrio económico puede verse alterado por diversas circunstancias, tales como hechos o actos imputables a la administración o al contratista que configuren un incumplimiento, actos generales del Estado (hecho del príncipe) o circunstancias imprevistas, posteriores a la celebración del contrato y no imputables a ninguna de las partes².

Una de las situaciones que puede alterar la ecuación financiera del contrato es la variación de los precios, ya sea por incremento o disminución. Esta variación puede originarse en distintos fenómenos, tales como: (i) la fluctuación entre la oferta y la demanda de bienes y servicios, según la cual a mayor demanda y menor oferta los precios aumentan, y a mayor oferta y menor demanda tienden a disminuir; (ii) la inflación, que se presenta cuando la cantidad de dinero en circulación supera la cantidad de bienes producidos, reduciendo el poder adquisitivo y generando un aumento generalizado de los precios; (iii) la devaluación, entendida como la pérdida del valor nominal de la moneda frente a divisas extranjeras, lo que incide en el incremento de los precios; y (iv) la revaluación, fenómeno opuesto a la devaluación.

Estos supuestos, entre otros, pueden incidir en los precios de los bienes y servicios y, aunque previsible en su ocurrencia, resultan imprevisibles en cuanto a sus efectos cualitativos, cuantitativos y temporales, lo que dificulta su estimación. En este sentido, los contratos estatales, caracterizados por ser conmutativos, onerosos y sinalagmáticos, pueden verse afectados por dichas variaciones, especialmente aquellos de ejecución sucesiva, como los contratos de obra, en los que, cuanto mayor sea el plazo entre la estructuración de la obligación y su cumplimiento, mayor será la probabilidad e intensidad de la alteración de los precios.

¹ 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).

² Idem.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202604-00026753
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Por esta razón, y dada la previsibilidad de estos fenómenos en la economía, las partes pueden pactar cláusulas de reajuste o corrección de precios con el fin de anticipar sus efectos y evitar que el riesgo impacte gravemente la economía del contrato. En ausencia o insuficiencia de estas cláusulas, podrá acudir a un proceso de revisión cuando se rompa el equilibrio económico del contrato.

Precisado lo anterior, a continuación se desarrollarán los aspectos propios de cada una de estas figuras, así como sus diferencias. No obstante, es importante señalar que, tal como lo ha sostenido el juez del contrato estatal³, el ordenamiento jurídico no ha diferenciado conceptualmente los mecanismos de ajuste y revisión de precios; incluso, en algunas legislaciones se les ha otorgado 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 en los contratos, así lo establece el artículo 4, numeral 8 de la ley 80 de 1993.

"Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

(...) 8. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios".

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 sinalagmáticos perfectos y de ejecución sucesiva. El fin de este instrumento es corregir y 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 previsibles) 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 contrato⁴. Con todo, si las partes guardan silencio y no se establece en el contrato ni en el pliego de condiciones ninguna medida de actualización o ajuste del precio, ello no es óbice para que dicho mecanismo se acuerde e implemente ante la ocurrencia de fenómenos que alteren efectivamente el equilibrio económico del contrato, bien sea que las partes así lo convengan en vigencia del mismo, o bien porque resulte procedente su reconocimiento en sede judicial, previa demostración de la ruptura de la ecuación contractual y de las condiciones que hayan impedido la adopción de medidas en el curso del negocio jurídico -de acuerdo con las circunstancias de cada caso⁵.

Otro aspecto relacionado con la aplicabilidad de este mecanismo es determinar si procede en determinadas categorías de contratos, con independencia del valor y de la forma de remuneración pactada. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

"(...) Aunado a ello, el artículo 27 de la misma Ley 80 de 1993 impone mantener en los contratos estatales la equivalencia entre los derechos y obligaciones pactados por las partes, y adoptar

³ Ídem.

⁴ Ídem.

⁵ 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-202604-00026753
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

medidas correctivas cuando dicha equivalencia se altere por cualquier causa imprevisible, siendo procedente para tales efectos la firma de los acuerdos y pactos que resulten necesarios para fijar soluciones, especialmente en cuanto a la cobertura de los sobrecostos.

Cabe anotar, en punto a estas premisas, que el reajuste de precios es procedente incluso en los contratos a precio global, pues, si bien en estos la remuneración del contratista tiene un carácter fijo que, en principio, incluye desde su oferta y pacto la cobertura de sobrecostos financieros por mayores cantidades de obra, mayor permanencia y otras contingencias previsible, correspondiéndole al contratista culminar el objeto pactado con los recursos estimados desde el comienzo, es igualmente cierto que los negocios jurídicos así pactados -a precio global- también pueden estar sujetos al rompimiento de su equilibrio económico, por lo cual las partes pueden establecer en el mismo contrato fórmulas de reajuste del precio global allí estipulado, a fin de mantener el contrato en valores reales contra el transcurso del tiempo, o pueden acudir a dicho mecanismo cuando se presenten eventos anormales y extraordinarios que durante el desarrollo del negocio jurídico alteren la ecuación existente en la fecha en que se celebró.

A este respecto, la Sala destaca que el valor pactado como precio global no implica que en él quede comprendido el pago de obras ajenas al objeto convenido ni el cubrimiento de perjuicios por incumplimiento; esa modalidad no constituye en manera alguna cláusula de exoneración de responsabilidad ni comporta la asunción de riesgos anormales o imprevisibles, lo cual, se reitera, no obsta para que las partes establezcan el reajuste de precio como medida para mantener en el tiempo la ecuación contractual, ni para que en determinados casos deba restablecerse el equilibrio económico por esa vía, siempre y cuando se demuestre la variación negativa de precios y su incidencia en la ecuación de costos.

Ahora, en este punto es de subrayar, igualmente, que la Ley 80 de 1993, al autorizar en su artículo 4 - 8, el reajuste y la revisión de precios, no hizo distinciones respecto a la modalidad de la remuneración ni sobre categoría o elemento contractual alguno, por lo que, bajo ese prisma legal no resulta admisible el argumento esbozado por la parte actora, en cuanto a que no podía operar la revisión de precios en el contrato de obra n° 2230 de 2006, por haberse pactado éste en modalidad global, bajo la figura que se ha denominado "llave en mano". Si la finalidad del reajuste de precios es mantener en valor presente el precio del contrato, con el subsecuente propósito de preservar la ecuación contractual, mal puede excluirse de tal dinámica el contrato celebrado a precio global asignando total autonomía y responsabilidad al contratista en la estructuración del proyecto, pues incluso esa tipología de contrato estatal puede recibir el impacto de fenómenos extrínsecos, como las fluctuaciones económicas y las demás variables antes anotadas. Cosa distinta es que, bajo el precio global, la distribución de los riesgos del contrato genera usualmente mayores cargas para el contratista, quien debe entonces provisionarse, desde el comienzo, de un capital suficiente, claramente cuantificado ante la Administración, que pueda cubrir hasta los sobrecostos que lleguen a surgir por las contingencias de previsible impacto en el negocio jurídico. Pero ello no impide que en el contrato a precio global puedan pactarse fórmulas para reajustar periódicamente el valor de la remuneración, como tampoco que se acuerden y apliquen cuando el equilibrio contractual resulte alterado durante el desarrollo de su objeto⁶.

Así las cosas, el reajuste o ajuste de precios es una figura con sustento normativo y de naturaleza preventiva, aplicable a los contratos estatales con independencia de la modalidad de remuneración o del sistema de pago pactado. Su finalidad es mantener, durante la ejecución del contrato, la equivalencia de las prestaciones acordadas y preservar las condiciones económicas y técnicas existentes al momento de la presentación de la propuesta o de la celebración del contrato, lo cual se materializa mediante la inclusión de la respectiva cláusula de reajuste.

En este sentido, el mecanismo se orienta a mitigar el impacto que puedan generar las variaciones de precios en el negocio jurídico, especialmente en la sostenibilidad financiera de su ejecución, contribuyendo así a la conservación del equilibrio económico del contrato. No obstante, si las partes guardaron silencio y no establecieron en el contrato ni en el pliego de condiciones medidas de actualización o ajuste del precio, ello no impide que, durante su vigencia, pueda incorporarse este mecanismo o reconocerse por vía judicial⁷.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202604-00026753
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

3.2.2. La revisión de precios como medida para restablecer el equilibrio económico del contrato.

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 comercial 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"⁸.

"(...) 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 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"⁹.

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado que la revisión de los precios opera incluso en contratos donde su valor y sistema de remuneración haya sido un precio global fijo, pues el artículo 4 numeral 8 no hizo distinción respecto a la modalidad de la remuneración ni sobre categoría o elemento contractual alguno, no obstante, 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 convenido¹⁰.

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.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 14 de marzo de 2013, radicado No. 760012331000199603577-01.

⁹ 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).

¹⁰ 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-202604-00026753
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

El ajuste o reajuste de precios corresponde a un instrumento de carácter preventivo, determinado por las partes mediante una fórmula previamente acordada e incorporada en el contrato, cuya finalidad es conservar la conmutatividad económica del mismo. Por su parte, la revisión se configura como el mecanismo orientado a restablecer el equilibrio económico del contrato, ya sea porque la fórmula pactada resultó insuficiente o porque, ante la ausencia de acuerdo, se presentaron durante su ejecución alteraciones que afectaron económicamente el negocio y rompieron la ecuación contractual.

3.3. De la aplicación o no del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 como límite para la actualización o revisión de precios en los contratos estatales.

Las figuras de reajuste y revisión de precios son instrumentos con sustento normativo en la Ley 80 de 1993, en particular en sus artículos 4, 5 y 27, así como en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Estas constituyen manifestaciones del principio de equilibrio económico del contrato, el cual impone a las partes la obligación de mantener, durante su ejecución, la equivalencia entre los derechos y obligaciones pactados, así como de adoptar las medidas correctivas necesarias cuando se presenten alteraciones graves que afecten la ecuación contractual. En consecuencia, ante la ocurrencia de tales situaciones, las partes deben suscribir los acuerdos y pactos requeridos para su restablecimiento.

En ese sentido, y dada la finalidad de los mecanismos de reajuste y revisión de precios, los acuerdos que las partes celebren durante la ejecución del contrato, o incluso en la etapa de liquidación con ocasión de estos, no se encuentran sujetos al límite del 50% del valor del contrato previsto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Al respecto, la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹¹ ha señalado que además de los contratos de interventoría, también podrán adicionarse en más del 50% los contratos estatales 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.

Esta misma posición ha sido asumida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, que al respecto ha manifestado:

“Por otra parte, en relación con la excepción al límite de la adición de los contratos estatales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto del 6 de junio de 2018 señaló que además de los contratos de interventoría, también podrán adicionarse en más del 50% en estos dos eventos: 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. Al respecto manifestó lo siguiente:

Existen, además, otras situaciones jurídicas que se presenta en materia contractual y que afectan el valor del contrato, pero que de conformidad con la Ley y la jurisprudencia tampoco están sujetas al límite cuantitativo del 50% del valor inicial del contrato. Estas son: i) cuando en un contrato de obra pública se pactaron mecanismos de ajustes de precios, (ii) por restablecimiento del equilibrio económico del contrato, siempre y cuando exista plena prueba que acredite los requisitos para proceder al restablecimiento y (iii) en los contratos de interventoría, cuando se den las situaciones previstas en la ley.

En línea con lo anterior, la doctrina ha indicado 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 mecanismos de reajuste pactado en el contrato.

¹¹ 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-202604-00026753
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

En relación con el restablecimiento del equilibrio económico del contrato señala la doctrina que, a diferencia de los contratos adicionales que suponen previsiones 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 en la liquidación del contrato que no constituye una adición a este.

En conclusión, en la actualidad solo se encuentra establecida una excepción legal expresa para adicionar contratos estatales en más del 50%, que es la contenida en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 para los contratos de interventoría, como se explicó en los párrafos precedentes. Por otro lado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y la doctrina indican que esta excepción también procede en el contrato de obra cuando se aplique el mecanismo de reajustes pactado y en el evento de restablecimiento del equilibrio económico del contrato¹².

3.4. Análisis del caso en concreto.

El artículo 27 de la Ley 80 de 1993 establece que en los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre los derechos y las obligaciones surgidas al momento de proponer o contratar, según el caso. Este principio del equilibrio económico del contrato se erige como una institución orientada no solo a proteger el interés individual de las partes, manteniendo las condiciones pactadas, sino también a salvaguardar el interés general, mediante la implementación de mecanismos que garanticen la estabilidad financiera del contrato y permitan el adecuado cumplimiento de su objeto.

El equilibrio económico puede verse alterado por diversas circunstancias, tales como hechos o actos imputables a la administración o al contratista que configuren un incumplimiento de sus obligaciones, actos generales del Estado (hecho del príncipe) o situaciones imprevistas, posteriores a la celebración del contrato y no imputables a ninguna de las partes. En todo caso, si dicha equivalencia se rompe, ya sea por causas no imputables a la parte afectada o por circunstancias ajenas a ambas partes, estas deberán adoptar, en el menor tiempo posible, las medidas necesarias para su restablecimiento.

En consecuencia, cuando se alteren las condiciones económicas y financieras del contrato, ya sea por actos de la administración en ejercicio de sus facultades unilaterales, por el hecho del príncipe, por incumplimiento o por la ocurrencia de situaciones imprevistas debidamente acreditadas, surge para las partes, conforme a los artículos 4, 5 y 27 de la Ley 80 de 1993, el deber y el derecho de acordar oportunamente las medidas necesarias para restablecer el equilibrio económico. Para tal efecto, deberán suscribir los acuerdos correspondientes en los que se definan la cuantía, las condiciones y la forma de pago de los gastos adicionales, así como el reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando dichos pagos a las disponibilidades presupuestales previstas en el numeral 14 del artículo 25.

En este contexto, los acuerdos a los que lleguen las partes como resultado del reajuste de precios o de su revisión —ya sea por ausencia de cláusula de reajuste o porque la pactada resulte insuficiente— no se encuentran sujetos al límite del 50% para la adición de contratos previsto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Ello obedece a que estas figuras no tienen como finalidad modificar el contrato, como ocurre con los contratos adicionales, sino preservar sus condiciones iniciales frente a la ocurrencia de circunstancias que han alterado su equilibrio económico.

3.5. Respuestas y conclusiones.

En concordancia con lo desarrollado en los puntos anteriores, los interrogantes planteados han de resolverse así:

¹² Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, Concepto No. C-824 de 2022.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202604-00026753
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

¿Frente a un escenario de actualización de precios por la prolongada suspensión de un contrato no atribuible al Municipio es posible utilizar este mecanismo para adicionar un contrato de consultoría?

Como se expuso en los acápites 3.2, 3.2.1 y 3.2.2 de la presente respuesta, las alteraciones, afectaciones y el rompimiento del equilibrio económico del contrato pueden derivarse de actos propios de la administración en ejercicio de sus facultades unilaterales (interpretación, modificación y terminación unilateral), del hecho del príncipe, de su incumplimiento o del acaecimiento de situaciones imprevistas no imputables a ninguna de las partes.

Ahora bien, si la suspensión a la que se alude en su escrito —respecto de la cual no se aportó mayor explicación— no se originó en un acto atribuible al municipio, sino en un hecho externo, ajeno a las partes, de carácter imprevisible y posterior a la suscripción del contrato, que haya alterado de manera grave y anormal su ecuación financiera, y siempre que ello se encuentre debidamente acreditado por el contratista, surge para las partes, conforme a los artículos 4, 5 y 27 de la Ley 80 de 1993, el deber y el derecho de restablecer, a la mayor brevedad posible, la ecuación económica del contrato. Para tal efecto, podrán suscribir los acuerdos y pactos necesarios en relación con la cuantía, condiciones y forma de pago de los gastos adicionales, así como el reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar.

Estos acuerdos y pactos, celebrados con el propósito de restablecer la ecuación económica del contrato, no se encuentran sujetos al límite del 50% para la adición de contratos previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en la medida en que su finalidad no es modificar o adicionar el contrato mediante la incorporación de nuevas condiciones o un mayor alcance, sino preservar sus condiciones iniciales frente a la ocurrencia de circunstancias que dieron lugar a su afectación.

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



Paola Andrea Mateus Pachón
Secretaria Jurídica

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Profesional Especializado

Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps Secretaria Jurídica