

MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Aspectos generales

[...] el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP no establece una regulación expresa respecto de la posibilidad de modificar los contratos estatales ni la forma en la que esto deba hacerse. Esto salvo, lo concerniente a la potestad exorbitante de modificación unilateral y la regulación que fija los porcentajes límites para adicionar valores inicialmente pactados, contenidas en los artículos 16 y 40 de la Ley 80 de 1993 - respectivamente.

Lo anterior tiene su sustento en que, en principio, los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues estas fueron estipuladas luego que la Entidad Estatal surtiera y definiera los aspectos técnicos, legales y financieros propios de cada caso, con observancia de los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad, así como los demás principios de la función administrativa aplicables al proceso de gestión contractual.

Empero, y dado que no existe un marco jurídico que restrinja expresamente la modificación de los contratos estatales en general, se colige entonces, que no se configura limitación legal ni jurisprudencial para que las entidades, al evidenciar la necesidad en cada caso particular y concreto, realicen tales modificaciones. En este contexto, ha sido la jurisprudencia la que fijado pautas generales conforme a las cuales la Administración Pública debe evaluar si es procedente modificar los contratos que ha celebrado, según las particularidades de cada caso. Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-300 de 2012.

MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Límite temporal – Plazo del contrato

No es posible realizar modificaciones a los contratos estatales posterior a su terminación. Sobre el particular, debe precisarse inicialmente que, aunque no existe un desarrollo legal amplio sobre las reglas o procedimientos aplicables a la modificación del contrato estatal, los aportes de la jurisprudencia y de la doctrina han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para que esto se lleve a cabalidad. Dichos límites, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, deben ser respetados por la entidad contratante para preservar los principios de origen legal como el de

planeación, selección objetiva, libre concurrencia, transparencia, igualdad, entre otros.

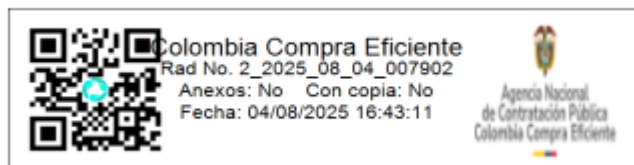
Respecto de los límites de orden temporal, se tiene que comprenden entre otros aspectos, la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo de ejecución ha culminado. En ese sentido, y para efectos de claridad, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido el plazo de ejecución del contrato como el establecido para la realización de las prestaciones contractuales, y de igual forma, considera que mientras subsista la obligación para las partes de liquidar el contrato, el plazo de vigencia de este no ha finalizado. De lo anterior, se colige entonces, que la noción del plazo del contrato equivale al concepto jurisprudencial de plazo de ejecución, pues ambos aluden al tiempo dispuesto para que el contratista cumpla con sus obligaciones. Ahora bien, mientras se encuentre vigente el contrato estatal, la Entidad Estatal, respetando los demás límites establecidos en el presente concepto, podrá modificar el contrato estatal, incluso en lo concerniente al plazo de ejecución del contrato.

MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Acta de Inicio – Requisito de perfeccionamiento

Lo que caracteriza a los requisitos de ejecución es que deben cumplirse para que inicie el contrato, sin que por ello puedan considerarse elementos de la esencia –de perfeccionamiento– del negocio jurídico, ni de validez del mismo. En otras palabras, un contrato estatal existe, así no se haya firmado el acta de inicio, si esta fue pactada. Así las cosas, frente al segundo problema jurídico, esta Agencia considera que es posible modificar el contrato estatal desde el momento de su existencia, es decir, desde que se cumplen todos los elementos de perfeccionamiento, sin que sea necesario que se hayan cumplido todos los requisitos de perfeccionamiento.

En consecuencia, no es necesario que se haya firmado el acta de inicio para modificar el contrato estatal, pues como se ha desarrollado en el presente concepto, esta es requisito de ejecución no de perfeccionamiento del contrato. Esto sin perjuicio de que se cumplan los demás requisitos y limitaciones fijadas por la ley y la jurisprudencia para que procedan las modificaciones, conforme lo expuesto en el presente concepto.

Bogotá D.C., 4 de agosto de 2025



Señor
Miguel Hernando Avila Bruno
miguelavila2@gmail.com;
Cuidad

Concepto C-834 de 2025

Temas: MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Aspectos generales / MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Límite temporal – Plazo del contrato / MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Acta de Inicio – Requisito de perfeccionamiento

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_06_24_006295

Estimado señor Ávila:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad y teniendo en cuenta

que el numeral 1º de su petición fue remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde a los numerales 2 y 3 de su solicitud de consulta de fecha del 24 de junio de 2025, en la que realiza la siguiente consulta:

“[...]2.CCE (concepto C384 de 2025) señaló que dentro de los límites de orden temporal está comprendida la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado. ¿Teniendo en cuenta que la fecha de terminación inicial era “ 31 dic. 2024 ” se podía modificar el plazo de ejecución del mismo el 28 de enero de 2025?

3.¿Se puede modificar contrato estatal (modificar el plazo de ejecución) antes de firmar el acta inicio?:. [...]”. [sic]

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.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, le informamos que la misma será atendida desde los siguientes interrogantes: I) ¿Es factible realizar modificaciones a los contratos estatales posterior a su terminación?; II) ¿Es posible hacer una modificación del contrato estatal sin que se haya suscrito el acta de inicio?

2. Respuesta:

I) No es posible realizar modificaciones a los contratos estatales posterior a su terminación. Sobre el particular, debe precisarse inicialmente que, aunque no existe un desarrollo legal amplio sobre las reglas o procedimientos aplicables a la modificación del contrato estatal, los aportes de la jurisprudencia y de la doctrina han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para que esto se lleve a cabalidad. Dichos límites, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, deben ser respetados por la entidad contratante para preservar los principios de origen legal como el de planeación, selección objetiva, libre concurrencia, transparencia, igualdad, entre otros.

Respecto de los límites de orden temporal, se tiene que comprenden entre otros aspectos, la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo de ejecución ha culminado. En ese sentido, y para efectos de claridad, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido el plazo de ejecución del contrato como el establecido para la realización de las prestaciones contractuales, y de igual forma, considera que mientras subsista la obligación para las partes de liquidar el contrato, el plazo de vigencia de este no ha finalizado. De lo anterior, se colige entonces, que la noción del plazo del contrato equivale al concepto jurisprudencial de plazo de ejecución, pues ambos aluden al tiempo dispuesto para que el contratista cumpla con sus obligaciones. Ahora bien, mientras se encuentre vigente el contrato estatal, la Entidad Estatal, respetando los demás límites establecidos en el presente concepto, podrá modificar el contrato estatal, incluso en lo concerniente al plazo de ejecución del contrato.

II) Sí es jurídicamente posible realizar modificaciones al contrato sin haber suscrito el acta de inicio. Lo anterior dado que, esta última es un requisito convencional de ejecución, no un requisito legal estricto. Una vez el contrato está perfeccionado (acuerdo sobre objeto y precio formalizado), las partes pueden convenir modificaciones, como ajustes de plazo o precio, incluso antes de firmar el acta de inicio, siempre que no afecten la esencia del objeto contractual y se respeten los mecanismos de modificación contractual previstos. El acta de inicio solo determina desde cuándo se computan los plazos, pero no debe tratarse como condición previa para realizar esas modificaciones.

Finalmente, debe advertirse que, el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la modificación de los contratos estatales debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

3. Razones de la respuesta

La respuesta anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

I) De manera preliminar debe precisarse que, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, no establece una regulación expresa respecto de la posibilidad de modificar los contratos estatales ni la forma en la que esto deba hacerse. Esto salvo, lo concerniente a la potestad exorbitante de modificación unilateral y la regulación que fija los

porcentajes límites para adicionar valores inicialmente pactados, contenidas en los artículos 16¹ y 40 de la Ley 80 de 1993² - respectivamente.

Lo anterior tiene su sustento en que, en principio, los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues estas fueron estipuladas luego que la Entidad Estatal surtiera y definiera los aspectos técnicos, legales y financieros propios de cada caso, con observancia de los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad, así como los demás principios de la función administrativa aplicables al proceso de gestión contractual.

Empero, y dado que no existe un marco jurídico que restrinja expresamente la modificación de los contratos estatales en general, se colige entonces, que no se configura limitación legal ni jurisprudencial para que las entidades, al evidenciar la necesidad en cada caso particular y concreto, realicen tales modificaciones. En este contexto, ha sido la jurisprudencia la que fijado pautas generales conforme a las cuales la Administración Pública debe evaluar si es procedente modificar los contratos que ha celebrado, según las particularidades de cada caso. Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-300 de 2012³, señaló:

“Por regla general, **los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado**, a los cuales sirve el contrato.⁴ Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y

¹ Ley 80 de 1993. Artículo 16.- “De la Modificación Unilateral. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios”.

² El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial, expresado en SMLMV.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ Sobre la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho, ver la sentencia C-932 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

adecuada prestación”, entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 2001⁵, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación– pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.⁶

[...]

La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, **(i)** los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y **(ii)** en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever *ex ante* los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo.⁷ En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso” [Énfasis propio].

A su turno, el Consejo de Estado⁸, ha expresado lo siguiente sobre el

⁵ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶ Ver también la sentencia C-068 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, sobre la constitucionalidad de la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión portuaria (artículo 8º de la ley 1º de 1991).

⁷ Esta clasificación es tomada de la literatura del análisis económico del derecho. Ver WILLIAMSON, Oliver E. “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”. En: Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261. SHAVELL, Steven. “Foundations of Economic Analysis of Law”. Harvard University Press, 2004. Dentro de esta literatura, también se señalan como causas de los contratos incompletos, (i) los altos costos de estructuración del contrato, esto es, las altas inversiones que deben realizar las partes para prever las contingencias y diseñar remedios; cuando tales costos exceden los beneficios esperados por las partes, estas últimas pueden optar por celebrar contratos incompletos y dejar por fuera, por ejemplo, previsiones o cláusulas relacionadas con contingencias de baja probabilidad. (ii) Los altos costos de hacer cumplir ciertas cláusulas, y (iii) la dificultad posterior de probar en sede judicial la ocurrencia de ciertas contingencias o variables, entre otras. Vale la pena mencionar que por estas razones la mayoría de los contratos tienden a ser incompletos.

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la siguiente formulada por el Ministerio de Transporte: “1. ¿Bajo el supuesto que en un contrato de concesión existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público encomendado a la entidad estatal contratante, es posible, por fuera de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y en caso de que las partes hubieran pactado una modificación

asunto:

"La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.

[...]

La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.

Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.

De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal,

de común acuerdo desde la licitación, acudir a tal previsión y modificar el contrato, teniendo en cuenta, además, que con la modificación se busca un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los servicios públicos?".

la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes”.

Por otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto 2263 del 17 de marzo de 2016, precisó que la regla general es la no modificación del contrato, y la vía excepcional su modificación sometida a los siguientes límites legales:

“1. La necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia y libertad de concurrencia, durante la fase de ejecución del contrato.

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”, lo que 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.

Así, según lo expuesto en el concepto en cuestión “la aplicación de los principios de transparencia, de libertad de concurrencia y de igualdad, consagrados en el Estatuto Contractual, y las reglas sustanciales del pliego de condiciones, que permitieron elegir la mejor oferta, previo cumplimiento de los requisitos habilitantes y de ponderación, deben ser de estricta observancia por la Administración y por el contratista, y sus efectos trascienden y se aplican 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.

2.Límites de orden temporal, entre los que 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.

3. Límites de orden formal, que comprenden: i) La solemnidad del contrato de modificación, derivada del carácter solemne del contrato estatal, que exige que la modificación de los contratos conste por escrito⁹; ii) la

⁹ Los acuerdos de voluntades que no cumplan con esta formalidad se consideran inexistentes, por lo tanto, tal como lo ha planteado el Consejo de Estado en el Concepto 2263 del 17 de marzo del 2017, “las

motivación y justificación de la modificación, la cual constituye un elemento esencial que permite determinar la juridicidad y la necesidad de una modificación determinada; así como su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido.

4. Límites de orden material, que corresponden a: i) 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". [Énfasis propio]

Igualmente, en el mismo concepto la Sala de Consulta y Servicio Civil precisó lo siguiente:

"Así, frente a circunstancias excepcionales la Administración podría usar su poder de modificación unilateral o realizar las modificaciones de mutuo acuerdo, con el cumplimiento de los requisitos de ley. Se trataría de la excepción a la regla general de intangibilidad del contrato. La doctrina y algunos pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado aportan los elementos necesarios que permiten orientar a la Administración sobre esta vía excepcional y sus requisitos:

- No podría aceptarse un poder ilimitado o absoluto de modificación, aun frente a circunstancias excepcionales. Por ello la modificación no podrá afectar el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato. Con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse, no es posible que el contrato mute o se transforme en un contrato sustancialmente distinto. Si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios pactados por otros diferentes, o se modifica el tipo de contratación, o el núcleo esencial del objeto, se presentaría una novación del negocio jurídico y su objeto.

[...]

-Las causas que justificarían la modificación del contrato deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, con una diligencia debida, que hagan imperiosa o necesaria la modificación de algunas estipulaciones del contrato, como única manera de conjurarlas.

eventuales reclamaciones contractuales que pueda presentar un particular sobre prestaciones realizadas, sin la previa modificación del mismo, están llamadas al fracaso, pues la Administración no puede reconocer situaciones de hecho u obligaciones dinerarias con cargo a un contrato que estipula obligaciones distintas".

Debe tratarse de la existencia de circunstancias surgidas de un riesgo imprevisible, no necesariamente de una situación no prevista, que pueda razonablemente considerarse en un futuro mediano o que debieron ser previstas en la etapa de planeación del contrato. Ello supone la existencia de circunstancias posteriores, externas a las partes y no agravadas por su acción u omisión, puestas de manifiesto o imposibles de advertir en la etapa precontractual, que, además, muestren la imposibilidad de cumplir lo pactado inicialmente, o su falta de idoneidad. Estas circunstancias pueden obedecer a razones de tipo geológico, medioambiental o de otra índole, que no pudieron ser razonablemente previstas. [...]

-La existencia de una necesidad de servicio público que justifique la modificación, hasta el punto de conjurar la nueva necesidad. La acreditación de estas circunstancias estará a cargo de la entidad estatal, justificada en los estudios previos y en la debida motivación del contrato modificatorio.

-El cumplimiento del límite cuantitativo consagrado en la ley para los contratos adicionales. [...]

-Debe tratarse de prestaciones necesarias e inseparables técnica o económicamente del contrato inicial, que no permitan su uso o aprovechamiento independiente. La modificación de las condiciones de la prestación o del contrato debe presuponer que no pueda ser materia de un nuevo proceso de selección, o de su contratación con un tercero, en razón a que, por su naturaleza, resulte inseparable técnica o económicamente de la prestación pactada en el contrato inicial.”

Como se observa, pese a que no existe un desarrollo legal amplio sobre las reglas o procedimientos aplicables a la modificación del contrato estatal, los aportes de la jurisprudencia y de la doctrina han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para que esto se lleve a cabalidad. Estos límites deben ser respetados por la entidad contratante para preservar los principios de origen legal, como el de planeación, selección objetiva, libre concurrencia, transparencia, igualdad, entre otros¹⁰.

Dentro de los límites de *orden temporal*, están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 06 de junio 2018. Radicación número: 2369.

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 ese sentido, y para efectos de claridad, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹ ha definido el plazo de ejecución del contrato como el establecido para la realización de las prestaciones contractuales, y de igual forma, considera que mientras subsista la obligación para las partes de liquidar el contrato, el plazo de vigencia de este no ha finalizado. De lo anterior, se colige entonces, que la noción del plazo del contrato equivale al concepto jurisprudencial del plazo de ejecución, pues ambos aluden al tiempo dispuesto para que el contratista cumpla con sus obligaciones.

Respecto de los límites de *orden formal*, debe señalarse por un lado, que es necesario que la modificación de los contratos estatales 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 lo dispuesto en 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. Y por otro lado, que la Entidad Estatal debe motivar y justificar la modificación del contrato.

Por su parte, 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”¹².

Por último, 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

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 29 de julio de 2015. Exp. 42.494. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹² Ibidem.

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.

Es claro entonces, que conforme al marco jurídico y los parámetros fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los cuales comparte esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales. No obstante, esta medida tiene carácter excepcional y solo procede cuando: se pretenda garantizar el interés público, la entidad haya verificado y cualquiera pueda constatar que la causa de la modificación es real y cierta, así como que la modificación cumpla con las limitaciones y condiciones que establezca el ordenamiento jurídico. En otras palabras, la modificación contractual encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino además debe cumplir con los principios y fines de la contratación estatal, así como con las condiciones y restricciones jurídicas antes señaladas.

Así las cosas, frente al primer problema jurídico planteado, teniendo en cuenta los límites de orden temporal se concluye que, no es factible realizar modificaciones a los contratos estatales posterior al plazo de ejecución, entendido este como el establecido para la realización de las prestaciones contractuales. Ahora bien, mientras se encuentre vigente el contrato estatal, la Entidad Estatal respetando los demás límites establecidos en el presente concepto podrá modificar el contrato estatal, incluso en lo concerniente al plazo de ejecución del contrato.

En esta medida, las modificaciones se refieren a alteraciones, variaciones, cambios, correcciones en las condiciones y cláusulas del contrato. Estas deben ser suscritas por las partes, sujetándose a lo previsto en la ley, esto es, que se encuentren debidamente justificadas, que no sean el resultado de una indebida planeación y que consten por escrito, de tal manera que de las mismas se predique su existencia, validez y eficacia. Sin embargo, no puede dejarse de lado que, al ser el SECOP II la plataforma autorizada por la ley¹³ para que las Entidades Estatales gestionen su actividad contractual, todas las actuaciones que realicen en el marco de ello, como lo son las modificaciones de los contratos,

¹³ Ley 1150 de 2007. Artículo 3, literal c); Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.1.1.2.1.7.

deberán adelantarse a través de esta en tiempo real. Lo anterior, guarda su fundamento en el carácter transaccional del SECOP II, que implica que la gestión contractual se realice en línea y públicamente, descartando incluso, la necesidad de cargar documentación alguna, salvo algunas excepciones como por ejemplo, cuando el proceso de contratación se adelante a través del SECOP I por parte de aquellas Entidades Estatales autorizadas para ello.

II) El EGCAP prevé dos tipos de exigencias en relación con los contratos estatales: i) las relacionadas con el perfeccionamiento y ii) las que tienen que ver con la ejecución. Si bien ambas se complementan y marcan el origen de la fase contractual –o de ejecución–, es importante distinguirlas, ya que las consecuencias jurídicas que generan son diferentes.

Los *requisitos de perfeccionamiento* del contrato estatal son mandatos normativos que determinan cuándo se entiende celebrado. Es decir, se trata de prescripciones que establecen en qué momento existe el contrato. Según el artículo 1.501 del Código Civil, todo contrato se caracteriza por tener tres elementos: los de la esencia, los de la naturaleza y los accidentales. Los de la esencia son aquellos que, al cumplirse, marcan la existencia del contrato y le otorgan su identidad o tipología, permitiendo que no se confunda con otro contrato. Los de la naturaleza son aquellos que, no siendo esenciales al contrato, se entienden incorporados por ministerio de la ley, aun ante el silencio de las partes. Y los accidentales son los que las partes agregan en ejercicio de su autonomía de la voluntad, ya que no son ni esenciales, ni de la naturaleza del contrato¹⁴. Los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal ingresan dentro de los elementos de la esencia.

Por otra parte, los contratos –en términos generales– pueden ser: consensuales, reales o solemnes. Son *consensuales* los que se perfeccionan con el consentimiento informal, pues no requieren de formalidades especiales. Son *reales* aquellos que existen solo con la tradición o entrega de una cosa. Por su

¹⁴ En efecto, este enunciado normativo establece: “Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales”.

parte, son *solemnes*, en cambio, aquellos contratos cuyo perfeccionamiento está revestido del cumplimiento de exigencias formales o ritualidades específicas¹⁵. Pues bien, los contratos estatales regulados por el EGCAP, por regla general, son solemnes, ya que solo se entienden celebrados si se cumplen ciertas formalidades. Esta regla general solo tiene una excepción, como se explicará.

En efecto, el primer inciso del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 establece que “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”. Como se advierte, el legislador dispuso que para que el contrato estatal exista, no solo debe haber un acuerdo sobre la obligación principal del negocio –es decir, sobre el “objeto”– y sobre la contraprestación, sino que se debe plasmar por escrito. Tal circunstancia le ha permitido a la doctrina concluir que el contrato estatal regulado en el EGCAP es “[...] principalmente, *solemne*, ya que la manifestación de voluntad, si no se expresa bajo la forma *ad solemnitatem* o *ad substantiam actus* exigida por la ley, es inexistente, es decir, se entiende que el contrato jamás ha sido creado para el mundo jurídico”¹⁶.

La excepción a esta regla se encuentra en el cuarto inciso del mismo artículo, según el cual, “En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante”. En otras palabras, por regla general, los contratos estatales deben constar por escrito, salvo que se presente una situación de urgencia manifiesta en la que no haya tiempo de cumplir con esta formalidad.

Analizados con anterioridad los requisitos para el perfeccionamiento del contrato estatal, es necesario diferenciarlos, por tanto, de los *requisitos de ejecución*, e indicar cuáles son las exigencias de esta segunda clase establecidas en el EGCAP. Si el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento permite

¹⁵ En efecto, el artículo 1.500 del Código Civil expresa: “El contrato es real cuando, para que sea perfecto, es necesaria la tradición de la cosa a que se refiere; es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil; y es consensual cuando se perfecciona por el solo consentimiento”.

¹⁶ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. pp. 28-29.

que el contrato exista, la observancia de los requisitos de ejecución posibilita el inicio de la fase de realización de las actividades pactadas en el contrato, es decir, el cumplimiento del objeto del negocio jurídico. A partir de esta distinción, es posible encontrar contratos estatales –perfeccionados–, que hayan cumplido con los requisitos de ejecución y contratos estatales respecto de los cuales aún falte satisfacer uno o varios requisitos de ejecución.

Los requisitos de ejecución de los contratos estatales pueden ser “legales” o “convencionales”. Los primeros son aquellos que se encuentran previstos en la ley, a saber de: i) la aprobación de las garantías exigidas en el contrato, ii) la existencia de la apropiación presupuestal correspondiente y, iii) la acreditación del cumplimiento de las obligaciones con el Sistema de Seguridad Social Integral¹⁷. Los segundos son estipulados por las partes. Teniendo en cuenta que en la consulta se indaga por el acta de inicio, es importante precisar que se trata de un *requisito de ejecución de tipo convencional*, que se pacta en la minuta del contrato o que el contratista acepta, adhiriéndose al clausulado del pliego de condiciones o documento equivalente.

En el lenguaje de la contratación estatal, el acta de inicio es un documento en el que se fija la fecha en la que comienza el cómputo del plazo del contrato. Por tanto, si bien no la exige la ley ni el reglamento, obedece a una buena práctica contractual, ya que brinda certeza acerca del inicio de la ejecución del contrato. Es por ello que la suscripción del acta de inicio usualmente se pacta en la cláusula del plazo, estableciendo que la fecha de la firma de tal documento será el hito que determinará desde cuándo comenzarán a contabilizarse los días, meses o años que se hayan estipulado como período para el cumplimiento del objeto del contrato.

El fundamento legal que habilita a las partes para establecer la suscripción del acta de inicio como un requisito de ejecución convencional se encuentra en el segundo inciso del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el cual indica que: “Las

¹⁷ El segundo inciso del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 establece: “Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda”.

entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales”.

Lo que caracteriza a los requisitos de ejecución es que deben cumplirse para que inicie el contrato, sin que por ello puedan considerarse elementos de la esencia –de perfeccionamiento– del negocio jurídico, ni de validez del mismo. En otras palabras, un contrato estatal existe, así no se haya firmado el acta de inicio, si esta fue pactada. Así las cosas, frente al segundo problema jurídico, esta Agencia considera que es posible modificar el contrato estatal desde el momento de su existencia, es decir, desde que se cumplen todos los elementos de perfeccionamiento, sin que sea necesario que se hayan cumplido todos los requisitos de perfeccionamiento.

En consecuencia, no es necesario que se haya firmado el acta de inicio para modificar el contrato estatal, pues como se ha desarrollado en el presente concepto, esta es requisito de ejecución no de perfeccionamiento del contrato. Esto sin perjuicio de que se cumplan los demás requisitos y limitaciones fijadas por la ley y la jurisprudencia para que procedan las modificaciones, conforme lo expuesto en el presente concepto.

III) Finalmente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la modificación de los contratos estatales debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados 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 a un asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad definirá la forma de adelantar

su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Código Civil: Artículo 1500.
- Ley 80 de 1993. Artículo 3, literal c); Artículo 40; Artículo 41.
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.1.1.2.1.7
- Corte Constitucional. Sentencias C-300 de 2012, C-932 de 2007, C-068 de 2009.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 29 de julio de 2015. Exp. 42.494. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 2263 del 17 de marzo de 2016.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 06 de junio 2018, C.P. Óscar Daría Amaya Navas, Radicación No. 2369.
-

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la modificación de los contratos estatales, esta Subdirección se manifestó en los conceptos C-062 del 25 de marzo de 2020, C-100 del 27 de marzo de 2020, C-318 del 28 de mayo de 2020, C-452 del 28 de julio de 2020, C-560 del 24 de agosto de 2020, C-628 del 23 de septiembre del 2020, C-750 del 21 de diciembre de 2020, C-073 de 16 de marzo de 2021, 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 y C-432 de 13 de julio de 2022 y C-630 del 29 de septiembre de 2022, C-784 del 21 de noviembre de 2022, C-202 del 31 de julio de 2024, C-466 del 23 de septiembre de 2024, C-197 del 8 de marzo de 2025, C-109 del 09 de marzo de 2015, y C-308 del 28 de abril de 2025, C-384 del 07 de mayo de 2025, entre otros. Igualmente, en lo correspondiente a los plazos y sus efectos en los contratos estatales, también se manifestó en los conceptos C-432 del 27 de julio de 2020, en el C-646 del 9 de noviembre de 2020, C-327 del 1 de junio de 2021, C-375 del 14 de junio de 2022, C-529 del 18 de agosto de 2022, C-807 del 25 de noviembre de 2022, C-

276 del 14 de julio de 2023, C-837 del 06 de diciembre de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*Original firmado
Ana María Tolosa Rico*

ANA MARIA TOLOSA RICO
Subdirectora de Gestión Contractual (E) ANCP -CCE

Elaboró: Richard Andrés Montenegro Siefken
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucia Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Ana María Tolosa
Subdirectora de Gestión Contractual (E) ANCP - CCE

