

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ADICIÓN – Concepto – Distintos supuestos – Prohibición – Adición en más del 50%

La ejecución de los contratos estatales está sujeta a los cambios propios del paso del tiempo. Así, durante la etapa de planeación, las entidades públicas estiman y determinan las prestaciones que demanda la satisfacción de la necesidad de interés colectivo que pretende satisfacer. No obstante, durante la ejecución del contrato, las partes identifican alguna de las siguientes situaciones: i) la necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades inicialmente previstos, a lo que se le conoce como “mayores cantidades de obra”, “obras adicionales” o adición de “ítems contractuales”; y ii) la necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica las entidades ejecutan “obras extra” o “amplían el alcance” del contrato mediante la celebración de un “contrato adicional”. No obstante, estos términos –algunos de ellos usualmente empleados en contratos de obra– son nociones doctrinarias que se utilizan en la práctica por las entidades estatales, que actualmente no tienen un fundamento particular en el ordenamiento jurídico, el cual no le asigna efectos específicos a cada uno de ellos.

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

Lo importante es que, frente a cualquier incremento del valor inicial del contrato por cualquiera de los dos supuestos señalados previamente, e independiente del nombre que se le dé al acuerdo -otro, adición, modificación o cualquier denominación- aplica el límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. De manera que, aunque es posible celebrar todos los tipos de acuerdos indicados, siempre debe observarse esta última disposición que aplica a los contratos estatales, cuyos destinatarios son entidades sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dicha norma además de consagrar una prohibición trae implícita una autorización, consistente en la posibilidad de adicionar los contratos estatales, siempre que no se supere el tope establecido. Debe tenerse en cuenta que el límite debe establecerse en salarios mínimos para que el cálculo del tope sea preciso; de manera que para adicionar un contrato debe dividirse el valor inicial por el salario mínimo vigente al momento de la suscripción del contrato, y luego dividirlo por 2; el resultado obtenido constituirá el número de SMLMV por los cuales podrá adicionarse el contrato. En este sentido, para evitar equivocaciones, lo ideal es que cada vez que se efectúe una adición, se estime su valor en salarios mínimos, que se calcularán con base en el vigente al momento de la adición, de manera que se descuenten estos de los salarios mínimos que restan por adicionar, ya que las modificaciones podrían hacerse en diferentes años, porque si el contrato se ejecuta sin existir variación en el valor del salario mínimo la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Procedencia – condiciones - Límites

También es importante mencionar que fuera de los límites cuantitativos señalados en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y de la cláusula excepcional de modificación de los contratos estatales, no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatales. Han sido los aportes de la jurisprudencia, de la función consultiva del Consejo de Estado, y de la doctrina comparada, los que han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para la modificación de un contrato estatal. Estos límites deben ser respetados por la entidad contratante a preservar los principios de origen legal como es el principio de planeación, de selección objetiva de libertad de concurrencia, de transparencia, de igualdad, entre otros, tal y como se explicará a continuación .

Dentro de los límites de *orden temporal* están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y; ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia. En torno a los límites de *orden formal*, debe señalarse que, por un lado, es necesario que, la modificación de los contratos conste por escrito, dado el carácter solemne del contrato estatal y que sea suscrito por el jefe o representante legal o su delegado, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley 80 de 1993, así como el deber de la existencia de las disponibilidades presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones. Por otro lado, la entidad debe motivar y justificar la modificación.

Los *límites materiales* corresponden a la prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que, *"habiendo figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada"*. Finalmente, se encuentran los *límites axiológicos*, los cuales se fundan en la necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia, libertad de concurrencia, selección objetiva y planeación. Lo anterior, con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales. A modo de ejemplo, la concepción de mayores cantidades de obra, como expresión del contrato original sin valor determinado, aunque determinable, no puede dar lugar a una ampliación ilimitada de estos contratos, pues no se encuentran exentos de la aplicación de los principios de la contratación estatal.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 03 de julio de 2026



Señora
DANIELA ROMERO VILLANUEVA
daniela.romero@correo.policia.gov.co
Cartagena (Bolívar)

Concepto C- 865 de 2026

Temas: ADICIÓN – Concepto – Distintos supuestos – Prohibición – Adición en más del 50% / ADICIÓN – Prohibición – Monto – Cálculo – Parágrafo artículo 40 – Ley 80 de 1993 / MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Procedencia – condiciones – Límites

Radicación: Respuesta a consulta con radicado N.º 1_2026_05_22_006958.

Estimada señora Romero;

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, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde a su solicitud radicada ante esta entidad el 22 de mayo de 2026 en la cual manifiesta lo siguiente:

“

Respetuosamente, me permito solicitar orientación y/o concepto relacionado con la forma correcta de calcular las adiciones en los contratos estatales, especialmente en lo concerniente al porcentaje permitido conforme a la normatividad vigente en materia de contratación pública.

Lo anterior, teniendo en cuenta la necesidad de establecer claridad frente a la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

aplicación del límite de adición previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, particularmente respecto a los siguientes aspectos:

- 1. La base sobre la cual debe realizarse el cálculo de las adiciones contractuales.*
- 2. Si el porcentaje máximo permitido debe calcularse sobre el valor inicial del contrato o sobre el valor total acumulado luego de modificaciones previas.*
- 3. La procedencia y límites de las adiciones cuando existen prórrogas, suspensiones o modificaciones contractuales anteriores.*
- 4. La interpretación aplicable frente al límite del cincuenta por ciento (50%) establecido en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.*
- 5. Las adiciones se deben hacer en pesos o salarios mínimos vigentes legales, en caso de que se deban realizar en salario mínimo vigente legal, las adiciones se tienen en cuenta el salario del inicio de contrato o el salario del año en que se realizara la adición.*

La presente solicitud se realiza con el propósito de garantizar la correcta aplicación de los principios de planeación, transparencia, responsabilidad y economía dentro de los procesos contractuales adelantados por la Entidad, evitando interpretaciones erróneas que puedan afectar la adecuada ejecución contractual.

Agradecemos la atención prestada y quedamos atentos a la orientación y/o concepto que esa Agencia considere pertinente emitir frente al tema consultado. "

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es la forma correcta de calcular las adiciones en los contratos estatales, para efectos de determinar y controlar el límite del cincuenta por ciento (50%) previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993?

Respuesta:

El parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos estatales no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta disposición, además de establecer una prohibición, incorpora una autorización implícita para modificar el valor de los contratos estatales mediante adiciones, siempre que no se exceda el límite legal previsto por el legislador.

En este sentido, de conformidad con lo señalado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en los Conceptos C-583 del 18 de junio de 2025 y C-165 del 26 de febrero 2026, cualquier incremento del valor inicial del contrato, independientemente de la denominación que reciba el acuerdo modificadorio —adición, otrosí, modificación, ajuste u otra similar—, constituye una adición contractual y, por tanto, se encuentra sometido al límite establecido en la citada norma.

Bajo esta línea argumental, la base para determinar el monto máximo susceptible de adición corresponde al valor inicial del contrato, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no al valor acumulado que resulte de modificaciones o adiciones anteriores. De ahí que las adiciones sucesivas deban contabilizarse de manera acumulativa para verificar que, en conjunto, no superen la mitad de la cuantía original del negocio jurídico.

Frente a la base de cálculo de las adiciones y la forma de determinar el límite legal, es menester precisar que el porcentaje máximo permitido por la ley se calcula sobre el valor inicial del contrato y no sobre el valor total acumulado

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

luego de modificaciones previas. Así, las alteraciones que se realicen durante la ejecución contractual no generan un nuevo límite ni amplían la base de cálculo prevista en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, dado que la norma ordena que el límite se establezca en salarios mínimos legales mensuales vigentes, el cálculo del tope debe efectuarse utilizando dicha unidad de medida. Para ello, el valor inicial del contrato debe dividirse por el salario mínimo legal mensual vigente al momento de la suscripción del contrato; el resultado obtenido corresponde al número de salarios mínimos que representan el valor inicial del negocio. Posteriormente, dicho resultado debe dividirse por dos (2), obteniendo así el número máximo de salarios mínimos por los cuales podrá adicionarse el contrato.

De igual forma, Colombia Compra Eficiente ha precisado en los conceptos citados que, para efectos de un adecuado control del límite legal, resulta conveniente que cada adición se exprese igualmente en salarios mínimos legales mensuales vigentes, calculados con base en el salario mínimo vigente al momento de la modificación contractual. Lo anterior permite descontar de manera precisa los salarios mínimos ya utilizados en cada adición y determinar el saldo disponible para futuras modificaciones económicas, especialmente cuando estas se efectúan en vigencias fiscales diferentes. De esta manera, si bien las adiciones se pactan y ejecutan en pesos, el control del límite legal debe efectuarse en salarios mínimos por expresa disposición de la ley.

Respecto de las prórrogas, suspensiones y demás modificaciones contractuales que no impliquen incremento del valor inicialmente pactado, debe indicarse que estas no afectan por sí mismas el límite previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, toda vez que dicho límite se refiere exclusivamente a las modificaciones que incrementan el valor del contrato. Sin embargo, cuando cualquiera de estas actuaciones conlleve simultáneamente un aumento del valor contractual, el componente económico correspondiente deberá computarse como una adición y someterse al límite legal del cincuenta por ciento (50%).

Finalmente, debe advertirse que la determinación de la procedencia y forma de cálculo de las adiciones contractuales en cada caso concreto exige el análisis de las circunstancias particulares del respectivo negocio jurídico, incluyendo su valor inicial, las modificaciones previamente realizadas, las condiciones pactadas por las partes y los documentos que integran el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

expediente contractual. Por esta razón, las consideraciones expuestas en el presente concepto constituyen criterios generales de interpretación sobre el alcance de la norma y de la doctrina vigente de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, pero no pueden entenderse como un pronunciamiento sobre situaciones específicas ni como una validación de actuaciones contractuales determinadas.

Por consiguiente, corresponderá a cada entidad estatal, en ejercicio de su autonomía administrativa y de sus competencias de dirección y gestión contractual, evaluar las circunstancias particulares de cada caso y adoptar las decisiones que considere procedentes, con observancia de los principios que rigen la contratación estatal, previo análisis de sus asesores jurídicos, técnicos y financieros. Asimismo, en caso de controversia, serán las autoridades judiciales, fiscales o disciplinarias competentes las encargadas de determinar los efectos jurídicos derivados de las actuaciones adelantadas.

En ese sentido, esta Agencia no puede establecer por vía consultiva una regla universal aplicable a todos los supuestos fácticos que puedan presentarse en materia de adiciones contractuales, sino ofrecer elementos generales de interpretación que orienten a los partícipes del Sistema de Compra Pública en la aplicación de las disposiciones legales vigentes. Por tanto, la responsabilidad de verificar el cumplimiento del límite legal, así como de definir la procedencia de las modificaciones contractuales que se pretendan realizar, corresponde a la entidad estatal en cada caso concreto, sin que sea competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente validar o avalar actuaciones particulares de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

2. Razones de la respuesta:

De manera preliminar, conviene precisar que la adición constituye una de las modalidades de modificación de los contratos estatales. En efecto, durante la ejecución contractual pueden presentarse circunstancias que hagan necesario ajustar las condiciones inicialmente pactadas, incluido el valor del contrato, con el fin de asegurar la satisfacción de la necesidad pública que motivó su celebración y el adecuado cumplimiento de su objeto. En este contexto, el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículo 40 de la Ley 80 de 1993 faculta a las partes para convenir las modalidades, condiciones, cláusulas y estipulaciones que estimen necesarias para la ejecución del contrato, dentro de las cuales se encuentra la adición, entendida como el incremento del valor inicialmente pactado, sujeta a los límites y condiciones establecidos por el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, la ejecución de los contratos estatales está sujeta a los cambios propios del paso del tiempo. Así, durante la etapa de planeación, las entidades públicas estiman y determinan las prestaciones que demanda la satisfacción de la necesidad de interés colectivo que pretende satisfacer. No obstante, durante la ejecución del contrato, las partes identifican alguna de las siguientes situaciones: i) la necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades inicialmente previstos, a lo que se le conoce como “mayores cantidades de obra”, “obras adicionales” o adición de “ítems contractuales”; y ii) la necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica las entidades ejecutan “obras extra” o “amplían el alcance” del contrato mediante la celebración de un “contrato adicional”. No obstante, estos términos –algunos de ellos usualmente empleados en contratos de obra– son nociones doctrinarias que se utilizan en la práctica por las entidades estatales, que actualmente no tienen un fundamento particular en el ordenamiento jurídico, el cual no le asigna efectos específicos a cada uno de ellos.

Lo importante es que, frente a cualquier incremento del valor inicial del contrato por cualquiera de los dos supuestos señalados previamente, e independiente del nombre que se le dé al acuerdo -otro, adición, modificación o cualquier denominación- aplica el límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. De manera que, aunque es posible celebrar todos los tipos de acuerdos indicados, siempre debe observarse esta última disposición que aplica a los contratos estatales, cuyos destinatarios son entidades sujetas al EGCAP.

Dicha norma además de consagrar una prohibición trae implícita una autorización, consistente en la posibilidad de adicionar los contratos estatales, siempre que no se supere el tope establecido. Debe tenerse en cuenta que el límite debe establecerse en salarios mínimos para que el cálculo del tope sea

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

preciso. Para tales efectos, para adicionar un contrato debe dividirse el valor inicial por el salario mínimo legal mensual vigente – en adelante SMLMV – al momento de la suscripción del contrato, y luego dividirlo por dos (2); el resultado obtenido constituirá el número de SMLMV por los cuales podrá adicionarse el contrato.

En este sentido, para evitar equivocaciones, lo ideal es que cada vez que se efectúe una adición, se estime su valor en SMLMV, *que se calcularán con base en el vigente al momento de la adición*, de manera que se descuenten estos de los salarios mínimos que restan por adicionar, ya que las adiciones podrían hacerse en diferentes vigencias fiscales, porque si el contrato se ejecuta sin existir variación en el valor del SMLMV la operación sería la misma si se toma el monto en pesos.

A modo ilustrativo, y con fines netamente pedagógicos, exponemos a continuación el siguiente ejemplo: la entidad estatal celebra un contrato de prestación de servicios por un valor de \$10.000.000 en vigencia 2022. Para esa vigencia el valor del SMLMV era de \$1.000.000. Para efectos del cálculo del 50% límite para llevar a cabo la adición del contrato, necesariamente debemos dividir el valor del contrato (10.000.000) por el salario mínimo vigente al momento de la suscripción del contrato (1.000.000). El resultado de la operación anterior (10) pasa a dividirse por 2, por cuanto es claro que la adición debe ser por, máximo, el 50 % del valor del contrato. En ese orden, el resultado de la segunda operación (5) constituye el número de salarios mínimos por los cuales podrá adicionarse el contrato. Supongamos que, en nuestro ejemplo, la adición se llevará a cabo en la vigencia 2026 y el valor será de \$6.500.000. En el año 2026, el SMLMV es de \$ 1.750.905¹, lo que supone que la adición corresponde a 3,71 SMLMV al momento de la adición, en la medida en que la división del valor de la adición 6.500.000 y el valor del SMLMV al momento de la adición arroja 3,71 SMLMV. Por lo tanto, la adición que se pretende en el contrato ejemplo es válida y se ajusta a la prohibición contenida en el parágrafo del artículo 40, toda vez que será de 3,71 SMLMV, sin superar el 50% del valor inicialmente pactado que fue de 5 SMLMV en el año 2022.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El razonamiento anterior se fundamenta en la forma como la Ley 80 de 1993 estableció el tope para las adiciones, acudiendo a una forma de actualización del valor, de acuerdo con los incrementos que tenga el salario mínimo, lo que resulta especialmente relevante en contratos de larga duración. De esta manera, el inciso segundo del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece que los contratos estatales no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial expresada en SMLMV, y valga la redundancia, el valor inicial es el contemplado en el contrato originario y cualquier alteración a ese valor constituirá, técnicamente, una adición, independientemente de cuál sea su causa.

Sin perjuicio de lo anterior, actualmente existe una posibilidad para adicionar contratos en más del cincuenta por ciento (50%) del valor inicial del contrato expresado en SMLMV y es la contenida en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, para los contratos de interventoría que, por su naturaleza de seguimiento técnico, deberá someterse al plazo en que haya sido prorrogado el contrato objeto de vigilancia. Esta disposición, cumple con el objetivo de fortalecer la figura de la interventoría, como una herramienta integral, para proteger los intereses públicos y no causar un daño antijurídico al abandonar la vigilancia del contrato principal, por limitaciones presupuestales.

Así las cosas, la regla establecida en el párrafo de dicha norma aplica a todos los contratos estatales regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP –, independientemente de la modalidad de selección, de la tipología contractual del negocio jurídico que se considere necesario adicionar o del sistema de precios pactados. Lo anterior, salvo lo prescrito por la Ley 1474 de 2011 en su artículo 85 sobre los contratos de interventoría.

Ahora bien, también es importante mencionar que fuera de los límites cuantitativos señalados en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y de la cláusula excepcional de modificación de los contratos estatales, no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatales. Han sido los aportes de la jurisprudencia, de la función consultiva del Consejo de Estado, y de la doctrina comparada, los que han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para la modificación de un contrato estatal. Estos límites deben ser respetados por la entidad contratante a preservar los principios de origen legal

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

como es el principio de planeación, de selección objetiva de libertad de concurrencia, de transparencia, de igualdad, entre otros, tal y como se explicará a continuación².

Dentro de los límites de *orden temporal* están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y; ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia. En torno a los límites de *orden formal*, debe señalarse que, por un lado, es necesario que, la modificación de los contratos conste por escrito, dado el carácter solemne del contrato estatal y que sea suscrito por el jefe o representante legal o su delegado, de conformidad con los artículos 11³ y 12 de la Ley 80 de 1993⁴, así como el deber de la existencia de las disponibilidades presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones. Por otro lado, la entidad debe motivar y justificar la modificación. Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

² CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 06 de junio 2018. Radicación número: 2369.

³ ARTICULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 20.:

10. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

20. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

30. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

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

⁴ ARTICULO 12. DE LA DELEGACION PARA CONTRATAR. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio. En consecuencia, contra las actividades cumplidas en virtud de la desconcentración administrativa no procederá ningún recurso.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, deberán dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificatorio.

La motivación del contrato modificatorio resulta un elemento esencial que permita determinar su juridicidad, la justificación de su necesidad, su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido, en especial cuando se alteran los aspectos técnicos y financieros iniciales. Se trata de un requisito indispensable para el control de legalidad del contrato o del acto de modificación.

La modificación no es una facultad discrecional, cuyo ejercicio penda de criterios de mera conveniencia o de utilidad para la entidad estatal o para su contratista, ni puede servir como instrumento ilegal para mejorar o hacer más favorables las condiciones económicas del adjudicatario. A diferencia del contrato privado, solo procederá por necesidades de interés general que sustenten y justifiquen la legalidad de la modificación”⁵.

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”*⁶. Finalmente, se encuentran los *límites axiológicos*, los cuales se fundan en la necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia, libertad de concurrencia, selección objetiva y planeación. Lo anterior, con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales. A modo de ejemplo, la concepción de mayores cantidades de obra, como expresión del contrato original sin valor determinado, aunque determinable, no puede dar lugar a una ampliación ilimitada de estos contratos, pues no se encuentran exentos de la aplicación de los principios de la contratación estatal.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 6 de junio de 2018. Radicación número: 2369.

⁶ Ibidem.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Este límite encuentra sustento en el hecho de que, para celebrar contratos estatales las Entidades Públicas eligen, dentro de un “régimen de concurrencia y de igualdad, las mejores condiciones de costo, calidad e idoneidad de la prestación requerida”. Esto supone que la selección objetiva de la oferta más favorable se dirige a salvaguardar el interés público y, por lo tanto, celebrado el contrato en esas condiciones, su eventual modificación debe asegurar que lo adjudicado, y posteriormente alterado, consulte la mejor opción para el servicio público.

En virtud de la aplicación de los principios de transparencia, libertad de concurrencia e igualdad, consagrados en el EGCAP, y las reglas sustanciales del Pliego de Condiciones, que permitieron elegir la mejor oferta, previo cumplimiento de unos requisitos con base en los cuales la oferta del contratista fue considerada la más favorable, estos deben ser de estricta observancia y deben mantenerse durante la ejecución del contrato y en su liquidación, como garantía de inalterabilidad de lo pactado y de acatamiento a la legalidad de las reglas aplicadas en la actuación previa.

Finalmente, debe advertirse que la determinación de la procedencia y forma de cálculo de las adiciones contractuales en cada caso concreto exige el análisis de las circunstancias particulares del respectivo negocio jurídico, incluyendo su valor inicial, las modificaciones previamente realizadas, las condiciones pactadas por las partes y los documentos que integran el expediente contractual. Por esta razón, las consideraciones expuestas en el presente concepto constituyen criterios generales de interpretación sobre el alcance de la norma y de la doctrina vigente de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, pero no pueden entenderse como un pronunciamiento sobre situaciones específicas ni como una validación de actuaciones contractuales determinadas.

Por consiguiente, corresponderá a cada entidad estatal, en ejercicio de su autonomía administrativa y de sus competencias de dirección y gestión contractual, evaluar las circunstancias particulares de cada caso y adoptar las decisiones que considere procedentes, con observancia de los principios que rigen la contratación estatal, previo análisis de sus asesores jurídicos, técnicos y financieros. Asimismo, en caso de controversia, serán las autoridades judiciales, fiscales o disciplinarias competentes las encargadas de determinar los efectos jurídicos derivados de las actuaciones adelantadas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En ese sentido, esta Agencia no puede establecer por vía consultiva una regla universal aplicable a todos los supuestos fácticos que puedan presentarse en materia de adiciones contractuales, sino ofrecer elementos generales de interpretación que orienten a los partícipes del Sistema de Compra Pública en la aplicación de las disposiciones legales vigentes. Por tanto, la responsabilidad de verificar el cumplimiento del límite legal, así como de definir la procedencia de las modificaciones contractuales que se pretendan realizar, corresponde a la entidad estatal en cada caso concreto, sin que sea competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente validar o avalar actuaciones particulares de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

3. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política, artículo 209.
- Código Civil, artículos 1500 y 1501.
- Ley 80 de 1993, artículos 11, 12, 25 y 40.
- Ley 1150 de 2007, artículo 21.
- Ley 1474 de 2011, artículo 85.

4. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre las modificaciones y adiciones en los contratos estatales en los Conceptos Nro. C-277 de 21 de junio de 2021, C-644 de 18 de noviembre de 2021, C-755 de 21 de enero de 2022, C-152 de 1 de abril de 2022, C-267 de 5 de mayo de 2022, C-432 de 13 de julio de 2022, C-630 del 29 de septiembre de 2022, C-784 del 21 de noviembre del 2022, C-398 del 27 de septiembre de 2023, C-452 del 7 de noviembre de 2023, C-463 del 22 de noviembre de 2023, C-471 del 25 de enero del 2024, C-329 del 22 de agosto de 2024, C-563 del 21 de octubre de 2024, C-903 del 2 de enero de 2024, C-1008 del 30 de enero de 2025, C-308 del 28 de abril de 2025, C-451 del 19 de mayo de 2025, C-491 del 3 de junio de 2025, entre otros conceptos, se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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

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

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@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
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Daniel Eduardo Rojas Poveda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Adriana Katerine López Rodríguez Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE