

**EL ALCANCE TÉCNICO COMO LÍMITE MATERIAL A LAS ADICIONES DE
LOS CONTRATOS ESTATALES EN COLOMBIA**

Integrantes:

Arturo Enrique Herrera Sánchez¹

Juan Camilo Cardeño Camargo²

Asesor: Luis Carlos Valencia Burgos

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado

2026

Resumen

La contratación estatal constituye una herramienta fundamental para la satisfacción de las necesidades colectivas y el cumplimiento de los fines del Estado, razón por la cual las modificaciones contractuales deben mantenerse dentro de límites que garanticen la transparencia, la planeación y la selección objetiva. En este sentido, las adiciones contractuales han suscitado importantes debates jurídicos debido a que, en algunos casos, son utilizadas para incorporar prestaciones que exceden el contenido inicialmente contratado, permitiendo incluso la elusión de los procedimientos de selección establecidos por el ordenamiento jurídico. Por ello, la presente investigación analiza la suficiencia de los límites materiales reconocidos por la doctrina y la jurisprudencia colombiana, con el propósito de determinar si el alcance técnico puede constituir un límite sustancial a las adiciones de los contratos estatales. A partir del estudio del deber de planeación, las modificaciones contractuales y los criterios jurisprudenciales aplicables, se concluye que el alcance técnico representa un mecanismo esencial para preservar la identidad del objeto contractual, evitar ampliaciones indebidas de las prestaciones pactadas y garantizar el respeto de los principios que orientan la contratación pública en Colombia.

Palabras claves: Contratación estatal, alcance técnico, adición contractual, modificaciones contractuales, selección objetiva, deber de planeación y transparencia.

1. Introducción.

La presente investigación surge de la necesidad de analizar críticamente los límites jurídicos aplicables a las adiciones de los contratos estatales en Colombia, particularmente frente a situaciones en las cuales estas modificaciones contractuales terminan desbordando el alcance inicialmente previsto y se convierten en mecanismos que permiten incorporar nuevas prestaciones sin acudir a los procedimientos de selección establecidos por el ordenamiento jurídico. La contratación estatal constituye uno de los instrumentos más importantes para la materialización de los fines esenciales del Estado, razón por la cual su desarrollo debe estar orientado por los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva y planeación consagrados en la Constitución Política y en la Ley 80 de 1993.

Sin embargo, la realidad de la contratación estatal demuestra que las modificaciones contractuales y particularmente las adiciones han dejado de operar como mecanismos excepcionales para convertirse en instrumentos utilizados con frecuencia mediante los cuales se amplían las obligaciones inicialmente acordadas y se incrementan los recursos públicos comprometidos, además de incorporarse actividades que superan el alcance técnico previsto desde el inicio del contrato, por consiguiente esta situación genera cuestionamientos sobre la suficiencia de los límites actualmente reconocidos por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia para controlar adecuadamente las modificaciones contractuales y asegurar la observancia de los principios que orientan la contratación pública (Quiroga, 2024, p. 10).

En este sentido, el problema jurídico que guía la presente investigación consiste en establecer si los límites materiales tradicionalmente aceptados para las modificaciones

contractuales son suficientes para evitar que mediante las adiciones se desconozcan los procedimientos de selección objetiva que deberían adelantarse cuando surgen necesidades nuevas o independientes de aquellas que dieron origen al contrato inicial, de manera que, aunque el ordenamiento jurídico colombiano contempla restricciones de carácter cuantitativo como la prohibición de adicionar contratos por encima del cincuenta por ciento de su valor inicial, todavía subsisten vacíos en relación con los límites sustanciales que deben respetarse cuando las modificaciones transforman significativamente el contenido técnico del negocio jurídico celebrado.

Bajo esta perspectiva, la investigación adquiere importancia debido a la necesidad de fortalecer los mecanismos de control de la actividad contractual del Estado y garantizar que el deber de planeación desempeñe una función efectiva dentro de la gestión pública, puesto que una adecuada delimitación del alcance técnico de los contratos estatales contribuye a impedir que las entidades públicas utilicen las adiciones para incorporar prestaciones que por su naturaleza, autonomía funcional o independencia económica debieron contratarse mediante nuevos procedimientos de selección, en consecuencia este estudio aporta al fortalecimiento de los principios de transparencia, igualdad de oportunidades y selección objetiva así como a la adecuada administración de los recursos públicos.

De igual forma, la relevancia académica y jurídica del tema se sustenta en la necesidad de ofrecer elementos de análisis que complementen los criterios construidos por la doctrina y la jurisprudencia colombiana respecto de los límites materiales de las modificaciones contractuales, ya que si bien se ha aceptado que las adiciones no pueden reemplazar el objeto contractual ni

modificar sustancialmente las condiciones que sirvieron de fundamento al proceso de selección, aún persisten discusiones acerca de los parámetros que permiten identificar cuándo una modificación excede el ámbito de lo inicialmente contratado, por ello el alcance técnico se presenta como un criterio que puede contribuir a precisar las fronteras entre una modificación legítima y una actuación que en realidad encubre la contratación de nuevas prestaciones.

Por consiguiente, el objetivo general de esta investigación es determinar si el alcance técnico puede configurarse como un límite material o sustancial frente a las adiciones de los contratos estatales en Colombia, para lograr este propósito se plantean como objetivos específicos, analizar la evolución histórica del contrato estatal colombiano, describir el deber de planeación y el régimen jurídico de las modificaciones contractuales, examinar los límites materiales desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia nacional y proponer el alcance técnico como un criterio complementario de control frente a aquellas adiciones contractuales que exceden el contenido inicialmente pactado.

Finalmente, desde una perspectiva teórica el trabajo se apoya en el estudio de los principios que orientan la contratación estatal, especialmente los principios de planeación, transparencia, economía y selección objetiva, además de los desarrollos doctrinales y jurisprudenciales relacionados con las modificaciones contractuales y los límites aplicables a las adiciones, igualmente se examinan las posiciones adoptadas por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional.

La hipótesis que guía esta investigación sostiene que los límites materiales tradicionalmente reconocidos por el ordenamiento jurídico colombiano resultan insuficientes

para evitar determinadas prácticas que, bajo la apariencia de adiciones contractuales, permiten incorporar prestaciones ajenas al contenido inicialmente contratado, por esta razón, se considera que el alcance técnico debe ser reconocido como un límite material autónomo, orientado a garantizar que las modificaciones contractuales no desnaturalicen el contrato estatal ni se conviertan en mecanismos para evadir los procedimientos de selección pública.

Metodológicamente, la investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo con paradigma hermenéutico-jurídico, sustentado en el análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial de las instituciones relacionadas con la contratación estatal y las modificaciones contractuales, igualmente, se emplea un método de análisis crítico que permite examinar casos prácticos y valorar la pertinencia de incorporar el alcance técnico como criterio de control frente a las adiciones contractuales.

Finalmente, se busca demostrar que la adecuada delimitación del alcance técnico de los contratos estatales constituye una herramienta fundamental para fortalecer el deber de planeación, preservar la transparencia en la contratación pública y evitar que las adiciones contractuales se utilicen como mecanismos para eludir los procedimientos de selección previstos por el ordenamiento jurídico colombiano, garantizando así una gestión contractual acorde con los principios que orientan el Estado Social de Derecho.

2. Desarrollo

Desde una perspectiva histórica, la idea de contrato no estuvo siempre vinculada a la libre expresión de la voluntad de las partes como ocurre en la actualidad, debido a que en las civilizaciones antiguas, especialmente, en el derecho romano y griego las relaciones contractuales se estructuraban principalmente sobre el intercambio de bienes y la búsqueda de una equivalencia económica entre las prestaciones sustentada en la noción del justo precio antes que en la autonomía individual de quienes participaban en la relación jurídica (Hinestros, 2022, pp.10-26) .

Posteriormente, según Fernandez (2020), durante el siglo XX comenzó a fortalecerse una visión del contrato sustentada en el consentimiento de las partes, lo que permitió distinguir entre el contrato concebido como una simple operación económica y aquel entendido como una fuente generadora de obligaciones jurídicas, esta transformación estuvo influenciada de manera significativa por los pensadores de la Escuela de Salamanca, estas ideas constituyeron los fundamentos de la teoría contractual moderna inspirada en valores de justicia equidad y libertad individual los cuales posteriormente incidieron tanto en el desarrollo del derecho privado como en la construcción doctrinal del contrato estatal.

Asimismo, la transición del contrato civil basado en la autonomía de la voluntad hacia el contrato estatal orientado a la satisfacción del interés general representa una de las transformaciones más significativas del derecho contemporáneo, en consecuencia, para Arana (2025), el contrato estatal debe comprenderse como un instrumento de gestión pública destinado a materializar los fines esenciales del Estado dejando atrás la concepción tradicional que lo

entendía exclusivamente como un acuerdo de intercambio entre particulares puesto que su propósito fundamental consiste en promover el bienestar colectivo y atender las necesidades públicas.

Por otra parte, durante los siglos XVIII y XIX el predominio de las ideas liberales limitó el desarrollo de una teoría autónoma sobre los contratos celebrados por la administración pública, debido a que se consideraba que las relaciones contractuales del Estado debían regirse esencialmente por las mismas reglas aplicables a los contratos celebrados entre particulares (Estrada, 2013, pp. 56-69).

La marcada separación entre Estado y sociedad, así como entre derecho público y derecho privado, impedía concebir relaciones contractuales en condiciones de igualdad entre las autoridades y los particulares. En Alemania surgió entonces la denominada teoría del fisco o de la doble personalidad del Estado, según la cual este podía actuar tanto como titular del poder soberano como sujeto de derechos y obligaciones patrimoniales, esta concepción permitió reconocer la posibilidad de que el Estado celebrara contratos y compareciera ante los tribunales, aunque las controversias derivadas de tales relaciones continuaban siendo conocidas por la jurisdicción ordinaria (Zuluaga, 2020).

Por su parte, según Ayala (2018), en Francia se desarrolló una diferenciación entre los actos realizados por la administración en ejercicio de su autoridad pública y aquellos efectuados en condiciones semejantes a las de los particulares. Los primeros quedaron sometidos al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que los segundos permanecieron bajo la órbita de la jurisdicción ordinaria, asimismo surgió una diferenciación

entre los contratos administrativos y los contratos privados celebrados por la administración pública, mientras que esta clasificación se fundamentó esencialmente en la determinación de la autoridad judicial encargada de conocer y decidir las controversias originadas en cada tipo de relación contractual.

Según Ruiz (2021), el contrato administrativo pasó a relacionarse con la prestación de servicios públicos y con la incorporación de cláusulas especiales orientadas a la protección del interés general, mientras tanto se mantuvo la diferenciación frente a los contratos privados de la administración, debido a que no toda contratación estatal tenía como finalidad inmediata la satisfacción de necesidades colectivas, posteriormente la doctrina amplió este criterio de manera que se consideraron administrativos aquellos contratos celebrados por entidades públicas o vinculados al ejercicio de potestades estatales aun cuando no incluyeran cláusulas exorbitantes.

Posteriormente, la influencia de los modelos francés y español se proyectó en el ordenamiento jurídico colombiano de tal manera que las constituciones de 1830, 1832 y 1886 reconocieron los contratos celebrados por el Estado cuyos conflictos eran resueltos en un comienzo por la jurisdicción ordinaria luego los Códigos Contencioso Administrativos de 1913 y 1941 incorporaron normas sobre la contratación pública, además la reforma constitucional de 1945 junto con la Ley 528 de 1964 ampliaron las competencias de la jurisdicción contencioso administrativa respecto de las controversias contractuales y los actos administrativos derivados de estos negocios jurídicos con lo cual se fortaleció la especialización en esta materia (Hernández & Gutiérrez, 2022, pp. 114-128).

Más adelante los Decretos Ley 1670 de 1975 y 150 de 1976 incorporaron mecanismos como la cláusula de caducidad y fijaron disposiciones especiales para la contratación estatal, posteriormente el Decreto Ley 222 de 1983 amplió este marco regulatorio al distinguir de manera expresa los contratos administrativos de los contratos privados de la administración, además, estableció controles y requisitos de aprobación que si bien pretendían asegurar la legalidad de la gestión pública también ocasionaban retrasos en la ejecución contractual, por consiguiente surgió la necesidad de realizar modificaciones prórrogas y adiciones que aumentaban los costos originalmente proyectados.

De acuerdo con Chamorro (2025) la consolidación del modelo contemporáneo de contratación estatal en Colombia tuvo uno de sus principales antecedentes en el Decreto Ley 222 de 1983 puesto que, esta normativa fortaleció las prerrogativas excepcionales de la administración y acentuó la diferenciación entre los contratos administrativos y los contratos privados de la administración, asimismo esta evolución permitió destacar la planeación como un componente esencial para el adecuado desarrollo de la actividad contractual pública.

Finalmente, según Tejada (2025), la expedición de la Ley 80 de 1993 marcó un cambio trascendental al unificar el régimen contractual bajo la categoría general de contrato estatal, eliminando la distinción tradicional entre contratos administrativos y contratos privados de la administración. Este nuevo modelo incorporó principios orientadores, procedimientos de selección y mecanismos destinados a garantizar la transparencia, eficiencia y responsabilidad en la gestión pública, de esta manera, la contratación estatal pasó a concebirse como un instrumento

esencial para la realización de los fines constitucionales del Estado y la satisfacción efectiva de las necesidades colectivas.

El deber de planeación y las modificaciones contractuales en la contratación estatal Colombiana: especial referencia a la adición

La contratación estatal comprende un conjunto de etapas interrelacionadas que abarcan desde la identificación de una necesidad pública hasta la terminación y liquidación del contrato. Dentro de estas fases, la etapa precontractual ocupa un lugar fundamental, pues es allí donde se desarrolla el ejercicio de planeación que permite definir con precisión las condiciones técnicas, jurídicas, financieras y operativas requeridas para la adecuada ejecución del negocio jurídico, en consecuencia, gran parte de los problemas que se presentan durante la ejecución contractual encuentran su origen en deficiencias o insuficiencias ocurridas durante esta fase previa (Díaz, 2014, pp. 177-207).

Las falencias en la estructuración y planificación de los contratos estatales suelen traducirse en dificultades durante su desarrollo, lo que frecuentemente conduce a la necesidad de introducir modificaciones para garantizar el cumplimiento del objeto contratado, por esta razón, resulta indispensable examinar el alcance del deber de planeación y su relación con las diferentes formas de modificación contractual previstas en la práctica administrativa (Torrez, 2016).

Segun Castellano y Saucedo (2023), aunque el ordenamiento jurídico colombiano no reconoce expresamente el principio de planeación como un principio autónomo de la contratación estatal, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha derivado su existencia de

diversos mandatos constitucionales y legales, particularmente de los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política, así como de varias disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, de igual manera, el Decreto 1082 de 2015 establece la obligación de las entidades estatales de realizar estudios y análisis previos que permitan conocer las condiciones jurídicas, técnicas, financieras, organizacionales y de riesgo relacionadas con cada proceso de contratación.

Desde una perspectiva doctrinal, Villero (2025), sostiene que el deber de planeación implica la valoración integral de factores técnicos, presupuestales, jurídicos, económicos y de oportunidad antes de la celebración del contrato, a su vez, la jurisprudencia ha señalado que la actividad contractual no puede responder a decisiones improvisadas, sino que debe ser el resultado de un proceso organizado y previamente estructurado que garantice el cumplimiento eficiente de los fines estatales.

En este context, Villero (2025) sostiene que la planeación representa el elemento fundamental de la contratación pública, debido a que facilita la previsión de escenarios, la identificación de riesgos y la adecuada proyección de la ejecución contractual, sin embargo, en la práctica administrativa este proceso suele verse limitado por deficiencias institucionales, altas cargas de trabajo y el uso de formatos estandarizados que frecuentemente omiten las particularidades de cada necesidad pública y del sector involucrado, en consecuencia la etapa precontractual pierde solidez técnica y se incrementa la posibilidad de realizar modificaciones durante la ejecución del contrato.

De acuerdo con el principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, una planeación rigurosa y eficiente de los contratos estatales permite un mejor aprovechamiento

de los recursos públicos y disminuye la necesidad de realizar ajustes o modificaciones durante su ejecución, en consecuencia, una correcta estructuración contractual reduce los riesgos de errores, vacíos u omisiones que puedan afectar el desarrollo del contrato (Cabarcas y Buitrago, 2025, pp. 215-240).

Históricamente, la posibilidad de modificar los contratos encuentra sustento en instituciones como la autonomía de la voluntad, la libertad contractual y la mutabilidad de los negocios jurídicos. Estas figuras permiten adaptar las condiciones contractuales a circunstancias sobrevinientes o imprevistas, siempre que se respeten los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y se preserve la finalidad del contrato (Fraga y Cosme, 2012, pp. 27-46).

Un antecedente importante de las modificaciones contractuales se encuentra en el Decreto Ley 222 de 1983, cuya complejidad procedimental generaba demoras que frecuentemente obligaban a ajustar plazos y valores mediante prórrogas y adiciones, tales circunstancias evidenciaron la necesidad de dotar a la contratación pública de mecanismos que permitieran responder a situaciones no previstas inicialmente.

Actualmente, Según Contreras (2011), la regulación colombiana contiene escasas disposiciones específicas sobre las modificaciones contractuales. La principal restricción normativa se encuentra en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que prohíbe adicionar el valor de los contratos en más del cincuenta por ciento de su valor inicial, esta limitada regulación ha sido identificada por diversos autores como un vacío normativo que ha debido ser complementado por la jurisprudencia y la doctrina.

Segun Gutiérrez (2025), dentro del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se consagraron las denominadas cláusulas excepcionales o exorbitantes, entre las que se encuentran la interpretación unilateral, la modificación unilateral, la terminación unilateral, la caducidad y la reversion, estas prerrogativas buscan proteger el interés general y garantizar la continuidad de los servicios públicos, sin embargo, dichas facultades no agotan todas las modalidades de modificación contractual que pueden presentarse durante la ejecución del contrato.

La suspensión de la ejecución de un contrato estatal es un mecanismo extraordinario que permite detener temporalmente el cumplimiento de determinadas obligaciones sin extinguir el vínculo contractual. Su aplicación procede cuando ocurren hechos imprevisibles o irresistibles, como la fuerza mayor, el caso fortuito o cuando resulta necesaria para garantizar el interés público y los fines del Estado.

Esta medida puede afectar total o parcialmente la ejecución del contrato y debe surgir del acuerdo mutuo entre las partes. Para su procedencia, es indispensable que la naturaleza del contrato permita la suspensión, que esta no esté prohibida por la ley y que se encuentre debidamente fundamentada en razones legítimas y justificadas.

Mientras dure la suspensión, las obligaciones afectadas no son exigibles y los términos para su cumplimiento se detienen. Al reanudarse la ejecución contractual, la fecha de finalización del contrato se extiende por un período equivalente al tiempo que permaneció suspendido, la suspensión puede clasificarse según su causa, duración, forma de adopción,

alcance o momento en que se produce dentro de la relación contractual (Bernal, 2025, pp. 215–249).

Segun Calderon (2021), en relación con la cesión, el Código de Comercio y la Ley 80 de 1993 establecen que los contratos estatales tienen carácter *intuitu personae*, razón por la cual su transferencia requiere autorización expresa de la entidad contratante, por su parte, la suspensión contractual ha sido admitida por la jurisprudencia como un mecanismo destinado a preservar el contrato cuando circunstancias extraordinarias impiden temporalmente su ejecución.

Respecto de las adiciones y prórrogas, la normativa anterior a la Ley 80 de 1993 utilizaba la figura del contrato adicional para referirse tanto a incrementos en el plazo como en el valor contractual, situación que generó importantes confusiones conceptuales, posteriormente, la legislación vigente optó por referirse exclusivamente a la adición como aumento del valor económico del contrato, sometiéndola al límite cuantitativo del cincuenta por ciento previsto en la ley.

La discusión jurídica sobre la naturaleza y alcance de las adiciones contractuales adquirió especial relevancia con la Sentencia SU-214 de 2022 de la Corte Constitucional, en esta decisión se precisó que existe una verdadera adición contractual cuando se modifica el contrato sin alterar su objeto esencial, manteniéndose dentro de los límites cuantitativos establecidos por la ley, por el contrario, cuando se incorporan actividades nuevas o sustancialmente diferentes de las inicialmente contratadas, se estaría frente a un nuevo contrato que exige la realización de un procedimiento de selección independiente.

Posteriormente, el Consejo de Estado adoptó una posición distinta respecto de algunos aspectos abordados por la Corte Constitucional, especialmente en relación con las mayores cantidades de obra en contratos celebrados bajo el sistema de precios unitarios. Según esta corporación, dichas cantidades no constituyen una adición contractual, puesto que el precio inicialmente pactado tiene carácter estimativo y el valor definitivo depende de las cantidades efectivamente ejecutadas.

De igual forma, el Consejo de Estado ha señalado que las adiciones pueden incluir actividades relacionadas con el objeto contractual que no fueron contempladas desde el inicio siempre que se respeten los límites establecidos por la ley, asimismo ha distinguido las obras adicionales de las mayores cantidades de obra al considerar que las primeras corresponden a actividades nuevas cuya incorporación exige el consentimiento de las partes (Consejo de Estado, Rad. 1920-2008).

No obstante, estas interpretaciones han suscitado amplias discusiones doctrinales y jurisprudenciales debido a los riesgos que pueden generar frente al deber de planeación puesto que la posibilidad de aumentar considerablemente las cantidades de obra sin estar sometidas al límite legal del cincuenta por ciento puede favorecer deficiencias en la planificación y comprometer los principios de transparencia y selección objetiva que rigen la contratación estatal, por ende resulta indispensable fortalecer la claridad jurisprudencial sobre los límites de las adiciones contractuales mediante criterios que eviten la expansión injustificada del objeto inicialmente pactado y aseguren la correspondencia entre la fase de planeación y la ejecución del contrato.

Límites materiales o sustanciales a las modificaciones del contrato estatal

En el ámbito del derecho europeo, la legislación y la doctrina han desarrollado importantes criterios orientados a preservar los principios de igualdad y competencia durante todas las etapas de la contratación pública. La preocupación central radica en evitar que las modificaciones introducidas durante la ejecución contractual alteren aspectos esenciales del proceso de selección o del contrato celebrado, pues ello podría afectar la igualdad de oportunidades entre los oferentes, en otras palabras, si determinadas condiciones hubiesen sido incluidas desde el inicio del procedimiento de contratación, es posible que hubieran participado otros interesados o incluso que la entidad hubiese seleccionado una oferta diferente (González, 2023).

En Colombia, la doctrina y la jurisprudencia han sostenido que las modificaciones contractuales deben recaer sobre aspectos accesorios o no esenciales del contrato, sin llegar a transformar su objeto ni su naturaleza jurídica. Asimismo, se ha considerado que tales modificaciones deben obedecer a circunstancias imprevisibles o sobrevinientes que no pudieron ser identificadas razonablemente durante la etapa de planeación, sin embargo, uno de los principales desafíos consiste en determinar cuándo una modificación deja de ser accesoria para convertirse en una alteración sustancial del contrato originalmente celebrado.

Algunos autores han señalado que el verdadero límite no radica en cualquier cambio al objeto contractual, sino en aquellos eventos en los cuales la modificación implica su sustitución, desnaturalización o transformación profunda, desde esta perspectiva, también constituye una restricción relevante la alteración de las condiciones que sirvieron de base al proceso de

selección, pues ello podría afectar los principios de transparencia e igualdad que orientan la contratación pública.

Aunque las modificaciones contractuales cumplen una función importante al permitir que el contrato se adapte a circunstancias imprevistas y continúe satisfaciendo las necesidades públicas que justificaron su celebración, esta facultad no puede ejercerse de manera ilimitada, por el contrario, debe encontrarse condicionada por el deber de planeación, en la medida en que la administración está obligada a identificar previamente las necesidades que pretende satisfacer y las prestaciones necesarias para ello.

En consecuencia, la simple voluntad de las partes no constituye una justificación suficiente para modificar un contrato estatal. La protección de los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva exige que toda modificación se fundamente en razones reales, objetivas y verificables y no únicamente en acuerdos de conveniencia entre la entidad contratante y el contratista.

La jurisprudencia y la doctrina colombianas han identificado diversas categorías de límites aplicables a las modificaciones contractuales, entre las cuales se destacan los límites legales, temporales, formales y materiales o sustanciales, siendo estos últimos especialmente relevantes para el análisis de las adiciones contractuales.

Dentro de los límites legales se encuentra la obligación de respetar principios fundamentales como la igualdad, la libre concurrencia, la transparencia, la selección objetiva y el deber de planeación, en consecuencia, cualquier modificación debe garantizar que no se alteren

las condiciones que justificaron la escogencia de la oferta considerada más favorable para la administración.

Por su parte, los límites temporales establecen que las modificaciones únicamente pueden realizarse mientras el contrato se encuentre vigente y dentro de su plazo de ejecución, de igual manera, la jurisprudencia ha rechazado la posibilidad de prórrogas indefinidas, automáticas o sucesivas cuando estas afectan la competencia y restringen la participación de potenciales oferentes.

En cuanto a los límites formales, las modificaciones contractuales deben cumplir las mismas exigencias de solemnidad que caracterizan al contrato estatal. Esto significa que toda modificación, independientemente de su naturaleza, debe constar por escrito, asimismo, la entidad contratante tiene la obligación de justificar técnica, jurídica y económicamente las razones que sustentan la modificación, demostrando que las circunstancias que la originan no pudieron ser previstas razonablemente durante la etapa de planeación.

Sin embargo, los límites materiales o sustanciales constituyen el aspecto de mayor relevancia para el estudio de las adiciones contractuales. Dentro de esta categoría se encuentra, en primer lugar, el límite cuantitativo previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que prohíbe adicionar el valor del contrato en más del cincuenta por ciento de su valor inicial, salvo las excepciones legalmente establecidas para determinados contratos de interventoría.

No obstante, la restricción más significativa corresponde a la prohibición de alterar el núcleo esencial del objeto contractual. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que

las modificaciones deben respetar la esencia del contrato y las prestaciones fundamentales que constituyen su razón de ser, por ello, la sustitución de las obras, bienes o servicios inicialmente contratados por otros distintos implica una transformación inadmisible del objeto contractual y puede generar la nulidad absoluta del negocio jurídico.

Desde esta perspectiva, el núcleo esencial del objeto contractual está conformado por aquellas prestaciones principales destinadas a satisfacer la necesidad pública que motivó la contratación, en consecuencia, cualquier modificación que implique reemplazar dichas prestaciones por otras diferentes excede los límites permitidos por el ordenamiento jurídico.

De igual manera, se considera alterado el contenido sustancial del contrato cuando la modificación incorpora condiciones que, de haber sido incluidas desde el inicio del procedimiento de selección, habrían influido en la participación de otros oferentes, en la presentación de propuestas distintas o incluso en la escogencia de un contratista diferente.

Las modificaciones de los contratos estatales encuentran fundamento cuando aparecen circunstancias extraordinarias que no podían anticiparse razonablemente durante la etapa de planeación tales como riesgos imprevisibles, fenómenos naturales, cambios normativos, condiciones ambientales o necesidades directamente asociadas con la ejecución contractual siempre que resulten indispensables para alcanzar la finalidad prevista, además dichas circunstancias solo justifican la modificación cuando mantienen una relación directa con el objeto inicialmente pactado y no constituyen prestaciones autónomas que puedan ser contratadas de manera independiente.

Bajo esta perspectiva, la jurisprudencia del Consejo de Estado permite entender que los límites de las modificaciones contractuales no se restringen a la autonomía de las partes ni al tope cuantitativo del cincuenta por ciento sino que, exigen una evaluación material orientada a salvaguardar los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia aun así persisten incertidumbres respecto de los criterios que permiten establecer cuándo una adición excede realmente los márgenes autorizados por el ordenamiento jurídico.

Frente a ello, resulta pertinente incorporar el alcance técnico como un límite material adicional para las adiciones contractuales debido a que este criterio permitiría verificar si las actividades, obras o servicios que se pretenden incorporar conservan una conexión técnica indispensable con las prestaciones originalmente contratadas o si por el contrario corresponden a nuevas obligaciones que requieren un procedimiento de selección autónomo.

De esta manera, se fortalecería el deber de planeación, se reduciría el uso excesivo de las modificaciones contractuales y se garantizaría una protección más efectiva de los principios de responsabilidad, transparencia, selección objetiva y libre concurrencia, finalmente el reconocimiento del alcance técnico como límite material contribuiría a preservar el carácter excepcional de las adiciones contractuales evitando que se utilicen para ampliar injustificadamente el objeto contratado o para eludir los mecanismos de selección previstos en el ordenamiento jurídico colombiano.

3. Conclusiones

Aunque durante largo tiempo se intentó diferenciar los contratos celebrados por la administración pública de los contratos propios del derecho privado, la expedición de la Ley 80 de 1993 consolidó un modelo contractual en el que los negocios jurídicos estatales se rigen, en términos generales, por las disposiciones civiles y comerciales, salvo aquellas reglas especiales previstas para la contratación pública. Esto demuestra que los principios y categorías del derecho privado continúan teniendo una influencia significativa en la actividad contractual del Estado, sin embargo, la autonomía de la voluntad, característica de las relaciones contractuales, no puede ejercerse de manera absoluta dentro de la contratación estatal, pues debe armonizarse con la protección del interés general y los fines públicos que justifican la intervención de la administración.

El adecuado cumplimiento del deber de planeación, entendido como una manifestación concreta del principio de economía, constituye una herramienta esencial para prevenir la necesidad de introducir modificaciones durante la ejecución contractual. La planeación no debe concebirse únicamente como una actividad previa a la celebración del contrato, sino como un elemento transversal que orienta todas las etapas del proceso contractual, en consecuencia, mientras mayor sea la rigurosidad técnica, financiera y jurídica de la planeación, menor será la necesidad de acudir posteriormente a modificaciones para corregir deficiencias inicialmente no advertidas.

Si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado diversos criterios relacionados con los límites materiales de las modificaciones contractuales, el análisis de estos

límites continúa planteando importantes desafíos interpretativos. En múltiples ocasiones se asume que la alteración del núcleo esencial del objeto contractual o la modificación de su contenido sustancial únicamente ocurre cuando se presentan transformaciones evidentes y profundas, no obstante, en la práctica administrativa pueden celebrarse modificaciones que, sin modificar de manera abrupta el contrato, terminan ampliando progresivamente su alcance y desnaturalizando las condiciones inicialmente definidas durante la etapa de selección.

La Sentencia SU-214 de 2022 de la Corte Constitucional pretendió unificar criterios sobre la figura de la adición contractual, diferenciándola del denominado contrato adicional. Sin embargo, esta última categoría no se encuentra expresamente regulada en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, circunstancia que ha generado importantes discusiones jurídicas. Por su parte, el Consejo de Estado adoptó una postura diferente al considerar que las obras adicionales corresponden a actividades nuevas que no fueron previstas inicialmente, ni respecto de su ejecución ni de su remuneración, y cuya incorporación requiere acuerdo entre las partes, no obstante, esta interpretación resulta problemática, pues podría conducir a aceptar que el simple consentimiento de los contratantes es suficiente para ampliar significativamente el contenido originalmente contratado, debilitando así los principios de planeación, transparencia y selección objetiva.

A partir del análisis realizado, resulta necesario reconocer el alcance técnico como un límite material adicional a las adiciones de los contratos estatales. Este criterio permite evaluar si las actividades, bienes, servicios o intervenciones que se pretenden incorporar mediante una adición guardan una relación indispensable con la ejecución del objeto inicialmente contratado o,

por el contrario, constituyen prestaciones autónomas susceptibles de contratación independiente. Cuando tales actividades pueden separarse técnica y económicamente del contrato principal y ejecutarse mediante un nuevo proceso de selección, su incorporación a través de una adición desborda los límites legítimos de la modificación contractual y puede convertirse en un mecanismo para eludir los procedimientos de selección previstos por la ley.

Desde esta perspectiva, puede distinguirse entre el alcance físico de la necesidad y las especificaciones técnicas necesarias para satisfacerla. El alcance físico estaría conformado por los elementos concretos sobre los cuales recae la necesidad pública objeto de contratación, tales como tramos específicos de infraestructura vial, componentes determinados del espacio público, bienes particulares, servicios individualizables o elementos específicos de diseño. Por su parte, las especificaciones técnicas hacen referencia a la forma en que tales necesidades serán satisfechas y ejecutadas, en consecuencia, el alcance técnico propuesto como límite material a las adiciones contractuales tendría como punto de referencia principal ese alcance físico inicialmente definido. Sin embargo, la aplicación práctica de este criterio presenta importantes retos debido a que la doctrina y la jurisprudencia suelen analizar el objeto contractual de manera amplia y general, dificultando la identificación precisa de los elementos materiales que delimitan la necesidad pública originalmente contratada.

4. Referencias

- Arana, P. H. (2025). El contrato estatal como instrumento económico de interés general: un análisis desde el derecho económico. Dos Mil Tres Mil, 1-29.
<https://doi.org/10.35707/dostresmil/27517>
- Ayala, C. D. (2018). El rol del juez administrativo de urgencia en Francia y los principales cambios en las líneas jurisprudenciales.
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/revistas/edi01/doc/art7.pdf>
- Bernal, S. C. (2025). La excepción de incumplimiento en el contrato estatal: crítica de la limitación doctrinal y jurisprudencial a su ejercicio por parte del contratista en el derecho colombiano. Revista de Derecho Privado, (49), 215–249.
<https://doi.org/10.18601/01234366.49.07>
- Cabarcas, L. V., & Buitrago, K. G. (2025). El principio de economía estatal colombiana: análisis de la jurisprudencia y su correspondencia con la teoría económica. Revista de Derecho y Economía, (64), 215-240.
- Calderon, E. S. (2021). La cesión unilateral del contrato estatal ¿una nueva potestad excepcional de la administración? y su ponderación respecto de los derechos del contratista afectado con la medida [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional.

<https://apidspace.javeriana.edu.co/server/api/core/bitstreams/bc39f31f-7f3e-420e-b829-f51b5ddae5f3/content>

Castellanos, S. R., & Saucedo, J. D. (2023). La planeación en el contrato estatal: a propósito de la nulidad absoluta en el Consejo de Estado (1991-2021) [Tesis de pregrado, Universidad Autónoma Latinoamericana]. Repositorio Institucional. <http://repositorio.unaula.edu.co:8080/server/api/core/bitstreams/7bc02834-ec5d-4639-b984-5712025f41d8/content>

Chamorro, S. A. (2025). Transparencia y eficacia de la contratación estatal en Colombia: un análisis históricocrítico del régimen contractual colombiano [Tesis de pregrado, Universidad Cooperativa de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/3be39a83-2128-4cee-81fa-a0d913abb056/content>

Congreso de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2008, 9 de septiembre). Concepto Radicación No. 1.920 (1001-03-06-000-2008-00060-00) (M.P. Enrique José Arboleda Perdomo).

Contreras, E. E. (2011). Corrupción y probidad en los contratos estatales, legislación colombiana [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio

Institucional

UNAL.

<https://bffrepositorio.unal.edu.co/server/api/core/bitstreams/41f43d73-b891-4b21-ac03-d9c42c512688/content>

Corte Constitucional de Colombia. (2022, 16 de junio). Sentencia SU-214 de 2022 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). Relatoría.

Díaz, I. A. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (11), 177-207.

Estrada, J. Á. (2013). El contrato: del individualismo liberal a la masificación de las relaciones económicas. *Justicia Juris*, 9(1), 56-69.

Fernandez, C. S. (2020). La evolución del concepto de contrato. *Razaeres*, 1-15.

Fraga, K. H., & Cosme, D. G. (2012). El principio de autonomía de la voluntad contractual. *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, (6), 27-46.

Gutiérrez, S. V. (2025). Las cláusulas exorbitantes al derecho común: poder público vs. equilibrio contractual [Tesis de pregrado, Universidad Cooperativa de Colombia].

Repositorio

Institucional.

<https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/4033187d-4a07-4c04-8d30-8c410141884b/content>

Hernández, H. A., & Gutiérrez, A. R. (2022). La influencia del derecho administrativo francés en Colombia y en el mundo. *Revista IUSTA*, (57), 114-128.

Hinestrosa, F. (2022). La idea de contrato no estuvo siempre vinculada a la libre expresión de la voluntad de las partes como ocurre en la actualidad. *Revista de Derecho Privado*, (43), 7-25. <https://doi.org/10.18601/01234366.n43.01>

Presidente de la República de Colombia. (1983, 2 de febrero). Decreto Ley 222 de 1983. Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación. SUIN-Juriscol.

Quiroga, E. P. (2024). Análisis de las cláusulas sancionatorias en los contratos estatales colombianos: impacto de las prórrogas contractuales en el interés general [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Biblioteca Digital. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/864f841a-bdab-4085-aaf3-24e645080a62/content>

Ruiz, J. F. (2021). Contratos administrativos. En *Derecho Administrativo* (pp. 145-170). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6705/9.pdf>

Tejeda, C. P. (2025). Hacia la democratización: el cambio de la contratación pública en Colombia. *Cultura Latinoamericana*, 39(1). <https://doi.org/10.14718/CulturaLatinoam.2024.39.1.12>

Torrez, S. V. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal colombiana: consecuencias de su transgresión [Tesis de pregrado, Universidad Autónoma Latinoamericana]. Repositorio Institucional.

<http://repositorio.unaula.edu.co:8080/server/api/core/bitstreams/4f14f5fd-efd7-4f92-b086-b7c95834b7d8/content>

Villero, D. A. (2025). El principio de planeación en la contratación estatal: una mirada integral a sus efectos jurídicos, dejando el derecho penal como último recurso [Tesis de grado, Universidad Externado de Colombia]. Biblioteca Digital.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/fl3e1c2c-7581-4e8d-89d9-bb02a3d9959d/content>

Zuluaga, E. G. (2020). La personalidad jurídica del Estado. Revista de Derecho, 1-20.