



San Juan de Pasto, 25 de noviembre de 2024.

Doctor  
**WILDER ALBERTO CALDERÓN MORILLO**  
**Jefe Oficina Jurídica Despacho**  
**Pasto (N)**

**Ref.** Línea jurisprudencial. Salvedades ante  
Modificaciones de Contratos Estatales

**CÁSTULO FERNANDO CISNEROS TRUJILLO**, mayor de edad, vecino de la ciudad de Pasto, identificado con la cedula de ciudadanía No. 80.854.592 de Bogotá D.C., Abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 175.485 del Consejo Superior de la Judicatura, por medio del presente documento presento línea jurisprudencial sobre Salvedades ante Modificaciones de Contratos Estatales

### **Problema jurídico**

El 27 de julio de 2023, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió una sentencia de unificación en relación con la presentación de salvedades ante el escenario de una suspensión, adición, prórrogas y acuerdos modificatorios de los contratos estatales. El Consejo de Estado reconoció, que la ausencia de salvedades en la celebración de acuerdos modificatorios no impide que el juez del contrato conozca de fondo las pretensiones del reclamante.

En decisiones previas, el Consejo de Estado había establecido dos criterios clave en relación con las reclamaciones vinculadas a modificaciones de contratos estatales. En primer lugar, la Sala ha señalado que el silencio frente a reclamaciones económicas al momento de celebrar adiciones al contrato impediría que dichas pretensiones prosperen en el ámbito jurisdiccional, en cuanto a hechos ocurridos antes del acuerdo modificatorio. En segundo lugar, la Subsección C ha adoptado el criterio de que, si una parte se ve afectada por alteraciones económicas derivadas de una modificación, prórroga o adición, debe manifestar una salvedad al momento de firmar dichos documentos, ya que cualquier reclamación posterior sería inadmisibles. Además, se requiere que el contratista detalle de manera clara en la salvedad cómo el contrato se ve afectado en su ejecución. Sin embargo, más recientemente, las Subsecciones A y C han matizado que el silencio ante una modificación contractual no implica de manera

**Correo electrónico: ferhocisneros@gmail.com**

**Teléfono 3014510253**

**San Juan de Pasto • Colombia**



automática el rechazo de las pretensiones relacionadas con dichas modificaciones.

### **Sentencias analizadas**

#### **1.- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de noviembre de 2001, Rad. 13.356**

Según un primer criterio de la Sección Tercera, guardar silencio respecto de reclamaciones económicas al momento de celebrar contratos modificatorios o adicionales, cuyo propósito precisamente fuera el de ajustar el acuerdo a la realidad fáctica, financiera y jurídica al momento de su realización, impedía la prosperidad de las reclamaciones por hechos anteriores a dichos acuerdos en sede judicial. En estas decisiones se estudió la intención de las partes al celebrar esos acuerdos y las pruebas de las reclamaciones hechas por el demandante para determinar la prosperidad de las pretensiones. La Sala concluyó que esos acuerdos regularon los asuntos objeto de litigio y que no era posible reclamar posteriormente lo ya regulado. La aplicación de este criterio jurisprudencial corresponde a una interpretación posible del artículo 27 de la Ley 80 de 1993 y de la buena fe objetiva, que, no obstante, será revisada y replanteada.

#### **2.- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 10 de septiembre de 2014, Rad. 27.648, sentencia de 20 de octubre de 2014, Rad. 24.809, sentencia de 28 de mayo de 2015, Rad. 35.625, sentencia de 1 de julio de 2015, Rad. 37.613, sentencia de 29 de julio de 2015, Rad. 37.170, sentencia de 29 de noviembre de 2016, Rad. 54.563, sentencia de 25 de febrero de 2016, Rad. 41.901, sentencia de 24 de abril de 2017, Rad. 55.836, sentencia de 23 de octubre de 2017, Rad. 55.855, sentencia de 29 de enero de 2018, Rad. 52.666.**

La Subsección C, con fundamento en las consideraciones expuestas para los casos resueltos por la Sección Tercera extendió sus efectos. Concluyó de manera general, que quien estuviera afectado con la alteración de las condiciones económicas debía consignar la salvedad al momento de suscribir contratos modificatorios o adicionales y, ante su ausencia, cualquier solicitud, reclamación o pretensión posterior sería extemporánea, improcedente e impróspera. La «salvedad», además, debía indicar de forma clara y expresa cuáles eran las condiciones o circunstancias que durante la ejecución afectaron la economía del contrato y en qué forma. Algunos pronunciamientos –incluso– sostuvieron que

**Correo electrónico: [ferhocisneros@gmail.com](mailto:ferhocisneros@gmail.com)**

**Teléfono 3014510253**

**San Juan de Pasto • Colombia**



las reclamaciones frente a circunstancias anteriores a la firma de un contrato adicional o modificatorio, así no se encontraran relacionadas con el objeto de esos acuerdos, serían «improcedentes» pues existía una «oportunidad preclusiva» para consignar la respectiva «salvedad». Este criterio se apoyó en una interpretación del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, en una equiparación de los acuerdos modificatorios con la liquidación bilateral del contrato y en el principio de la buena fe objetiva. Esta postura ha sido retomada en algunas providencias recientes por la Subsección B, si bien esta precisó que no constituye un «requisito de procedibilidad» en las Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de julio de 2021, Rad. 61.234, sentencia de 18 de noviembre de 2021, Rad. 48.815S, sentencia de 26 de enero de 2022, Rad. 64.897 y sentencia de 10 de junio de 2022, Rad. 61.168.

**3.- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 8 de mayo de 2020, Rad. 64.701, Subsección C, sentencia de 13 de agosto de 2020, Rad. 51.833, Subsección A, sentencia de 23 de octubre de 2020, Rad. 45.190, Subsección C, sentencia de 20 de noviembre de 2020, Rad. 38.097, Subsección A, sentencia del 5 de febrero de 2021, Rad. 46.726, sentencia de 19 de febrero de 2021, Rad: 65.277, sentencia de 7 de mayo de 2021, Rad. 43.055, sentencia de 4 de septiembre de 2021, Rad. 54.004, sentencia de 24 de septiembre de 2021, Rad. 52.577, Subsección C, sentencia de 22 de noviembre de 2021, Rad. 52.430, sentencia de 4 de febrero de 2022, Rad. 45.762.**

En contraposición, en recientes pronunciamientos, la Subsección A y la Subsección C han sostenido que cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución del contrato, la ausencia de salvedades no implica una decisión desestimatoria de las pretensiones ni constituye un «requisito» para el reconocimiento de pretensiones. Según esta postura, se debe analizar el acuerdo de las partes y su alcance para definir la controversia.

**4.- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 27 de julio de 2023 Rad. 39121**

Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez

**Correo electrónico: [ferhocisneros@gmail.com](mailto:ferhocisneros@gmail.com)**

**Teléfono 3014510253**

**San Juan de Pasto • Colombia**



será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado.

### **5.- Consejo de Estado, Subsección B, sentencia del 11 de septiembre de 2024 Rad. 68810**

La jurisprudencia del Consejo de Estado sobre salvedades indicaba que estas debían consignarse en los negocios jurídicos celebrados por las partes durante la ejecución del contrato. En la jurisprudencia existían posiciones que variaban desde la necesidad absoluta de consignar salvedades en otrosíes, prórrogas, suspensiones, adicionales, etc., hasta el análisis particular de los efectos del negocio jurídico sobre lo petitionado judicialmente para determinar la necesidad de las salvedades.

la jurisprudencia actual del Consejo de Estado exige que se estudien las pretensiones, aun cuando la parte no haya consignado una salvedad en el negocio jurídico y el juez debe, en cada caso, desentrañar cuál fue el acuerdo o acuerdos de las partes y su alcance sobre lo reclamado judicialmente.

### **Conclusión**

En adelante, cuando se lleguen a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá examinar las pretensiones, incluso si la parte no ha presentado una reclamación específica o no ha hecho reserva alguna al firmar suspensiones, modificaciones, prórrogas del plazo contractual, acuerdos adicionales u otros cambios, o si ha permanecido en silencio al suscribir dichos acuerdos.

El juez tendrá la responsabilidad de determinar, en cada situación, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance, aplicando las reglas de interpretación contractual, las disposiciones supletorias pertinentes para los tipos de contrato según las normas civiles y comerciales, y, por supuesto, observando la buena fe en la ejecución del contrato. A partir de estas reglas, el juez decidirá si las partes

**Correo electrónico: [ferhocisneros@gmail.com](mailto:ferhocisneros@gmail.com)**

**Teléfono 3014510253**

**San Juan de Pasto • Colombia**



intentaron regular, con ese acuerdo, los asuntos que ahora se reclaman y los términos específicos de dicho acuerdo.

Es importante destacar que el Consejo de Estado subrayó que las salvedades presentadas al celebrar un acuerdo modificatorio no son equivalentes a las que deben presentarse durante la liquidación del contrato. Esto se debe a que la liquidación establece el estado de cuentas entre las partes al finalizar la relación contractual, mientras que en el caso de las modificaciones, se asume que la relación contractual sigue vigente. Además, se aclaró que, aunque el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 autoriza a las partes de un contrato estatal a celebrar acuerdos para mantener el equilibrio contractual, dicha norma no establece requisitos de oportunidad para que las pretensiones relacionadas con el contrato sean aceptadas.

Por lo tanto, si las partes no pactaron nada o guardaron silencio, se deberá analizar, en cada caso, si las pretensiones judiciales tienen base en lo acordado en el contrato y en lo que se haya podido probar.

Cordialmente,

**CÁSTULO FERNANDO CISNEROS TRUJILLO**  
C. C. No 80.854.592 de Bogotá D.C.  
T. P. No 175.485 del C. S. de la J.

C.C.O.

Soluciones Jurídicas y Financieras