

**DEPENDENCIA QUE PRESENTA EL INFORME:** Despacho del Alcalde-Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Pasto

**FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME:** 9 de diciembre de 2025

**TEMA:** **ACTUALIZACIÓN DE LINEAMIENTOS FRENTE A LAS DEMANDAS POR DESEQUILIBRIO ECONÓMICO E INCUMPLIMIENTOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES**

**OBJETO DEL INFORME:** Es imperativo para la defensa jurídica del Estado distinguir con precisión técnica entre el desequilibrio económico y el incumplimiento contractual,

El presente informe, emanado del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Pasto Despacho del Alcalde de Pasto diseñado como lineamiento para la defensa de los intereses de la Alcaldía, se enfoca en la obligación de las entidades públicas para la defensa jurídica del Estado, distinguir con precisión técnica entre el desequilibrio económico y el incumplimiento contractual, pues son fenómenos jurídicos con causas, finalidades y efectos patrimoniales distintos. Mientras que el incumplimiento se deriva de una conducta antijurídica imputable a una de las partes y busca una indemnización integral de perjuicios, el desequilibrio económico surge de hechos exógenos, actos de autoridad o riesgos anormales que no implican culpa, y su finalidad es llevar al contratista a un punto de "no pérdida" o restablecer la equivalencia original, sin que ello implique necesariamente garantizar la ganancia esperada en todos los escenarios.

## **INTRODUCCIÓN**

La contratación estatal en Colombia se rige por el principio de la ecuación contractual, un mandato legal consagrado en la Ley 80 de 1993 que busca mantener la igualdad o equivalencia entre los derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o contratar. Este principio no constituye un seguro de utilidades para el contratista, sino una garantía de que las condiciones objetivas pactadas no se verán alteradas gravemente por causas ajenas a su voluntad, asegurando así la continuidad del servicio público y la satisfacción del interés general. Sin embargo, la ruptura de este equilibrio se ha convertido en una de las causas más frecuentes de litigio contra el Estado, lo que exige a las entidades públicas adoptar medidas preventivas robustas desde la planeación hasta la liquidación contractual.

Es imperativo para la defensa jurídica del Estado distinguir con precisión técnica entre el desequilibrio económico y el incumplimiento contractual, pues son fenómenos jurídicos con causas, finalidades y efectos patrimoniales distintos. Mientras que el incumplimiento se deriva de una conducta antijurídica imputable a una de las partes y busca una indemnización integral de perjuicios, el desequilibrio económico surge de hechos exógenos, actos de autoridad o riesgos anormales que no implican culpa, y su finalidad es llevar al contratista a un punto de "no pérdida" o restablecer la equivalencia original, sin que ello implique necesariamente garantizar la ganancia esperada en todos los escenarios.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha decantado tres causas taxativas que pueden generar la ruptura de la ecuación financiera: el Hecho del Príncipe,

entendido como actos generales de autoridad que inciden indirectamente en el contrato; el Ius Variandi, como la facultad de la Administración para modificar unilateralmente las condiciones del acuerdo; y la Teoría de la Imprevisión, referida a circunstancias extraordinarias, ajenas y exógenas a las partes. Para que proceda el reconocimiento económico bajo cualquiera de estas figuras, no basta con alegar una disminución en la utilidad; es carga del contratista probar una alteración grave, anormal y extraordinaria que impacte la economía del negocio.

En este contexto, la correcta gestión de los riesgos previsibles se erige como la primera línea de defensa. Las entidades tienen el deber de tipificar, estimar y asignar los riesgos desde la etapa de planeación. Un riesgo previsible, debidamente identificado y asignado al contratista, no puede ser alegado posteriormente como causa de desequilibrio económico, salvo que su materialización exceda el alea normal del contrato y se torne en un evento extraordinario. La deficiencia en la planeación, manifestada en estudios previos incompletos o matrices de riesgo precarias, suele ser la génesis de futuras condenas por desequilibrio o, en su defecto, por responsabilidad contractual derivada de fallas en la estructuración del negocio.

Un aspecto crítico en la gestión contractual actual es el tratamiento de las modificaciones contractuales y la doctrina del silencio. Con la reciente Sentencia de Unificación del Consejo de Estado de 2023, se ha aclarado que el silencio del contratista al suscribir prórrogas o adiciones (otrosíes) no constituye una renuncia automática a sus derechos de reclamación, a menos que esta renuncia sea expresa y libre de condicionamientos por parte de la Entidad. Esto obliga a los supervisores y ordenadores del gasto a desentrañar el acuerdo y ser explícitos en el alcance de las modificaciones para evitar litigios sobrevinientes.

Asimismo, las reclamaciones por mayor permanencia en obra exigen un rigor probatorio estricto. No es suficiente demostrar la extensión del plazo; el contratista debe acreditar fehacientemente los costos reales de personal, equipos inactivos y administración causados durante el periodo extendido, diferenciando aquellos derivados de su propia ineficiencia de los imputables a la Entidad o a causas externas. La simple aplicación de fórmulas matemáticas o porcentajes de AIU globales sin soporte fáctico no constituye prueba idónea del daño patrimonial.

Por otro lado, es fundamental que las entidades públicas eviten el enriquecimiento sin causa, pero comprendan su naturaleza subsidiaria. Si existe un contrato válidamente celebrado, las controversias deben resolverse dentro del marco contractual y no acudiendo a figuras extracontractuales, a menos que se demuestre la ausencia total de causa jurídica para el desplazamiento patrimonial. El reconocimiento de mayores cantidades de obra o ítems no previstos requiere, invariablemente, de la autorización previa y la disponibilidad presupuestal, evitando hechos cumplidos que comprometan la responsabilidad fiscal y disciplinaria de los funcionarios.

Finalmente, este lineamiento tiene como objetivo dotar a los Comités de Conciliación, oficinas jurídicas y supervisores de herramientas conceptuales y prácticas para prevenir el daño antijurídico. A través de la identificación temprana de riesgos, la correcta motivación de los actos administrativos y la exigencia de soportes probatorios rigurosos, se busca salvaguardar el patrimonio público, garantizando que el restablecimiento del equilibrio económico proceda únicamente cuando se configuren los supuestos legales y jurisprudenciales, y no como un mecanismo para subsanar ineficiencias o riesgos propios de la actividad contractual.

## I. OBJETIVO

El presente lineamiento tiene como propósito principal establecer directrices técnicas y jurídicas para que la Entidad, a través de sus Comités de Conciliación, ordenadores del gasto y supervisores, fortalezca la etapa de planeación contractual mediante la correcta tipificación, estimación y asignación de riesgos previsibles. Se busca prevenir la materialización del daño antijurídico derivado de litigios por desequilibrio económico, garantizando que cualquier reclamación futura sea analizada bajo una matriz de riesgos rigurosa que impida trasladar al Estado las ineficiencias, errores de cálculo o el alea normal de los negocios que deben ser asumidos exclusivamente por el contratista.

Asimismo, se pretende dotar a los operadores jurídicos y técnicos de herramientas conceptuales claras para distinguir con precisión entre la responsabilidad contractual por incumplimiento (subjetiva) y las figuras objetivas de restablecimiento del equilibrio (teoría de la imprevisión, hecho del principio y *ius variandi*). Esto permitirá gestionar adecuadamente las reclamaciones durante la ejecución y liquidación, exigiendo la prueba fehaciente del impacto económico real, grave y anormal sobre la ecuación financiera, y aplicando las recientes reglas jurisprudenciales unificadas sobre la validez de las renuncias y el valor del silencio en las modificaciones contractuales.

## **II. EQUILIBRIO Y DESEQUILIBRIO DEL CONTRATO ESTATAL**

El equilibrio económico o financiero del contrato estatal es un principio fundamental reconocido legalmente en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup>, cuyo propósito es mantener la igualdad o equivalencia entre los derechos y obligaciones surgidos al momento de presentar la propuesta o de celebrar el contrato. Esta figura no busca asegurar utilidades a toda costa, sino garantizar que las condiciones objetivas que las partes tuvieron en cuenta al momento de contratar permanezcan inalterables durante la ejecución, protegiendo así la comutatividad del negocio jurídico.

Este derecho al mantenimiento de la ecuación financiera no es una prerrogativa exclusiva del contratista; es un derecho bilateral que también asiste a la entidad contratante cuando las condiciones varían a su favor o en su contra, tal como se establece en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, su finalidad última trasciende el interés patrimonial de las partes, pues busca garantizar la continuidad y eficiente prestación del servicio público, evitando que una onerosidad excesiva lleve a la paralización de las obras o servicios contratados<sup>2</sup>.

Para comprender esta figura, es esencial distinguir entre el riesgo normal y el riesgo anormal o extraordinario. En todo contrato estatal, el contratista debe asumir a su propio costo el alea normal propia de cualquier negociación; sin embargo, no está

<sup>1</sup> Dicha norma enuncia: "ARTÍCULO 27. DE LA ECUACIÓN CONTRACTUAL. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate".

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 4 de noviembre de 2022, número interno 57185 y del 23 de septiembre de 2022, número interno 68443.

obligado a soportar el álea anormal o extraordinaria que exceda los cálculos razonables. El desequilibrio económico se configura precisamente cuando esa equivalencia inicial se rompe por causas no imputables a quien resulta afectado, generando la obligación de adoptar medidas para su restablecimiento<sup>3</sup>.

Jurisprudencialmente, se han identificado tres causas taxativas que generan la ruptura de la ecuación financiera. La primera es la Teoría de la Imprevención, que se refiere a hechos extraordinarios, exógenos, ajenos a las partes y sobrevinientes, como fenómenos de la naturaleza o crisis de mercado, que hacen excesivamente onerosa la ejecución sin imposibilitarla. En este escenario, el restablecimiento no implica una indemnización integral, sino llevar al contratista a un punto de no pérdida, compensando los mayores costos sin reconocer utilidades sobre ese exceso<sup>4</sup>.

La segunda causa es el Hecho del Príncipe. Esta se configura cuando la entidad contratante, actuando no como parte contractual sino como autoridad estatal, expide actos generales y abstractos (como leyes o impuestos) que inciden indirectamente en el contrato afectando su economía. Para que proceda, el acto debe ser imprevisible y posterior a la celebración del contrato<sup>5</sup>.

La tercera causa deriva del ejercicio del *Ius Variandi* o Potestad de Variación. Ocurre cuando la Administración, en ejercicio de sus facultades excepcionales o de dirección, modifica unilateralmente las condiciones del contrato, tales como planos, cantidades, especificaciones. A diferencia de la imprevención, aquí la causa es imputable a la voluntad de la entidad contratante, por lo que el restablecimiento debe ser integral<sup>6</sup>.

Es vital diferenciar técnicamente el desequilibrio económico del incumplimiento contractual. Mientras que el desequilibrio surge de causas objetivas o riesgos autorizados, el incumplimiento implica una conducta antijurídica, tardía o defectuosa de las obligaciones pactadas. Esta distinción es crucial porque sus efectos son distintos: el desequilibrio busca restablecer la ecuación original, mientras que el incumplimiento persigue la indemnización integral de perjuicios, incluyendo daño emergente y lucro cesante.

---

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del: i) 18 de septiembre de 2003, número interno 15119; ii) 11 de septiembre de 2003, número interno 14.781; iii) del 28 de junio de 2012, número interno 21990; iv) 11 de diciembre de 2015, número interno 24636 y iv) 16 de diciembre de 2022, número interno 63327.

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de abril de 2020, número interno 48676.

<sup>5</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2079, número interno 41934. En otra oportunidad, el Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2003, número interno: 74577 había considerado que no se configuró el hecho del principio, porque el gravamen no fue expedido por la entidad contratante, sino por el Congreso de la República. De ahí la importancia de que la norma de carácter general la expida la entidad contratante, aunque no en su calidad de tal, sino de autoridad estatal.

<sup>6</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del: i) 31 de agosto de 2011, número interno 18080; ii) 31 de enero de 2019, número interno: 37910, iii) 20 de noviembre de 2019, número interno: 41934 y iv) 13 de agosto de 2020, número interno: 46057. La Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 23 de noviembre de 2016, número interno: 52161 ejemplifica un caso. En esa oportunidad, la administración suscribió un contrato cuyo objeto por parte del contratista fue suministrar, instalar, mantener, operar y prestar el servicio de pantalla gigante del estadio Nemesio Ca macho El Campín. Posterior a la suscripción del contrato, y debido a unas obras de remodelación, la Administración evidenció la necesidad de reubicar la pantalla objeto del contrato. Por esta razón, expidió un acto administrativo modificando unilateralmente el contrato. La modificación incorporó así una cláusula relacionada con el "desmonte y montaje de la pantalla exterior ubicada sobre el muro lateral que compone la estructura de la torre de los ascensores".

Para que se reconozca el desequilibrio, la alteración debe cumplir con características específicas: debe ser real, específica, grave y transitoria. No cualquier variación de precios o dificultad constituye desequilibrio; debe probarse que la situación excede el riesgo asumido y afecta gravemente la ejecución.

La carga de la prueba recae exclusivamente sobre el contratista. Este debe demostrar no solo el incremento de una cuenta o costo, sino el impacto real en la ecuación económica general del contrato. La jurisprudencia exige una prueba técnica, contable y financiera rigurosa que evidencie la magnitud del desajuste, siendo insuficientes las simples estimaciones o proyecciones teóricas sin soporte documental<sup>7</sup>.

Un aspecto importante en la gestión moderna de este fenómeno es la Matriz de Riesgos. La correcta tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsibles desde la etapa de planeación suprime la posibilidad de alegar desequilibrio por esos eventos específicos. Si un riesgo fue asignado al contratista, su materialización no genera derecho a restablecimiento, salvo que se demuestre que el evento fue extraordinario e imprevisible.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el equilibrio contractual no es un equilibrio matemático exacto. Se trata de una equivalencia razonable que busca preservar la intangibilidad de las prestaciones. Por ello, las reclamaciones deben analizarse bajo el principio de la buena fe objetiva, rechazando aquellas que pretendan trasladar a la entidad ineficiencias propias del contratista o riesgos que este debía mitigar con diligencia.

En conclusión, la gestión del equilibrio económico exige una distinción clara de su causa (imprevisión, hecho del principio o potestad de variación), una prueba sólida del daño real y grave, y una verificación estricta de la asignación de riesgos pactada. Solo así se protege el patrimonio público y se garantiza la justicia contractual, evitando confundir las dificultades propias del negocio con las alteraciones que el Estado debe compensar.

### **III. PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LITIGIOS POR DESEQUILIBRIO ECONÓMICO**

#### **1.- Fase de planeación:**

##### **1.1.- Gestión Técnica del Riesgo en la Matriz de Riesgos:**

- No se limite a riesgos genéricos. Identifique riesgos específicos del sector.
- Asigne el riesgo a la parte que mejor pueda controlarlo o mitigarlo. Recuerde que si un riesgo previsible queda asignado al contratista en la matriz, su materialización no genera desequilibrio económico, reduciendo drásticamente la litigiosidad.
- Valore la probabilidad de ocurrencia y el impacto financiero real. Un riesgo mal estimado es un futuro pleito seguro.

##### **1.2.- Robustez de los Estudios Previos**

- Asegure la completitud de diseños, estudios de suelos y licencias antes de abrir el proceso. Las fallas aquí no generan imprevisión, sino responsabilidad contractual por mala planeación.
- Incluya en los pliegos la obligación del proponente de inspeccionar el sitio y

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 20 de mayo de 2024, Número interno 69.065.

sus alrededores para prever condiciones climáticas o logísticas.

### **1.3.- Blindaje a través del Clausulado**

- Incluya fórmulas matemáticas claras para la actualización de precios. Esto actúa como medida preventiva automática ante la inflación o volatilidad de insumos.
- En obra pública, prefiera esta modalidad sobre el precio global, ya que facilita el control financiero de mayores cantidades de obra.
- Verifique que el porcentaje de Administración, Imprevistos y Utilidad (AIU) sea realista. Si se pacta un AIU, el contratista debe agotar la partida de Imprevistos antes de reclamar a la Entidad.

## **2.- Fase de ejecución con un control y vigilancia activa**

### **2.1.- Manejo del *Ius Variandi***

- Si debe modificar el contrato, asegúrese de no alterar su esencia u objeto, pues ello implicaría un contrato distinto ilegal.
- Toda modificación unilateral o interpretación debe realizarse mediante acto administrativo motivado, reconociendo las indemnizaciones a que haya lugar de inmediato, sin diferirlas.
- Establezca que toda mayor cantidad de obra requiere autorización previa y escrita de la intervención/supervisión. La ejecución no autorizada no debe pagarse.

### **2.2.- Gestión de Prórrogas y Adiciones**

- Dado que el silencio del contratista en los otrosíes ya no se presume automáticamente como renuncia a reclamar, la Entidad debe ser proactiva: en cada otrosí de prórroga, deje constancia expresa del estado de las cuentas y reclamaciones a la fecha.
- Si el contratista asume el riesgo de mayor tiempo en obra, déjelo por escrito como una salvedad o acuerdo en el documento de prórroga o suspensión.

### **2.3.- Monitoreo de Precios**

- Monitoree los precios globales y unitarios periódicamente para detectar alertas tempranas de desajuste y aplicar las fórmulas pactadas.

## **3.- Fase de mitigación: reacción ante reclamaciones**

### **3.1.- Carga de la prueba**

- Exija al contratista acreditar tres elementos concurrentes. Si falta uno, la reclamación no prospera:
- Identificación de la ecuación y cuál era la estructura de costos original oferta.
- Verificar si la causa del desequilibrio es un hecho exógeno, extraordinario e imprevisible.
- Efecto Económico Real: No acepte estimaciones teóricas. Exija facturas, libros de contabilidad y soportes que demuestren que el costo real superó al presupuestado.

### **3.2.- Diferenciación de la Reparación**

- Reconozca solo los mayores costos para llevar al contratista al punto de no pérdida. No pague utilidades ni perjuicios.
- Si es Hecho del Príncipe o *Ius Variandi*, la reparación debe ser integral incluyendo el daño emergente y el lucro cesante.

### 3.3. Acuerdos Directos

- Si la reclamación está probada, plantee acuerdos directos sobre cuantías y formas de pago lo antes posible. Evite que la deuda crezca con intereses moratorios y termine en un tribunal.
- No decida solo. Conforme un equipo jurídico, financiero, técnico, e Interventoría, para evaluar y tasar la compensación.

### 3.4.- Acta de liquidación

- En el Acta de Liquidación Bilateral, la regla de la salvedad expresa sigue vigente. Si logramos llegar a esta etapa, asegurarse de que el contratista incluya sus salvedades de forma clara y concreta. Si firma sin salvedades, se entenderá que está a paz y salvo por todo concepto, cerrando la puerta a futuros litigios.

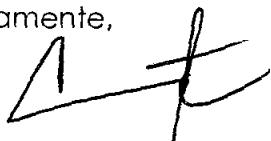
## **CONCLUSIONES**

- Es imperativo que los operadores jurídicos y técnicos distingan rigurosamente entre la responsabilidad por incumplimiento contractual y el desequilibrio económico. Mientras el primero exige culpa y conlleva una indemnización integral que incluya lucro cesante y daño emergente, el segundo obedece a causas objetivas como la imprevisión y el hecho del principio y su reparación se limita, en el caso de la imprevisión, al punto de no pérdida, sin garantizar la utilidad esperada. Confundir estos conceptos expone a la Entidad a condenas onerosas e improcedentes .
- La herramienta preventiva más eficaz reside en la fase de planeación. Una Matriz de Riesgos que tipifique, estime y asigne claramente los riesgos previsibles blinda a la Entidad. Si un riesgo (como el incremento normal de precios o el clima habitual de la zona) fue asignado al contratista, su materialización no constituye causa de desequilibrio económico, eliminando la procedencia de reclamaciones futuras, salvo que el evento sea extraordinario e incontrolable .
- A raíz de la Sentencia de Unificación de 2023, la Administración debe abandonar la creencia de que el silencio del contratista al firmar un otrosí o prórroga implica una renuncia automática a reclamar. Hoy, el juez debe analizar el acuerdo, por lo que se recomienda a los supervisores dejar constancia expresa y negociada sobre el estado de las reclamaciones en cada modificación contractual para evitar sorpresas litigiosas.
- El desequilibrio no se presume; se prueba. La carga probatoria recae exclusivamente en el contratista, quien debe acreditar que la alteración es real, específica y grave. No son admisibles reclamaciones basadas en simples estimaciones globales o teóricas; se requiere prueba documental, financiera y contable que demuestre el impacto directo en la estructura de costos y que este excede el álea normal del contrato.
- La extensión del plazo contractual con prórrogas no genera automáticamente el reconocimiento de mayores costos. Para que proceda el pago por mayor permanencia, se debe acreditar que la demora no es

imputable al contratista y cuantificar los costos reales de stand-by y administración, rechazando la aplicación automática de porcentajes de AIU sobre el tiempo extendido sin soporte fáctico.

- A pesar de la flexibilidad en la etapa de ejecución, el Acta de Liquidación Bilateral mantiene su carácter de cierre definitivo de cuentas. En esta etapa, la exigencia de salvedades claras y concretas es absoluta. Si el contratista liquida el contrato sin consignar expresamente sus inconformidades, se configura el fenómeno del paz y salvo, extinguiendo la posibilidad de demandar por hechos anteriores.

Atentamente,



**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.  
Asesor Jurídico Externo Municipio de Pasto