

El desequilibrio económico en los contratos de obra pública en Colombia

Trabajo final presentado por:	María Fernanda Sjogreen Bonilla German Huertas Sánchez Milton Jair Cuenca Belalcazar
Programa:	Especialización Contratación Estatal
Docente:	Ivón Dayann Gil Pedreros
Fecha:	28 de junio de 2026

Índice de contenidos

Resumen	3
Abstract.....	3
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Contexto Del Tema	5
1.2. Delimitación Del Tema	5
1.3. Pregunta De Investigación.....	7
1.4. Justificación.....	7
2. METODOLOGÍA	8
2.1. Enfoque Y Método De Análisis Jurisprudencial	8
2.2. Instrumentos Y Técnicas Utilizadas.....	9
3. DESARROLLO DE INVESTIGACIÓN	10
3.1. Cuadro Inicial De Fichas Jurisprudenciales	10
3.2. Línea De Tiempo Jurisprudencial	10
3.3. Matriz Comparativa.....	11
3.4. Análisis De Tendencias	12
3.5. Coherencia De La Jurisprudencia.....	12
4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	20
5. CONCLUSIONES	

RESUMEN

El presente trabajo analiza el desequilibrio económico en los contratos de obra pública celebrados por entidades estatales colombianas, a partir del estudio de la jurisprudencia del Consejo de Estado comprendida entre los años 2016 y 2025. El desequilibrio económico, entendido como la alteración significativa de la ecuación financiera inicialmente pactada, constituye una de las figuras jurídicas más relevantes del derecho administrativo contractual colombiano, dada la complejidad técnica, financiera y jurídica de los contratos de infraestructura pública. Mediante un enfoque jurídico-descriptivo y analítico de carácter cualitativo, se identificaron las tendencias dominantes de la jurisprudencia, los criterios para determinar la existencia del desequilibrio y los mecanismos jurídicos disponibles para su restablecimiento.

Los resultados evidencian una línea jurisprudencial coherente que exige prueba concreta, cuantificada e integral del perjuicio económico, diferenciando claramente entre el hecho imprevisible y la ruptura real de la ecuación financiera. Asimismo, se consolida el principio de planeación bifronte como responsabilidad compartida entre la entidad estatal y el contratista.

Palabras clave: *desequilibrio económico, contrato de obra pública, jurisprudencia, Consejo de Estado, ecuación financiera, planeación bifronte, restablecimiento del equilibrio.*

ABSTRACT

This paper analyzes the economic imbalance in public works contracts executed by Colombian state entities, based on the study of the Council of State jurisprudence from 2016 to 2025. Economic imbalance, understood as a significant alteration of the financial equation originally agreed upon, constitutes one of the most relevant legal institutions in Colombian administrative contract law, given the technical, financial, and legal complexity inherent in public infrastructure

contracts. Through a qualitative legal-descriptive and analytical approach, the dominant trends in jurisprudence were identified, along with the criteria for determining the existence of economic imbalance and the available legal mechanisms for its restoration.

The results reveal a coherent jurisprudential line that requires concrete, quantified, and comprehensive evidence of economic harm, clearly distinguishing between an unforeseeable event and an actual breach of the financial equation. Furthermore, the principle of bifrontal planning is consolidated as a shared responsibility between the state entity and the contractor. **Keywords:** *economic imbalance, public works contract, jurisprudence, Council of State, financial equation, bifrontal planning, restoration of equilibrium.*

1. INTRODUCCIÓN

La contratación pública constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales el Estado colombiano ejecuta proyectos de infraestructura orientados al cumplimiento de sus fines esenciales. Dentro de las diferentes modalidades contractuales, el contrato de obra pública presenta una complejidad particular, derivada de factores técnicos, financieros, económicos y jurídicos que pueden alterar significativamente las condiciones inicialmente acordadas entre las partes. Uno de los fenómenos más frecuentes y controvertidos en la ejecución de estos contratos es el desequilibrio económico contractual, figura consagrada en los artículos 5 y 27 de la Ley 80 de 1993, que impone a las partes el deber de mantener la igualdad o equivalencia entre los derechos y obligaciones surgidos al momento de celebrar el contrato.

1.1. CONTEXTO DEL TEMA

El desequilibrio económico en los contratos de obra pública ha sido objeto de un amplio desarrollo por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado, máxima autoridad de la jurisdicción contencioso-administrativa en Colombia. Esta figura responde a la naturaleza conmutativa de los contratos estatales, en los cuales se garantiza que ninguna de las partes deba asumir cargas excesivas o imprevistas que rompan la equivalencia económica del negocio jurídico. A lo largo de los últimos años, el Consejo de Estado ha consolidado una línea jurisprudencial que, si bien mantiene como regla fundamental la protección de la ecuación financiera del contrato, ha ido imponiendo estándares probatorios cada vez más exigentes para su reconocimiento. En ese sentido, la simple invocación de hechos imprevisibles, como variaciones de precios, dificultades técnicas o situaciones sobrevinientes, no resulta suficiente para obtener el restablecimiento del equilibrio económico: es indispensable acreditar de manera concreta, cuantificada y verificable la ruptura integral de la ecuación financiera del contrato, la relación de causalidad con el hecho alegado y la inexistencia de compensaciones previas. La presente investigación se desarrolla en este contexto jurídico y jurisprudencial, analizando los principales criterios adoptados por el Consejo de Estado entre 2016 y 2025 a través de cinco providencias estructurales, con el propósito de sistematizar los estándares aplicables y aportar herramientas prácticas para quienes participan en la estructuración y ejecución de contratos de infraestructura pública.

1.2. DELIMITACIÓN DEL TEMA

La contratación pública constituye uno de los principales instrumentos para la ejecución de obras de infraestructura pública en nuestro País. Dentro de las diferentes modalidades contractuales, el contrato de obra pública presenta una especial complejidad debido a factores técnicos, financieros, económicos y jurídicos que pueden afectar las condiciones inicialmente pactadas entre las partes.

Uno de los fenómenos más relevantes en la ejecución de este tipo de contratos es el desequilibrio económico contractual, entendido como la alteración significativa de la ecuación financiera existente al momento de celebrar el contrato, ocasionada por circunstancias extraordinarias, imprevisibles o atribuibles a la administración pública.

Nuestro trabajo se centrará en el análisis del desequilibrio económico en los contratos de obra pública celebrados por entidades estatales colombianas, estudiando particularmente:

- Las causas que generan la ruptura de la ecuación económica del contrato.
- Los mecanismos jurídicos para su restablecimiento.
- Los criterios desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado.
- La aplicación práctica de estos criterios en los contratos de infraestructura pública.

Nuestro trabajo abarcará el periodo comprendido entre los años 2016 y 2025, teniendo en cuenta la evolución reciente de la jurisprudencia y los principales desarrollos normativos en materia de contratación estatal.

Nuestro trabajo se desarrollará dentro del ordenamiento jurídico colombiano, especialmente respecto a contratos de obra pública ejecutados por entidades estatales tanto del orden nacional como del orden territorial.

1.3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son los criterios jurídicos y jurisprudenciales utilizados en Colombia para determinar la existencia del desequilibrio económico en los contratos de obra pública y cuáles son los mecanismos aplicables para su restablecimiento?

Partiendo de la pregunta principal de nuestra investigación nos veremos enfrentados a resolver interrogantes puntuales como, por ejemplo: ¿Qué factores generan con mayor frecuencia la ruptura del equilibrio económico en los contratos de obra pública? ¿Cómo ha evolucionado la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto al reconocimiento del desequilibrio económico contractual? ¿Cuáles son los requisitos probatorios exigidos para obtener el restablecimiento de la ecuación económica del contrato? ¿Qué mecanismos jurídicos resultan más eficaces para garantizar la protección del contratista y la continuidad de la obra pública?

1.4. JUSTIFICACIÓN

Nuestro trabajo de investigación resulta pertinente debido a la importancia que tienen los contratos de obra pública para el desarrollo de la infraestructura y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en proyectos de infraestructura están las mayores inversiones del Estado.

En el desarrollo de los contratos estatales es frecuente que durante la ejecución de proyectos de construcción surjan circunstancias que alteran las condiciones económicas inicialmente previstas, tales como incrementos extraordinarios en los costos de materiales, modificaciones ordenadas por la administración, cambios regulatorios, situaciones geológicas imprevistas o eventos externos que afectan la ejecución contractual.

Estas situaciones generan controversias entre las entidades estatales y los contratistas, incrementan el riesgo de incumplimiento, ocasionan retrasos en la ejecución de las obras y

generalmente terminan en litigios de alta complejidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta investigación permitirá identificar y sistematizar los principales criterios jurisprudenciales sobre el desequilibrio económico contractual, contribuyendo a una mejor comprensión de esta figura jurídica.

Desde una perspectiva profesional, el estudio aportará herramientas prácticas para funcionarios públicos, supervisores, interventores, contratistas y consultores que participan en la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura.

Finalmente, la investigación cobra especial relevancia debido al creciente número de controversias contractuales relacionadas con el incremento de costos en proyectos de obra pública y la necesidad de garantizar tanto la sostenibilidad financiera de los contratos como la protección del patrimonio público.

2. METODOLOGÍA

La investigación será de carácter jurídico-descriptivo y analítico. Utilizaremos un enfoque cualitativo el cual basaremos en el análisis normativo y jurisprudencial. El método a emplear será el analítico y comparativo jurisprudencial, tomando como principales fuentes de información la Constitución Política de Colombia, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1882 de 2018, las sentencias del Consejo de Estado y conceptos y documentos de entidades públicas relacionadas con contratación estatal como Colombia Compra Eficiente.

2.1. ENFOQUE Y MÉTODO DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

La presente investigación adopta un enfoque jurídico-cualitativo sustentado en el método analítico y comparativo jurisprudencial. A partir del estudio sistemático de las providencias del Consejo de Estado dictadas entre 2016 y 2025 en materia de desequilibrio económico en contratos de obra

pública, se construyó una línea jurisprudencial que permite identificar la evolución, la coherencia y los criterios dominantes en la jurisprudencia contencioso-administrativa colombiana. El enfoque cualitativo responde a la naturaleza interpretativa del objeto de estudio, toda vez que el análisis jurídico exige comprender el sentido y alcance de las decisiones judiciales en su contexto normativo y fáctico. En ese orden, el método jurisprudencial comparativo fue empleado para contrastar las diferentes posiciones adoptadas por la máxima corporación de lo contencioso-administrativo a lo largo del periodo analizado, identificando continuidades, rupturas y ajustes interpretativos que configuran la doctrina judicial vigente sobre la materia. Este enfoque permite articular las normas sustanciales, en particular los artículos 5 y 27 de la Ley 80 de 1993, con la aplicación concreta que de ellas ha realizado la jurisprudencia, confirmando al análisis una dimensión teórico-práctica indispensable para comprender el estado actual del derecho contractual público en Colombia.

2.2. INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS UTILIZADAS

Para la construcción de la línea jurisprudencial, se utilizaron como principales instrumentos las fichas jurisprudenciales elaboradas a partir de seis providencias estructurales del Consejo de Estado seleccionadas por su relevancia y representatividad dentro del periodo 2016-2025. Cada ficha recogió los datos de identificación de la providencia, los hechos relevantes, los problemas jurídicos planteados, las subreglas fijadas y la posición adoptada respecto al desequilibrio económico contractual. Como técnica de análisis se aplicó el método de línea jurisprudencial propuesto por Diego Eduardo López Medina, que comprende la identificación de la sentencia hito, el trazado del árbol de problemas jurídicos y la construcción de una línea de tiempo que evidencie la evolución de los criterios judiciales. Complementariamente, se empleó una matriz comparativa que permitió contrastar los estándares probatorios, los mecanismos de restablecimiento reconocidos y los principios aplicados en cada providencia, facilitando así la identificación de tendencias, rupturas y consolidaciones dentro de la doctrina del Consejo de Estado en la materia.

3. DESARROLLO DE INVESTIGACIÓN

3.1. CUADRO INICIAL DE FICHAS JURISPRUDENCIALES

Fichas Jurisprudenciales — Equilibrio Económico en Contratos Estatales						
#	Expediente	Fecha	Partes	Problema jurídico central	Ratio decidendi clave	Decisión
1	51018 Subsección C M.P. Santofimio Gamboa	5 oct. 2016	Dpto. Casanare vs. Consortio Támara (MIKO / MEYAN)	¿Incumplió Casanare al no reconocer reajustes ICCP en el contrato adicional de 2009, cuando el periodo ejecutado fue ~10 meses y 18 días, inferior al ciclo contractual de 12 meses?	Equidad moderna cláusula rígida de 12 meses. Ajuste proporcional al periodo efectivamente ejecutado.	✓ Parcial a favor Condena en abstracto. Revoca tribunal a quo.
2	61936 Subsección A M.P. Adriana Marín	21 mar. 2025	IDU vs. Consortio Espacio Público Autonorte	¿Hay desequilibrio económico pese a cláusulas expresas "sin costos adicionales" firmadas voluntariamente en cada prórroga, y cuando las demoras fueron parcialmente imputables al contratista?	Renuncia expresa válida (art. 1602 CC). Causas compartidas. Sin prueba cuantificada del daño. Confirma tribunal.	X Niega pretensiones Confirma sentencia a quo.
3	70364 Subsección B M.P. Freddy Ibarra (E)	28 abr. 2025	Municipio de Medellín vs. Consortio Corredor Bolívar	¿Genera derecho a restablecimiento económico la implementación de protocolos COVID-19 (hecho imprevisible), cuando el contratista no probó afectación de la ecuación global del contrato?	Imprevisibilidad del evento = ruptura automática. Se requiere prueba de impacto en la totalidad de la ecuación. Utilidad esperada (\$523M) supera costos reclamados (\$56M).	X Niega pretensiones Condena en costas al demandante.
4	59309 Subsección A M.P. Velásquez Rico	8 may. 2019	IDU vs. Consortio Desarrollo Urbano	¿Constituye violación del deber de planeación del IDU — con desequilibrio probado — la modificación de tramos viales cuando el pliego la autorizaba expresamente y el contratista la aceptó en adiciones?	Planeación es bifronte: carga compartida. Modificaciones previstas en pliego. AIU asume costos indirectos. Prueba pericial incompleta no acredita ecuación global.	X Niega pretensiones Confirma. Agencias en derecho.
5	39121 Sala Plena S3 M.P. Sánchez Luque	27 jul. 2023	SENA vs. Convel SA	¿La ausencia de salvvedades en suspensiones, adiciones u otros impide al juez resolver pretensiones de equilibrio económico derivadas de hechos anteriores a dichos acuerdos?	SU: Silencio en actos intermedios NO genera renuncia automática. Salvvedades SOLO obligatorias en acta de liquidación bilateral (art. 60 L. 80). Juez debe estudiar fondo.	X Niega mayor permanencia SU: Revoca parcialmente. Prórroga otorgada excluye costos adicionales.
6	67397 Subsección C M.P. Yepes Corrales	2019	Dpto. Tolima vs. Consortio Saldada-Purificación	¿Es suficiente demostrar dificultades durante la ejecución (errores de diseño, mayores aceros, inactividad de equipos) para obtener restablecimiento del equilibrio, sin prueba concreta del perjuicio no compensado?	Carga probatoria cuádruple: existencia del perjuicio, cuantía, causalidad y ausencia de compensación por adiciones previas. Sin prueba suficiente, no procede restablecimiento.	X Niega pretensiones Confirma. Condena en costas.

3.2. LÍNEA DE TIEMPO JURISPRUDENCIAL



3.3. MATRIZ COMPARATIVA

FECHA Y ORGANO JUDICIAL	PROBLEMA JURIDICO DECIDIDO/RATIO DECIDENDI	REGLA O ESTANDAR JURISPRUDENCIAL	RELACION CON FALLOS PREVIOS	IMPACTO PRACTICO
05/10/2016 - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa	¿Incumplió el Departamento de Casanare el contrato No. 705 de 2007 al no reconocer los reajustes de precios derivados de la variación de índices ICCP? Ratio: La Corte resuelve que resulta equitativo aplicar la cláusula de ajuste de precios proporcionalmente al periodo efectivamente transcurrido (10 meses y 18 días), no limitada a 12 meses completos.	- Mantener conmutatividad contractual (arts. 5.1 y 27 Ley 80/1993) - Buena fe objetiva del contrato estatal - Aplicación proporcional de fórmula ICCP al periodo efectivamente transcurrido - Equidad prevalece sobre formalismo (art. 230 CP) - Preclusividad por falta de salvedades en actos de suscripción	- Acción de controversias contractuales (art. 87 CCA) - Jurisprudencia sobre desequilibrio económico - Principios de conmutatividad estatal - Buena fe como estándar superior al formalismo	- Cláusulas rígidas pueden modularse por equidad - Salvedades obligatorias en suscripciones - Buena fe prevalece sobre formalismo - Abre demandas por desequilibrio económico - Condena en abstracto requiere prueba posterior
08/05/2019 CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección A Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico	¿Incurrió el IDU en violación del principio de planeación generando desequilibrio económico, cuando los cambios en tramos viales estaban expresamente previstos en el pliego de condiciones y fueron aceptados en adiciones contractuales? Ratio: NO. Las modificaciones expresamente previstas en pliego no generan	- Planeación es BIFRONTES (responsabilidad compartida) - Entidad debe planear con estudios y diseños serios - Contratista debe analizar suficiencia de precios - Modificaciones en pliego no son imprevistos	- Planeación contractual estatal - Desequilibrio económico y prueba integral - Hechos imprevistos vs. riesgos asignados - Responsabilidad del contratista en oferta - Aceptación tácita por adiciones	- Planeación es responsabilidad compartida - Contratista debe analizar precios antes de ofertar - Prueba parcial no demuestra desequilibrio - Aceptación en adiciones vincula - AIU cubre costos indirectos - Desequilibrio requiere ruptura integral probada
	desequilibrio. El contratista tiene carga de analizar suficiencia de precios y acepta términos que lo vinculan posteriormente	- Desequilibrio requiere prueba integral, no parcial - AIU debe cubrir costos indirectos y personal		
16/12/2022 CONSEJO DE ESTADO 05/10/2016 CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Ponente: Nicolas Yepes Corrales	¿Tiene derecho el Consorcio Saldaña Purificación al restablecimiento del equilibrio económico por sobrecostos derivados de mayores distancias de transporte de materiales, deficiencias en diseños y costos por inactividad de equipos y personal? RATIO DECIDENDI: En los contratos estatales de obra, para obtener el restablecimiento del equilibrio económico por mayores costos, es indispensable probar: (i) la existencia del perjuicio económico; (ii) su cuantía específica; (iii) la causalidad con las circunstancias alegadas; y (iv) que el detrimento no fue compensado mediante acuerdos posteriores. La imprevisibilidad del evento NO equivale automáticamente a	El desequilibrio económico del contrato estatal exige mantener la conmutatividad durante ejecución y liquidación (arts. 5.1 y 27 Ley 80/1993). La cláusula de ajuste de precios es mecanismo para mantener la conmutatividad y buena fe objetiva del contrato. Se requiere prueba concreta del daño patrimonial, no basta alegar dificultades o eventos imprevistos.	Afianza jurisprudencia anterior sobre necesidad de prueba específica de sobrecostos. Limita alcance de demandas por desequilibrio económico al exigir relación directa entre evento y daño probado. Distingue entre hecho imprevisible (reconocido) y daño económico (no probado adecuadamente).	Los contratistas deben documentar de forma precisa y cuantificada todo sobrecosto. Las adiciones contractuales posteriores pueden eliminar pretensiones de desequilibrio. Demandantes deben demostrar en acta de liquidación las salvedades sobre costos no reconocidos.

	ruptura de ecuación económica.			
21/03/2025 CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección A Ponente: María Adriana Marín	¿Se produjo el rompimiento del equilibrio económico cuando el contratista no dejó salvedades en adiciones pero sí en liquidación, y firmó cláusulas expresas de 'no generará costos'? Ratio: NO. Las cláusulas expresas de 'sin costos adicionales' son manifestaciones de voluntad vinculantes. Las salvedades obligatorias son solo en liquidación bilateral, no en actos intermedios	• Salvedades expresas son obligatorias solo en acta de liquidación bilateral (Art. 60 Ley 80) • Silencio en actos intermedios NO genera renuncia de derechos • Cláusulas expresas sin costos vinculan al contratista (Art. 1602 CC) • Diferencia: equilibrio económico vs. riesgo contractual • Riesgos de cantidad en preconstrucción asumidos por contratista • Carga probatoria exigente de sobre costos cuantificados	• Sentencia unificación exp. 39121 (27 julio 2023) • Cambio jurisprudencial sobre salvedades • Doctrina equilibrio económico • Riesgos comerciales en contratos públicos • Pacta sunt servanda	1. Flexibiliza salvedades en actos intermedios 2. Pero vincula cláusulas expresas de 'sin costos' 3. Diferencia clara: equilibrio vs. riesgo 4. Carga probatoria sobre sobre costos 5. Valida renunciaciones contractuales voluntarias 6. Protege seguridad jurídica en ajustes
28/04/2025 CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección B Ponente: Fredy Ibarra Martínez (E)	¿Tiene derecho el contratista al restablecimiento del equilibrio económico por costos de protocolos de bioseguridad derivados del COVID-19, cuando no demostró afectación en la totalidad de la ecuación económica del contrato? Ratio: NO. Aunque COVID-19 fue hecho imprevisible e irresistible, la imprevisibilidad del	• COVID-19 es hecho sobreveniente, imprevisible e irresistible • Imprevisibilidad ≠ automática ruptura de ecuación económica • Se requiere prueba de impacto en TOTALIDAD de ecuación • Carga probatoria exigente sobre cuantía de costos • Utilidad esperada prevalece sobre costos reclamados	• Equilibrio económico en contratos públicos • Hechos imprevisibles e irresistibles • Obligación de renegociación de buena fe • Protección de viabilidad financiera estatal • Derogación de garantía de utilidad (2007)	1. Distinción entre evento imprevisible y daño económico probado 2. COVID no garantiza compensación automática 3. Exigencia de prueba documentada y verificable 4. Renegociación temprana es relevante 5. Utilidad esperada prevalece sobre costos 6. Protege viabilidad de entidades públicas
	evento NO equivale automáticamente a ruptura de ecuación. Se requiere prueba específica de impacto total en la ecuación económica.	• Rubro de imprevistos cubre parte de costos COVID		

3.4. ANÁLISIS DE TENDENCIAS

El desequilibrio económico en los contratos estatales de obra pública constituye una de las figuras más relevantes dentro del derecho administrativo colombiano, especialmente por la naturaleza técnica, financiera y jurídica de este tipo de contratos. Su importancia radica en la necesidad de garantizar la equivalencia económica de las prestaciones inicialmente pactadas, evitando que circunstancias extraordinarias o decisiones administrativas alteren gravemente la ecuación financiera del negocio jurídico, afectando al ejecutor, es decir, al contratista.

El artículo 27 de la Ley 80 de 1993 establece el deber de mantener la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidas al momento de contratar, constituyendo así el fundamento normativo del equilibrio económico contractual. No obstante, la aplicación práctica de este principio ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

A partir de la línea jurisprudencial que construimos entre 2016 y 2025, se analizarán las tendencias dominantes, la coherencia de las decisiones y la evolución de los criterios jurídicos utilizados para determinar la existencia del desequilibrio económico en contratos de obra pública, así como los mecanismos jurídicos utilizados para su restablecimiento.

Tendencias Jurisprudenciales Identificadas

1. Protección de la conmutatividad contractual

Una primera línea de análisis se observa en la sentencia del Consejo de Estado de 2016 (Exp. 51018), donde se fortalece el principio de conmutatividad contractual, entendido como la equivalencia económica entre prestaciones.

En esta providencia se reconoce que el restablecimiento del equilibrio contractual no debe depender exclusivamente de formalismos rígidos, sino de principios de equidad y buena fe, como pilares fundamentales de la contratación pública en nuestro país.

Esta posición consolida una subregla jurisprudencial clara: el equilibrio económico busca proteger la viabilidad financiera del contrato y asegurar la continuidad del interés público, evitando que una de las partes soporte cargas excesivas no previstas y se cumplen las metas físicas a partir del equilibrio económico.

Desde la práctica contractual, esta postura tiene especial relevancia en proyectos de infraestructura donde la dinámica de mercado puede generar variaciones significativas en costos, o los pormenores de la ejecución superar los rubros destinados a los imprevistos.

2. Consolidación de la planeación bifronte

La sentencia de 2019 del Consejo de Estado (Exp. 59309) introduce un criterio de enorme importancia: la planeación contractual es una responsabilidad compartida entre entidad estatal y contratista.

Esta providencia establece:

“La planeación en contratación estatal es bifronte.”

Esto significa que la entidad debe estructurar técnicamente el proyecto con estudios y diseños suficientes, pero el contratista también debe revisar técnicamente la suficiencia de precios, cantidades y riesgos, los cuales pueden ser sujetos de observación en la etapa de observaciones que la entidad contratante debe establecer para tal fin.

Este criterio tiene gran impacto en contratos de obra pública, pues limita reclamaciones por circunstancias que pudieron ser previstas técnicamente desde la etapa precontractual.

Se consolida entonces la subregla según la cual no toda deficiencia técnica o variación genera desequilibrio, especialmente cuando el riesgo era previsible y asumido por el contratista.

En pronunciamientos recientes, se ha venido extendiendo este concepto a la etapa de ejecución, ya que el deber de lealtad y corrección es exigible durante todo el plazo contractual, en relación con la entidad contratante y el oferente que resultó adjudicatario, pues no es posible que el contratista que conoció, desde el procedimiento de selección, la estructuración del negocio

jurídico, y aún en ejecución reclame inconsistencias que debió advertir desde la planeación del negocio jurídico.

3. Endurecimiento del estándar probatorio

A partir de la sentencia de 2022 (Exp. 67397), la jurisprudencia adopta una posición mucho más rigurosa respecto a la carga de la prueba.

El Consejo de Estado establece que para reconocer el restablecimiento económico deben acreditarse:

- La existencia del perjuicio
- La cuantificación exacta del daño
- La relación causal con el hecho alegado
- La inexistencia de compensación previa

Esta tendencia representa uno de los cambios más importantes de la línea jurisprudencial analizada.

Ya no basta demostrar dificultades durante la ejecución del contrato. Se exige prueba técnica, financiera y documental que permita establecer la ruptura real de la ecuación económica.

Esta tendencia se reafirma en las sentencias de 2025.

4. Separación conceptual entre incumplimiento y desequilibrio económico

Una evolución importante en la línea jurisprudencial es la diferenciación clara entre incumplimiento contractual y desequilibrio económico.

El Consejo de Estado ha sido reiterativo en que no pueden confundirse ambas figuras.

El incumplimiento surge de la violación de obligaciones contractuales.

El desequilibrio económico surge de la alteración grave de la ecuación financiera por hechos extraordinarios o decisiones administrativas.

Esta diferenciación es fundamental porque determina vías procesales, cargas probatorias y mecanismos de reparación distintos.

Criterios jurídicos y jurisprudenciales para determinar del desequilibrio económico

Del análisis de la línea jurisprudencial que definimos, identificamos los siguientes criterios principales:

Existencia de un hecho generador extraordinario

Debe existir un evento que altere significativamente las condiciones contractuales, como modificaciones sustanciales, hechos imprevisibles o decisiones administrativas.

Imprevisibilidad o no imputabilidad

El evento debe estar fuera del riesgo normal asumido por el contratista.

Si era previsible, no procede el restablecimiento.

Ruptura integral de la ecuación económica

No basta demostrar afectación en rubros aislados.

La jurisprudencia exige probar afectación global de la estructura financiera.

Carga probatoria suficiente

La prueba debe ser concreta, verificable y cuantificable, deberá incluir:

- Actas

- Facturas
- Análisis de AIU
- Peritajes
- Informes técnicos
- Soportes contables
- Correspondencia

Nexo casual

Debe probarse que el perjuicio económico deriva directamente del hecho alegado.

Sin causalidad demostrada, no prospera la reclamación.

Mecanismos jurídicos para el restablecimiento

Acuerdos modificatorios

Son el mecanismo preferente durante ejecución contractual, los cuales permiten ajustar:

- Plazos
- Valores
- Cantidades
- Condiciones Técnicas

Actas de suspensión y reinicio

Sirven para documentar eventos que puedan impactar la ejecución y posteriormente sustentar reclamaciones.

Liquidación bilateral con salvedades

La sentencia de unificación de 2023 (Exp. 39121) establece un pronunciamiento preponderante, toda vez que se unifica el criterio al proscribir que en las modificaciones contractuales, entiéndase -otrosíes, prórrogas, adiciones, etc- no es necesario que el contratista exponga salvedades en dichos documentos, puesto que mientras el contrato se encuentre en ejecución, los acuerdos que se realicen por las partes, parten del principio de la buena fe contractual y el acuerdo de voluntades. El juez no puede crear requisitos que la ley no exige para estudiar las pretensiones de la demanda a través del medio de control de controversias contractuales, por lo que si se omitió realizar observaciones en etapa de ejecución, no es óbice para que en sede jurisdiccional se omita estudiar la verdadera intención del contratista y de la entidad al celebrar la modificación. Hay que aclarar que lo que se unifica en el expediente citado, es diferente a las salvedades que se deben realizar en la etapa de liquidación bilateral del contrato. Son dos estados diferentes, ya que si será requisito de procedibilidad dejar las constancias y observaciones en la liquidación, so pena de que no se puedan estudiar por parte del juez competente los requerimientos que dejaron de ser observados por el contratista en dicha etapa.

Acción de controversias contractuales

Es el principal mecanismo judicial para solicitar reconocimiento económico cuando no se logra acuerdo administrativo.

3.5. COHERENCIA DE LA JURISPRUDENCIA

El análisis permite concluir que existe coherencia estructural en la línea jurisprudencial del Consejo de Estado.

Se mantienen constantes tres grandes reglas:

Primera: el equilibrio económico protege la equivalencia financiera del contrato y no la utilidad garantizada.

Segunda: la ruptura debe ser grave, extraordinaria y demostrada.

Tercera: la carga de la prueba recae en quien alega el desequilibrio.

No obstante, sí se evidencian ajustes interpretativos importantes, especialmente en materia de salvedades contractuales y valoración de acuerdos modificatorios.

La jurisprudencia ha pasado de una visión formalista a una visión material de las controversias contractuales.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5. CONCLUSIONES

De acuerdo con las sentencias vistas a través de la presente línea jurisprudencial, se puede concluir que El Consejo de Estado de manera constante que el equilibrio económico del contrato constituye un principio esencial de la contratación estatal, orientado a preservar la equivalencia entre las prestaciones asumidas por las partes al momento de celebrar el contrato. Su finalidad es evitar que circunstancias extraordinarias e imprevisibles alteren de manera significativa la ecuación financiera inicialmente pactada.

Como regla general, el equilibrio contractual parte del supuesto de que cada una de las partes debe asumir los riesgos que le corresponden según la ley, el contrato y la distribución de riesgos realizada en el proceso de selección de ahí la importancia de la audiencia de asignación. En consecuencia, no toda afectación económica da lugar al restablecimiento de la ecuación financiera, sino únicamente aquella que exceda los riesgos normales y previsibles propios de la actividad contractual.

Dentro de las subreglas desarrolladas por el Consejo de Estado, se destaca que el restablecimiento del equilibrio económico solo procede cuando se demuestra la existencia de una alteración grave, anormal y ajena a la voluntad de quien la invoca. Además, la carga probatoria le corresponde acreditarla y probarla a la parte afectada a través de la ocurrencia del hecho generador, el perjuicio sufrido y el nexo causal entre ambos, pues el reconocimiento de compensaciones no opera de manera automática.

Otra subregla relevante consiste en que el rompimiento del equilibrio puede originarse por causas atribuibles a la administración, como el incumplimiento contractual o el ejercicio de potestades excepcionales que impacten la ejecución del contrato; por hechos externos e imprevisibles, en aplicación de la teoría de la imprevisión; o por actuaciones generales del Estado que incidan directamente en la ejecución contractual, siempre que se cumplan los presupuestos jurisprudenciales para su reconocimiento.

El Consejo de Estado también ha precisado que la teoría de la imprevisión no tiene como finalidad garantizar la utilidad esperada del contratista ni eliminar los riesgos propios del negocio, puesto que la naturaleza jurídica del contrato de obra se caracteriza por ser de resultado, es decir, la entidad espera que se entregue la obra dentro del tiempo pactado, mientras que el contratista asume el riesgo -aleas- que puede sobrevenir en la ejecución.

De igual manera, la jurisprudencia ha señalado que la distribución de riesgos efectuada en los pliegos de condiciones y en el contrato constituye un elemento determinante para establecer si procede o no el restablecimiento del equilibrio económico. Los riesgos expresamente asignados al contratista no pueden trasladarse posteriormente a la entidad estatal, salvo que sobrevengan circunstancias excepcionales que modifiquen sustancialmente las condiciones inicialmente previstas.

La línea jurisprudencial del Consejo de Estado evidencia que el equilibrio económico del contrato no constituye una garantía absoluta frente a cualquier pérdida económica, sino un mecanismo jurídico excepcional destinado a preservar la justicia conmutativa y la buena fe contractual. Su aplicación exige un análisis integral de las circunstancias del caso concreto, la distribución de riesgos, la conducta de las partes y las pruebas aportadas, garantizando que el restablecimiento responda a criterios de legalidad, proporcionalidad y equidad.

Por último, se concluye que las salvedades u observaciones en los modificatorios del contrato, no son un requisito para que el contratista pueda acudir a que se reconozca el equilibrio contractual en sede jurisdiccional, pues el juez deberá valorar e interpretar las intenciones de las partes en sede de ejecución y no podrá desconocerse el derecho de acceso a la justicia cuando la ley no ha impuesto la carga de realizar reclamaciones cuando el contrato se encuentra en ejecución.

Nos parece importante mencionar que las entidades contratantes deben enfocar sus esfuerzos en realizar una buena planeación, los estudios previos los cuales contienen los estudios de mercado, diseños y presupuestos deben ser realizados por personal idóneo y con experiencia, que reflejen las verdaderas condiciones técnicas y del entorno para la ejecución, lo cual minimiza el riesgo de un desequilibrio económico por deficiencia en estas etapas precontractuales.

Para los contratistas de obra, el llamado es a observar los procesos en etapas de borrador y analizar con suma atención y rigurosidad técnica y administrativa la matriz de riesgos de los contratos estatales, el impacto de los riesgos y a quien es atribuible, esto también podría generar ajustes tempranos de hechos previsibles que podrían desencadenar en una reclamación posterior por un desequilibrio económico.