IDRD BOGOTÁ

MEMORANDO

Radicado IDRD No. 20268000224953

20268000224953

Bogotá D.C. 24-06-2026

PARA: KATHERIN AMAYA ROA
Subdirectora de Construcciones

DE: DANIELA BARRERA PEDRAZA
Subdirectora de Contratación

ASUNTO: Análisis de la naturaleza jurídica de la Modificación No. 3, Adición No. 2 y Prórroga No. 1 del Contrato de Obra No. IDRD-CTO-3203-2023.

Respetada Subdirectora:

De manera atenta, y en ejercicio del control de legalidad que corresponde adelantar a esta Subdirección de Contratación respecto de las solicitudes de modificación contractual, me permito remitir el análisis jurídico efectuado frente a la solicitud relacionada con el Contrato de Obra No. IDRD-CTO-3203-2023, conforme a lo expuesto en el memorando No. 20264000200153.

En el análisis que se realiza tiene por finalidad precisar la postura institucional de la Entidad respecto de la naturaleza jurídica de la Modificación No. 3, Adición No. 2 y Prórroga No. 1 del referido contrato, con fundamento en el marco normativo aplicable, la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado y los criterios conceptuales vigentes emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

En mérito de lo anterior, y en atención a las funciones de seguimiento, verificación y control integral que le asisten a la Interventoría contractual que ejerce seguimiento sobre el contrato de obra en mención, se remite el presente análisis para su conocimiento, valoración y fines pertinentes, con el propósito de unificar y armonizar los criterios jurídicos y administrativos aplicables al trámite correspondiente, en los siguientes términos:

El presente análisis se hace, con el propósito de zanjar la discrepancia conceptual surgida entre el IDRD y la Interventoría, para lo cual la Entidad se pronuncia de la siguiente forma:

2. Marco normativo aplicable

El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece el contenido del contrato estatal y, en su parágrafo, dispone que *"los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales"*. Esta norma constituye el límite cuantitativo para el análisis de cualquier modificación contractual que implique una adición al valor inicial del contrato.

Adicionalmente, el artículo 41 de la misma ley dispone que los contratos estatales y sus modificaciones deben constar por escrito para su perfeccionamiento, en virtud del carácter solemne de la contratación estatal.

A su vez, la Ley 1150 de 2007 modificó parcialmente la Ley 80 de 1993, preservando los principios rectores de planeación, economía, responsabilidad y transparencia, los cuales exigen que las modificaciones contractuales respondan a necesidades reales surgidas durante la ejecución y se encuentren debidamente justificadas técnicas, financiera y jurídicamente.

Ahora bien, es menester señalar que el Contrato de Obra No. IDRD-CTO3203-2023 fue pactado bajo el sistema de precios unitarios. En esta modalidad, conforme ha sido reiterado por el Consejo de Estado[1].

3. Distinción jurídica entre mayores cantidades de obra, ítems no previstos y contrato adicional

Para resolver la discrepancia conceptual planteada por la Interventoría, resulta indispensable diferenciar las tres figuras jurídicas que pueden presentarse en la ejecución de un contrato de obra a precios unitarios, las cuales pese a generar todas un eventual incremento del valor responden a presupuestos distintos y producen efectos jurídicos diferentes.

[1] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1920 del 9 de septiembre de 2008. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39546

Confundirlas conduce a calificaciones erradas que generan riesgos de control fiscal y disciplinario para la entidad.

3.1. Mayores cantidades de obra

Las mayores cantidades de obra corresponden a la ejecución de ítems ya pactados en el contrato, cuyas cantidades efectivamente ejecutadas superan la estimación inicial. La Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que: *"En el marco de un contrato de obra a precios unitarios, el concepto de mayores cantidades de obra se refiere a la ejecución de un ítem pactado en el contrato, pero cuyas cantidades exceden lo previsto en el acuerdo inicial."*[2]

Así mismo, la Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 10 de octubre de 2024 Exp. 67.508[3], reiteró que las mayores cantidades de obra se presentan cuando concurren tres presupuestos: **(i)** el contrato se pactó a precios unitarios; **(ii)** existe acuerdo expreso sobre las obras o trabajos reclamados y su valor; y **(iii)** no se altera el objeto contractual. Bajo estos supuestos, el reconocimiento de mayores cantidades podría derivar en una modificación contractual, en el evento que no existan recursos suficientes en el marco del contrato para su ejecución.

3.2. Ítems no previstos

Los ítems no previstos corresponden a actividades, obras o servicios no contemplados en el alcance contractual inicial, pero que resultan conexos, indispensables e inseparables técnica o económicamente del objeto contractual para su correcta ejecución. La Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto 1121 de 1998[4], precisó: *"Son diferentes los conceptos de contrato adicional y adición de contratos. Aquel es un nuevo contrato, mientras ésta es una modificación de un contrato en ejecución cuando se requiere agregarle elementos no previstos pero que son conexos con el objeto contratado y su realización indispensable para cumplir las finalidades que tuvo la entidad estatal al contratar."*

[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 9 de julio de 2021, Rad. 88001-23-33-000-2013-0000801. Disponible en: https://vlex.com.co/vid/sentencia-n-88001-23-896196266

[3] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de octubre de 2024, Rad. 17001-23-33-000-201800006-02 (67.508). Comentario disponible en: https://www.perezllorca.com/es-co/actualidad/boletin/novedades-enlitigio-contencioso-administrativo-contrato-de-obra-publica/

[4] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1121 del 26 de agosto de 1998, C.P. César Hoyos Salazar. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6751

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195

Los ítems no previstos requieren acuerdo expreso y escrito entre las partes para la fijación de nuevos precios unitarios, conforme al carácter solemne del contrato estatal. Sin embargo, su incorporación se realiza mediante modificación contractual u otrosí, no a través de un contrato adicional autónomo, en la medida en que no implican una ampliación del objeto contractual sino su correcta ejecución frente a circunstancias técnicas no identificadas en la planeación.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el Concepto C-784 de noviembre de 2022[5], ha sostenido que *"un contrato estatal puede modificarse en precio y en el alcance de su objeto para incluir actividades adicionales que no fueron comprendidas en el contrato inicial, esto es, para incluir ítems no previstos, siempre que se respete el límite fijado por el legislador para adicionar su valor."*

3.3. Contrato adicional

El contrato adicional supone, en cambio, una verdadera ampliación del alcance físico u objeto contractual, es decir, la incorporación de prestaciones *nuevas, distintas y autónomas* que exceden el marco del contrato principal y que podrían tener uso o aprovechamiento independiente. La Sala de Consulta y Servicio Civil ha precisado que la celebración de un contrato adicional procede *"cuando las partes contratantes acuerdan una modificación del objeto, del plazo y del valor del contrato; como por ejemplo cuando en un contrato de obras públicas se pacta la construcción de un determinado tramo de una carretera y una vez en ejecución se determina que el tramo debe ampliarse"*[6]

De manera categórica, el Consejo de Estado[7] ha sostenido que *"Sólo habrá contrato adicional cuando exista una verdadera ampliación del objeto contractual."* Por tanto, no toda modificación que incremente el valor del contrato configura, jurídicamente, un contrato adicional.

5. Naturaleza jurídica de la Modificación No. 3, Adición No. 2 y Prórroga No. 1

Del análisis de la Modificación No. 3 al Contrato de Obra No. IDRD-CTO-

[5] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Concepto C-784 de noviembre de 2022. Referencia en Ámbito Jurídico: https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/items-no-previstos-entre-cortes
[6] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1121 del 26 de agosto de 1998, C.P. César Hoyos Salazar. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6751
[7] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1439 del 18 de julio de 2002, C.P. Susana Montes de Echeverri. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9872

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195

3203-2023 y de los soportes técnicos aportados por la Interventoría, se evidencia que el ajuste contractual obedece a una combinación de:

- Compensación entre mayores y menores cantidades de obra respecto de ítems ya pactados en el contrato original, circunstancia expresamente reconocida en el documento remitido por la Interventoría;
- Incorporación de ítems no previstos que resultan conexos e indispensables para la adecuada ejecución del objeto contractual, sin que dichas actividades supongan ampliación del alcance físico de la obra ni la celebración de un nuevo negocio jurídico.

En ese orden, la Modificación No. 3 no configura, jurídicamente, un contrato adicional en sentido estricto, porque:

1. No amplía el objeto contractual: las actividades incorporadas se ejecutan para cumplir el mismo objeto inicialmente pactado, no para incorporar un objeto nuevo.
2. No constituye un negocio jurídico autónomo: las prestaciones reconocidas se enmarcan en el alcance funcional del contrato principal y son inseparables del mismo.
3. Combina figuras propias de la dinámica de los contratos a precios unitarios, esto es, mayores cantidades, menores cantidades e ítems no previstos, que conforman adiciones al contrato inicial por circunstancias técnico-financieras y no contratos adicionales.

Esta calificación encuentra respaldo en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 10 de octubre de 2024[8], en la cual se reiteró la distinción entre mayores cantidades de obra y obras adicionales, así como en los Conceptos 1121 de 1998[9], 1439 de 2002[10] y 1920 de 2008[11] de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

6. Procedencia del anticipo en la Modificación No. 4

[8] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de octubre de 2024, Rad. 17001-23-33-000-201800006-02 (67.508). Comentario disponible en: https://www.perezllorca.com/es-co/actualidad/boletin/novedades-enlitigio-contencioso-administrativo-contrato-de-obra-publica/

[9] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1121 del 26 de agosto de 1998, C.P. César Hoyos Salazar. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6751

[10] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1439 del 18 de julio de 2002, C.P. Susana Montes de Echeverri. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9872

[11] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1920 del 9 de septiembre de 2008. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39546

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195

La Modificación No. 4 proyectada tiene por objeto modificar la Cláusula Sexta del contrato para pactar la entrega de anticipo sobre el valor

incorporado mediante la Modificación No. 3, con el fin de apalancar financieramente la ejecución de las actividades previamente aprobadas.

6.1. Independencia entre la calificación de la Modificación No. 3 y la procedencia del anticipo

Conviene precisar, con énfasis, que la procedencia jurídica del anticipo en la Modificación No. 4 no depende de que la Modificación No. 3 sea calificada como contrato adicional. Estas son cuestiones jurídicas independientes, por lo siguiente:

Por un lado, la denominación de la Modificación No. 3 obedece a la naturaleza de las prestaciones incorporadas, conforme a la distinción expuesta en los apartados anteriores.

Por otro, la facultad de pactar anticipo en cualquier modificación contractual está expresamente reconocida por la ANCP-CCE en el Concepto C-485 de 2025[12], según el cual *"sí es procedente pactar anticipos dentro de las adiciones contractuales, siempre que se respeten los límites legales establecidos. El anticipo no puede superar el 50% del valor total del contrato, incluida la adición, y debe destinarse exclusivamente a la ejecución del objeto contractual."*

6.2. Presupuestos para la viabilidad jurídica del anticipo

Para que el anticipo pactado en la Modificación No. 4 sea jurídicamente viable, deben verificarse los siguientes presupuestos:

1. Vigencia del contrato: el Contrato de Obra No. IDRD-CTO-32032023 debe encontrarse en ejecución al momento de la suscripción del modificatorio.
2. Justificación técnica, financiera y jurídica: debe existir motivación expresa sobre la conveniencia y necesidad del anticipo, soportada en la solicitud del contratista de obra los conceptos emitidos por la interventoría y la aprobación de la supervisión del contrato de interventoría.
3. No superar límite legal del 50% del valor total

[12] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Concepto C-485 de 2025. Disponible en: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-485-de-2025/

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195

4. Ampliación de la garantía única de cumplimiento para amparar el buen manejo y correcta inversión del nuevo anticipo;
5. Disposición de los recursos en un patrimonio autónomo o fiducia

   (la que ya está constituida con la verificación de la subcuenta si hay lugar a ello)
6. Disponibilidad presupuestal para el monto correspondiente.

6.3. Improcedencia de sustentar la Modificación No. 4 en una calificación errada

A juicio de esta Subdirección, no resulta jurídicamente viable, ni necesario, sustentar la Modificación No. 4 sobre la premisa de que la Modificación No. 3 constituyó un contrato adicional. Tal calificación, además de inadecuada conforme al análisis material expuesto, conllevaría los siguientes riesgos:

- Riesgo fiscal: una calificación incorrecta podría ser interpretada por la Contraloría como reconfiguración indebida del objeto contractual. Así mismo, para el IDRD constituye un riesgo jurídico y contractual afirmar la existencia de un contrato adicional, toda vez que dicha situación podría interpretarse como una eventual elusión de los procedimientos de selección previstos en la normativa aplicable. Lo anterior, en la medida en que no se habrían agotado las etapas, requisitos y mecanismos de evaluación exigidos por el régimen de contratación estatal y por los procedimientos internos de la Entidad.
- En efecto, sostener la existencia de un contrato adicional sin una justificación técnica, jurídica y financiera suficiente podría implicar una restricción injustificada a la participación de potenciales oferentes, así como la inobservancia de los principios de transparencia, selección objetiva, igualdad y libre concurrencia que rigen la contratación pública.
- Riesgo disciplinario: la motivación del modificatorio quedaría desfasada de la realidad técnica y administrativa del contrato, afectando el deber de motivación de las decisiones administrativas y contractuales de la ordenación del gasto.
- Riesgo de nulidad: un contrato adicional sin verdadera ampliación del objeto carece de causa jurídica suficiente y podría ser objeto de cuestionamiento por violación al principio de planeación y eventual elusión de modalidades de selección.

7. Oportunidad para la justificación de contrato adicional

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195

Ahora bien, resulta importante precisar que la solicitud de Modificación No. 4 que tiene por objeto la modificación del tratamiento del Anticipo para los ITEMS no previstos incluidos en la Adición No. 2, no es la oportunidad para que el contratista o su Interventoría pretendan justificar, ante el ordenador del gasto, la pretendida configuración de un contrato adicional respecto de las prestaciones incorporadas mediante la Modificación No. 3. Lo anterior, teniendo en cuenta lo siguiente:

A) El objeto de la Modificación No. 4 se circunscribe exclusivamente a ajustar las condiciones del tratamiento del Anticipo para los ITEMS no previstos incluidos en la Adición No. 2, sin que su propósito sea brindarles otra naturaleza jurídica a las prestaciones de la modificación en comento.

B) La Modificación No. 3 ya fue debidamente perfeccionada y se encuentra surtida, sin que en su oportunidad el contratista o la Interventoría hubieren formulado salvedad, observación o justificación alguna respecto de la naturaleza jurídica de la inclusión de dichas prestaciones en el marco del contrato de obra pública.

C) Calificar ex post la Modificación No. 3 como contrato adicional autónomo, a propósito del trámite de la Modificación No. 4, desnaturaliza por completo el objeto de esta última, afetando así el principio de planeación, de conformidad a lo establecido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y comportaría una motivación retroactiva de un modificatorio ya perfeccionado, lo cual resulta jurídicamente improcedente.

En consecuencia, esta Subdirección enfáticamente reitera que el trámite de la Modificación No. 4 no es la oportunidad para introducir justificaciones sobre situaciones contractuales ya materializadas.

8. Conclusiones

Conforme al análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal expuesto, esta Subdirección de Contratación concluye:

1. La Modificación No. 3, Adición No. 2 y Prórroga No. 1 del Contrato de Obra No. IDRD-CTO-3203-2023 no constituye, en sentido jurídico estricto, un contrato adicional autónomo, sino una modificación contractual de carácter técnico y financiero, derivada de la dinámica propia de los contratos de obra a precios unitarios, en la cual se incorporan mayores y menores cantidades de obra de ítems pactados

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195

y, complementariamente, ítems no previstos conexos e indispensables al objeto contractual.

2. La distinción entre mayores cantidades de obra, ítems no previstos y contrato adicional no es meramente nominal: cada figura responde a presupuestos jurídicos distintos y produce efectos contractuales diferenciados, conforme a la línea jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado y a los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil.
3. La Modificación No. 4, destinada a pactar el mecanismo de anticipo sobre el valor incorporado en la Modificación No. 3, es jurídicamente viable siempre que se verifiquen los presupuestos enunciados anteriormente en este análisis.
4. La procedencia del anticipo es independiente de la calificación jurídica de la Modificación No. 3 como contrato adicional. En consecuencia, no es necesario, ni resulta jurídicamente procedente sustentar la Modificación No. 4 sobre la base de que la Modificación No. 3 fue un contrato adicional autónomo, lo cual configuraría riesgos fiscales, disciplinarios y de nulidad.

La Modificación No. 4 debe estructurarse como una modificación contractual de carácter financiero, destinada exclusivamente a regular el reconocimiento, manejo y aplicación del anticipo sobre actividades previamente incorporadas al contrato, sin alterar la calificación jurídica de la Modificación No. 3 ni el objeto.

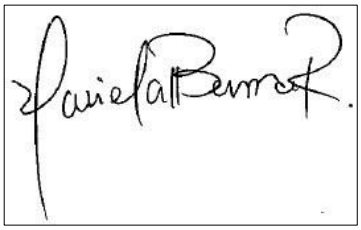
Finalmente, se precisa que los conceptos emitidos en el presente memorando tienen carácter orientador y no constituyen decisiones administrativas ni comprometen la responsabilidad del INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE IDRD.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195

Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), los conceptos aquí expuestos no son de carácter vinculante ni de obligatorio cumplimiento.

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195



DANIELA BARRERA PEDRAZA
Subdirectora de Contratación

Anexos: N/A
Copia: N/A

Elaboró: N/A
Proyectó: Andrés Buitrago Romero – Abogado Contratista
Revisó: N/A
Aprobó: N/A

de 10

Instituto Distrital de Recreación y Deporte
Calle 63 No. 59ª -06
Tel: 6605400
www.idrd.gov.co
info: Línea 195