

**CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE LIQUIDACIÓN EN LOS CONTRATOS  
ESTATALES DESDE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO**



**ESTUDIANTES:**

**DAIRA CAICEDO CALVACHE**

**LADY CRISTINA PAZ BURBANO**

**DORA NURIA INSUASTY PATIÑO**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DOCTOR: WILLIAM EUGENE ULRICH**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA**

**FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**POPAYÁN, ABRIL DE 2018**

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción .....	1
1. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL .....	13
1.1. Principios de la función pública artículo 209 Constitución Política .....	15
1.2. Principio de igualdad.....	18
1.3. Principio de moralidad .....	19
1.4. Principio de la eficacia .....	20
1.5. Principio de economía.....	22
1.6. Principio de celeridad.....	23
1.7. Principio de la imparcialidad .....	23
1.8. Principio de publicidad .....	25
2. PRINCIPIOS ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACIÓN LEY 80 DE 1993.....	26
2.1. Principio de transparencia .....	25
2.2. Principio de responsabilidad .....	25
2.3. Principio de economía.....	25
3 UNA NECESARIA REFLEXIÓN FINAL.....	33
4. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES .....	37
4.1. Concepto general sobre la liquidación de los contratos .....	38
4.2. Salvedades en el acta de liquidación .....	44
4.3. Liquidación bilateral y unilateral del contrato .....	54
4.4. Caducidad de la acción en la liquidación .....	59
Conclusiones.....	65
Bibliografía .....	67

## Introducción

La presente investigación se refiere a las consecuencias que genera para las partes la no liquidación de los contratos estatales dentro del plazo establecido en los mismos y en la ley, técnicamente podríamos decir que la liquidación del contrato se ha definido, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

*“La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también -en ocasiones- la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste. (...) liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. La liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la*

*deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual”<sup>1</sup>.*

Jurídicamente debe tenerse en cuenta que la liquidación del negocio jurídico puede ser unilateral o bilateral y pese a que la liquidación la ordena la ley, existen eventos en que las partes no lo hacen, lo que tiene sus propias consecuencias jurídicas.

Es importante traer a colación en desarrollo de la presente investigación la historia de la liquidación de los contratos, la que en Colombia es muy corta, encontramos normatividad en la Constitución de 1886 y en la Ley 53 de 1909, esta última que habló de la cláusula penal y de la cláusula de caducidad en los contratos de Gobierno. En julio de 1995, antes de entrar en vigencia la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado presenta un panorama jurisprudencial sobre la liquidación unilateral de los contratos, advirtió la sala que ni el Decreto 150 de 1976, ni en el Decreto 222 de 1983 se establecieron plazos para que se cumpliera la diligencia de liquidación bilateral o unilateral, disposición que solo se encuentra a partir de la vigencia de la Ley 80 de 1993 (artículo 6).

En razón a lo antes mencionado fue necesario que el Juez Administrativo tuviese que precisar los términos frente a la ley; así se dispuso por ejemplo en sentencia de 29 de enero de 1988, expediente No. 3615, C.P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, actor Darío Vargas Sanz,(...).

---

<sup>1</sup> Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777) (C.P. Enrique Gil Botero; Octubre 20 de 2014)

*Ese término sin embargo, y según se desprende de la sentencia referida tiene más características de suspender que de agotar la competencia; es decir que no existía competencia antes de los 4 meses posteriores a la terminación del contrato para proceder a la liquidación unilateral sin que se fijase un límite temporal posterior para el ejercicio de tal potestad.*

Luego, en providencia dictada el día 30 de marzo de 1996 en el proceso No. 11.759 (Actor: Empresa de Seguridad Vinpasex Ltda y otro ) se expresó:

*“Se precisa también que puede darse una tercera hipótesis, cuando la Administración, pese a haber dejado vencer el término para liquidar el contrato, lo liquida puesto que en tal evento la persona afectada podrá impugnar ese acto dentro de los dos años siguientes a aquél en que quedó en firme.*

*Se entiende esto porque la Administración no pierde la competencia para liquidar con el vencimiento del término que tiene para hacerlo, a menos que el contratista, con anterioridad, haya instaurado la acción judicial correspondiente.*

*Está aquí (sic) el panorama jurisprudencial sobre la liquidación unilateral de los contratos, antes de la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, nuevo Estatuto Contractual”<sup>2</sup>.*

---

2 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente 12.723 (C.P. María Elena Giraldo Gómez; junio 22 de 2000)

En un pronunciamiento posterior, nuevamente el Consejo de Estado, hace éste recorrido tan importante de éste tema, el cual resulta significativo por ser tan escaso, y ser una alta corte quién se haya puesto a la tarea de investigarlo:

*“Durante la vigencia del decreto ley 150 de 1976, disponía el artículo. 191 que los contratos de obras públicas y de suministro debían liquidarse: “una vez se hayan cumplido o ejecutado las obligaciones surgidas de los mismos”, al igual que todos los contratos como consecuencia de la declaratoria de caducidad, terminación por mutuo acuerdo, declaratoria de nulidad o terminación unilateral. El Art. 193 señalaba que en el acta de liquidación del contrato además de las sumas recibidas por el contratista por la ejecución de la prestación a su cargo, debían determinarse “las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar, si a ello hubiere lugar, todo de conformidad con lo acordado en el respectivo contrato”.*

*El Decreto Ley 222, de 1983 recogió este mismo texto en sus artículos 287 a 289, pero agregó que se podían determinar en la liquidación del contrato “las indemnizaciones a favor del contratista”.*

*La Ley 80 de 1993 por su parte, dispuso en el art. 60 que serían objeto de liquidación todos los contratos de tracto sucesivo, entendiendo por aquellos los de ejecución y cumplimiento prolongados en el tiempo, etapa en la cual las partes debían acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que hubiere lugar.*

*En cuanto al contenido del acta de liquidación señaló que en ella debían constar “los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”.*

*El Decreto Ley 19 de 2012 que modificó el artículo 32 de Ley 1150 de 2007 en el artículo 217, indico por su parte “la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales” al igual que indicó que tipo de contratos no requieren liquidación.*

*Con estos antecedentes busca la Sala resaltar y recordar la importancia que tiene la etapa de liquidación del contrato y los alcances de la misma, ya sea porque se haya realizado de mutuo acuerdo o porque a falta de éste, la administración la realice unilateralmente.*

*Si la ley permite que en esta etapa los contratantes ajusten todas las cuentas que se suscitaron con ocasión de la ejecución del contrato, que puedan hacerse reconocimientos o determinarse indemnizaciones a favor del contratista, que daba lugar hasta para la aplicación de sanciones al contratista (porque eso es lo que se deduce de los derogados artículos 193 y 289 citados), que la administración puede retener las sumas que estime que se le deben, todo con ocasión de la ejecución del contrato, no puede jurídicamente tenerse su liquidación como una etapa extraña al plazo contractual.*

*No en vano la Sala ha considerado que la liquidación del contrato, es un auténtico corte de cuentas entre los contratantes, en la cual se define quien debe y cuánto, y que cuando se suscribe sin reparos cierra para las partes la posibilidad de ejercer todas las acciones que se originan del contrato. De otro lado, la liquidación del contrato marca el punto de*

*partida para determinar el plazo de la caducidad de las acciones que se deriven del mismo (art. 136 numeral 10, literal. C y d CCA)".<sup>3</sup>*

El Decreto 222 de 1.983, el artículo 287 concordado con el inciso tercero del art. 289 contempló la posibilidad de hacer la liquidación bilateral, y de no ser posible la entidad lo haría de manera unilateral, sólo que no estableció un plazo, pero la jurisprudencia llenó el vacío señalando que la liquidación bilateral se debía hacer en un término de 4 meses y la unilateral en el lapso de los 2 meses siguientes. La misma filosofía conservó la Ley 80 de 1.993 e indicó cuáles contratos requerían liquidación y el plazo para hacerlo de manera bilateral, pero no señaló el término para liquidarlo de manera unilateral, vacío que cubrió la Ley 446 de 1.998, estableciendo 2 meses, con la particularidad de que su vencimiento producía la pérdida de competencia para expedir el acto administrativo de liquidación, por tratarse de un poder excepcional, norma que fue modificada por la Ley 1150 de 2.007. Esta disposición conservó los términos de la liquidación bilateral y unilateral que existían cuando entró en vigencia, pero sobre la última indicó que la Administración no perdía competencia para dictarla, siempre que no trascurran dos años desde que se debió liquidar, sin embargo, el artículo 60 de la Ley 80 fue modificado, una vez más, por el Decreto 019 de 2012. Los términos para efectuar la liquidación permanecieron como lo establece el artículo 11 de la Ley 1150 de 2.007, sólo que el nuevo artículo 60 eximió algunos contratos de ejecución sucesiva del deber de liquidarlos: la modalidad denominada prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que corresponde a una causal de

---

3 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente 1024 (C.P. Ricardo Hoyos Duque; Septiembre 13 de 1999)



contratación directa, según lo establece el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007.

De este recorrido normativo se deducen las siguientes conclusiones: de un lado, que todos los estatutos contractuales han mantenido la idea de que determinados contratos requieren liquidarse; que esto se puede hacer de manera bilateral o unilateral; que la primera alternativa cuenta con un plazo de cuatro meses para ejercerla y la segunda dos meses, aunque en unos estatutos la última posibilidad subsiste como potestad incluso pasado ese término, pero en otros estatutos no <sup>4</sup>.

La característica principal de la liquidación de los contratos estatales es realizar el ajuste de cuentas con ocasión de las obligaciones derivadas del negocio celebrado, definiendo las condiciones, ejecución y cumplimiento.

Obligación que en muchos casos no se cumple y los negocios celebrados quedan sin el respectivo cierre y con saldos pendientes, con el agravante que los tiempos establecidos para la liquidación se vencen, generándose la caducidad de la acción en consecuencia impidiendo liquidar el contrato y declararse las partes a paz y salvo, debiendo la entidad estatal establecer acciones de responsabilidad por omisión en la actuación contractual tanto para el servidor público, como para el contratista.

---

4 Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777) (C.P. Enrique Gil Botero; Octubre 20 de 2014)

Para analizar la problemática es necesario mencionar sus causas, una de ellas es el desconocimiento por parte de los funcionarios asignados al seguimiento de los contratos (supervisores e interventores externos), quienes en muchas ocasiones prescinden de los plazos que establece la norma para la liquidación de los contratos, consideran que la entrega del bien o servicio de los contratos que requieren liquidación es suficiente para declarar a paz y salvo las partes cuando la norma en forma expresa indica lo contrario, o no conminan a los contratistas a cumplir las obligaciones pactadas en el negocio jurídico, hecho que en muchas ocasiones impide al operador jurídico actuar en razón a la violación al debido proceso que debe garantizar toda actuación administrativa, este derecho fundamental debe formar parte de todas las actuaciones administrativas incluida el seguimiento en la ejecución contractual.

Esta investigación surge en razón a las implicaciones que conlleva la no liquidación de los contratos estatales, debido a que muchas entidades presentan dificultad con la liquidación de los contratos que requieren de este requisito, dado que se ha generado o se ha superado los treinta (30) meses establecidos en la norma y con ellos la caducidad de la acción, sin poder establecer la posición respecto de estos contratos que en muchas ocasiones tienen saldo a favor de la entidad estatal, pero que ni el juez puede pronunciarse ante la imposibilidad jurídica por la presencia de la caducidad de la acción contractual.

Es así como es preciso profundizar sobre las implicaciones que conlleva para la entidad estatal y para quien ejerció el seguimiento a los contratos omitir la liquidación de éstos dentro de los plazos establecidos y las posibles acciones a las que podría acudir la entidad para entrar a archivar los expedientes que conforman los procesos de contratación.

El Decreto 222 de 1983 que había sido creado para enrutar tan complejo tema, no fue suficiente, es más, sus detractores le endilgan que por el contrario, se convirtió en una verdadera talanquera para el normal desarrollo de la contratación estatal y muy pronto se habló de la necesidad de crear una nueva figura que entrara a reemplazarlo y no fue fácil, ya que la historia de la contratación estatal data desde los inicios de la independencia, con variadas normas que antecedieron al Decreto 222 de 1983; *“Los primeros avisos de la contratación pública en nuestra vida republicana, se dan en los años 1909 a 1912 con la expedición del código fiscal y algunas leyes como la 130 de 1913, el primer estatuto procesal de lo contencioso, consagrando el principio de meros actos de derecho privado de los contratos, donde ya se describían figuras como la caducidad y otros principios contractuales, existiendo un divorcio doctrinal de la materia con el derecho administrativo”*.

Bajo el Gobierno de Belisario Betancourt, se emite el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983 por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas; pero fueron muchos los desaciertos de tal normatividad tales como: la expedición a través de un ejecutivo en facultades extraordinarias, la no existencia de claras líneas jurisprudenciales permitiendo por ejemplo que de los contratos celebrados por la Administración Central en la inmensa mayoría fueran adjudicados por medio de contratación directa sin una reglamentación previa de la materia, abriéndose una brecha en la carrera de la corrupción, siendo imposible moralizar la Administración Pública debido al pequeño sistema de controles.

Con la Constitución de 1991, se dota al Congreso de la magna tarea de establecer un estatuto contractual, que prescriba las formas por las cuales las Administraciones públicas deben contratar con los particulares y cómo estas deben actuar de acuerdo a unos principios taxativos, tratándole de dar orden y legalidad al complejo sistema de contratación, estableciendo los procedimientos para ello.

Por esas razones y para tener una mayor precisión conceptual es importante conocer cuáles eran las principales preocupaciones de los congresistas, que en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia se les había encomendado tal tarea:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones... Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”*<sup>5</sup>.

*Aún desde antes de la expedición de la nueva Constitución Política del cuatro (4) de julio del año próximo pasado, existía un consenso general sobre la necesidad de introducir importantes modificaciones a la legislación que desde los años de 1982 y 1983 gobernaba gran parte de la contratación de las entidades públicas, opinión motivada no solamente por pruritos intelectuales sino por el pleno y total convencimiento de los efectos negativos quizá no tanto de la normatividad que a la sazón regía como por los de la estrecha interpretación de que ella había sido objeto.*

---

5 Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo 150. Julio 7 de 1991 (Colombia).

*Y si lo precedente fue una verdad a los pocos días de haber sido expedido el Decreto-Ley 222 de 1983, ha cobrado mayor relevancia con la nueva normatividad, con una nueva Constitución que ha modificado postulados y principios y requiere nuevos conceptos de Administración y Gobierno: de un estatuto que refleje una nueva Colombia acorde con las nuevas tendencias* <sup>6</sup>.

Hay que decir que la liquidación no es un acto en sí, aislado que le da trámite final a un contrato o a una ejecución. La doctrina señala esta figura como:

*La liquidación del contrato es un procedimiento mediante el cual la administración y el contratista se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales, como también respecto de las vicisitudes presentadas durante su desarrollo. Es un acto que, por ende, aclara y define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes del negocio jurídico*<sup>7</sup>.

De acuerdo a lo expresado, es un procedimiento, es decir una serie de pasos previos a la terminación del contrato, pero con unas variables que dependen de aspectos objetivos del desarrollo de la ejecución de la obra. Al no ser un solo evento, sino ser varios pasos, ya lo vuelven un tanto complejo, dado que la conducta humana y de acuerdo a su ubicación dentro del mismo ya como contratista, ya como contratante, puede tener varias apreciaciones diferentes a los de su contraparte y esto es lo que muchas veces lo hace complejo, de tal manera que la jurisprudencia se ha tenido que encargar de “reacomodar”

---

6 Exposición de Motivos Ley 80 Gaceta del Congreso 75 del 27 de Septiembre de 1992

7 Aida Patricia Hernández Silva. La Liquidación del Contrato Estatal. Pag. 1. Ed., Externado de Colombia (2009).

los vacíos que la norma no alcanza a regir; por eso la liquidación no se puede ver como un acto en sí, sino como una serie de eventos que pueden finalizar de varias formas, los cuales y a pesar de tratarse de un acto liquidador, son eslabones que pertenecen a una misma cadena.

Es por ello que nos formulamos la siguiente pregunta de investigación, ¿Qué consecuencias conlleva la omisión de la liquidación de los contratos estatales?, la cual será resuelta a través de los cuatro capítulos que a continuación se desarrollarán, en donde se hará referencia a los principios de la contratación estatal, los principios emanados del Estatuto General de la Contratación, adentrándonos en una reflexión final, que conlleva al análisis jurisprudencial de sentencia del Consejo de Estado sobre la liquidación de los contratos.

## Capítulo I

### 1. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

En el numeral 25 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, se ordenó al Congreso, como una de sus funciones expedir el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública y en especial de la Administración Nacional. Ya como la Ley 80 de 1993, en su artículo 1º estableció que la misma tiene por objeto disponer las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales; en el intento de definir que es un principio, la Real Academia de la Lengua dice que principio es:

*“Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”*<sup>8</sup>.

*“los principios son los fundamentos de algo”*<sup>9</sup>.

Para el tratadista Estrada Vélez: *“Los principios son norma jurídicas que cumplen funciones más relevantes que la de ser criterios auxiliares de la función judicial, ya que estos sirven de razón principal de las sentencia de la Corte Constitucional, además porque los principios prevalecen sobre las restantes normas por mandato del mismo legislador”*<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> <http://www.dle.rae.es/srv/fetch?id=UC5uxwk> (Marzo de 2017).

<sup>9</sup> Rodríguez Gustavo Humberto (1994) “Principios de la Contratación Estatal. Cámara de Comercio de Bogotá

<sup>10</sup> Sergio Iván Estrada Vélez, Los principios Jurídicos y el Bloque de Constitucionalidad. Ed., Universidad de Medellín (1997).

Como se observa, existen variadas nociones de lo que son los principios, *“En materia de Derechos, encontramos dentro de la historia colombiana dos referentes; la Constitución de 1886, mediante la cual se incorporó la tendencia universal a reconocer garantías constitucionales a través del Estado de Derecho. Por su parte, la Constitución de 1991 evolucionó a un modelo de Estado Social de Derecho que integra el principio social, el democrático y el Estado de Derecho. En vigencia de la primera constitución predominaba la ley como herramienta de interpretación de derecho, en la segunda prevalecen los principios y valores constitucionales como instrumento de interpretación y aplicación de la ley, por parte del Juez Constitucional a fin de darle vida al contenido orgánico de la Constitución. Los principios y valores constitucionales consagrados en la parte dogmática de la Carta, desarrollan los fines esenciales del Estado como hilos conductores de su estructura fundamental, de conformidad con lo previsto en el artículo primero superior. Los principios por ser normas de mandato, son normas que condicionan las demás normas, pero con mayor grado de concreción, pues alcanzan proyección normativa”*<sup>11</sup>.

Con la incorporación de un modelo político de Estado social y constitucional de derecho en el que se consolida el carácter jurídico de la Constitución como norma de normas se presentan importantes transformaciones para la teoría jurídica<sup>12</sup>, en temas como la norma jurídica, las fuentes del derecho, la interpretación, entre otros. Por ejemplo, a la par de una idea de derecho conformado por reglas es necesario sumar los principios jurídicos; la principal fuente del derecho no será la ley sino la Constitución y en materia de

---

11 Sandra Patricia Daza Duarte & Rafael Humberto Quinche Pinzón<sup>2</sup>, VERBA IURIS - Estudiantil Vol 1 - Artículos sobre Derecho Constitucional, Universidad Libre, pag. 1

12 PRIETO, S. L. (2003). En: Neoconstitucionalismo (s),. En S. L. PRIETO, En: Neoconstitucionalismo (s) (pág. 160). Madrid: Miguel Carbonell.



interpretación la determinación del sentido de los enunciados no se centrará en criterios de racionalidad (correcto uso de la lógica jurídica) sino, además, en la lógica de lo razonable o logos de lo humano.

El Estatuto Contractual estableció unos principios y reglas esenciales para la contratación estatal, además de los parámetros generales para desarrollar esta actividad junto con los mecanismos de selección que les permiten la escogencia de la oferta más beneficiosa y un oferente idóneo; todo esto debe estar encaminado a dar cumplimiento a los fines instituidos en el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 en procura de la obtención del bienestar general. Toda esta relación de normas y principios hacen parte de los fines del Estado Social de Derecho por lo que el acatamiento de las disposiciones citadas debe ser obligatorio, es decir, sin perjuicio de reconocer la existencia de reglamentaciones relacionadas con la actividad contractual, siempre que éstos respeten y desarrollen esas normas y principios contenidos en dicho Estatuto General de la Contratación Pública, las otras leyes y, obviamente, la Constitución Política.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante destacar los principios establecidos para cumplir con los fines del Estado Social de Derecho, que a continuación se relacionan:

### **1.1. Principios de la función pública artículo 209 Constitución Política**

Con la Constitución de 1991, queda plenamente establecido que Colombia es un Estado Social de Derecho, tal como lo establece su preámbulo y ese espíritu se plasma no sólo en el articulado que tiene que ver con los derechos fundamentales, sino que se encuentra

igualmente inmerso en la mayor parte de la Carta. Por eso es que el Estado y la función pública están determinados a cumplir los fines y principios de ese Estado Social de Derecho a través de sus actuaciones en todos los ámbitos que tenga que ver con la función administrativa. En una de esas ramificaciones del Estado, encontramos la contratación estatal, definida en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, compilada en el Decreto 1082 de 2015, hoy por hoy, una de las más importantes, porque en los últimos decenios ha llevado consigo el peso de las grandes obras que pregonan los gobiernos para sacar adelante el país en todas las áreas posibles, (El tranvía de Medellín, el Mío de Cali, Miocable de Cali, el túnel de Crespo en Cartagena, El santísimo en Santander, El túnel de la línea, las carreteras 4g), además porque para la ejecución de esas obras se necesitan inmensas cantidades de recursos que provienen de los impuestos de los contribuyentes y que cada día, estos, son más proclives a estar atentos al desarrollo de esas obras, por todos los problemas de malos manejos que se han dado y por ende la cantidad excesiva de pérdidas que el mismo contribuyente ha tenido que asumir. Entonces el sistema de contratación está basado en unos principios que no son retóricos, sino que necesariamente se expresan en todos y cada uno de los pasos de la contratación estatal, para que, desde la invitación o licitación, que comprendan los primeros pasos de la contratación, hasta su liquidación, están impregnados los principios; porque como se dijo, el fin de estos, es lograr el bienestar de los ciudadanos.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia señala:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,*

*imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”<sup>13</sup>.*

La Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas oportunidades que los principios de la contratación estatal, tales como la participación, la transparencia, la publicidad, la selección objetiva son los orientadores de la función administrativa y es por eso que se insiste en que estos no son meros enunciados filosóficos, sino que son los orientadores del proceso de contratación.

*En efecto, si el contrato es una de las formas jurídicas de la función administrativa, la cual se exterioriza a través de etapas anteriores y posteriores a la celebración del contrato, todo el proceso debe configurarse conforme a los principios rectores de la función administrativa consagrados en el artículo 209 superior, según los cuales el poder de ejecución debe seleccionar la oferta más ventajosa para el Estado, tanto cuantitativa como cualitativamente”. En este orden de ideas, la necesidad de rodear de condiciones de transparencia e imparcialidad a la función administrativa juega un papel determinante como factor de legitimidad en el proceso de contratación, pues tiene una doble función: una negativa, ya que señala las condiciones mínimas para el acceso a la contratación, constituyéndose en un límite a la actividad administrativa y particular. Y, tiene una función*

---

13 Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 209, julio 07 de 1991 (Colombia).

*positiva, en la medida en que el interés general se convierte en una condición inexcusable que dirige la acción estatal*<sup>14</sup>.

Analizado en términos generales el artículo 209 de la Constitución Política, se hace necesario detallar cada uno de los principios de la función pública así:

## **1.2. Principio de igualdad**

Este principio tiene una dual interpretación, se encuentra consagrado constitucionalmente como derecho y principio fundamental, el cual es aplicable con sujeción al criterio objetivo de razonabilidad en todos los campos de la actividad estatal. La ley 1437 de 2011, establece respecto de este principio que las autoridades deben dar el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en todas las actuaciones bajo su conocimiento, mientras que en la contratación estatal la igualdad se concreta en el procedimiento de escogencia objetiva del contratista, lo cual implica la puesta en práctica del principio de transparencia, bajo el cual la contratación deberá estar restringida a la exigencia de condiciones iguales a un único pliego de condiciones, a una invitación pública o solicitud de oferta que regulan los requisitos objetivos para participar y las reglas objetivas y justas para la selección de los contratistas<sup>15</sup>.

---

14 Sentencia C-429/97. Referencia: Expediente D-1594. Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Septiembre 4 de 1997. Corte Constitucional.

15 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 862 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; Septiembre de 2008).

Para la Corte Constitucional, este principio desarrolla tres aspectos fundamentales en el tema de la contratación pública: trato igual ante la ley; igualdad de trato, en donde se establezca que toda diferenciación que se haga debe atender fines razonables y constitucionales; y la prohibición constitucional de discriminación<sup>16</sup>.

Se le debe dar doble interpretación, como derecho fundamental y como principio, indicando que en la contratación estatal se concreta con el procedimiento de escogencia objetiva, aunado a ello es importante referirnos al siguiente principio:

### **1.3. Principio de moralidad**

El Principio de moralidad, se refiere al comportamiento respetuoso que debe asumir todo el conglomerado del Estado, es decir, todos los servidores públicos frente a las formalidades y finalidades del bloque de legalidad, además de los parámetros que contienen los principios, valores y normas de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, respecto de todo el aparato jurídico del estado. Este principio ha sido definido por la Doctrina y la Jurisprudencia en el sentido, que ha de entenderse, por actuaciones inmorales, todas aquellas que no respondan a los intereses de la colectividad, y en especial, al desarrollo de los fines que se buscan por medio de la celebración de un contrato; es así como el servidor público debe responder a los auténticos criterios del servicio público, que en la contratación administrativa involucra la adjudicación, celebración, ejecución y liquidación de los

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. Sentencia C 185 del 16 de Nov. 2011, Expediente D-8198 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; noviembre 2011).

contratos, en cuanto a que estas son típicas acciones de la función administrativa, y pueden vulnerar el principio de moralidad cuando amenacen o causen agravio al interés colectivo<sup>17</sup>.

Dada la importancia de este principio concluimos que es fundamental la aplicación de los principios éticos y morales de los funcionarios de las entidades públicas a fin de conservar el interés colectivo, componente relevante en el principio que a continuación relacionamos:

#### **1.4. Principio de la eficacia**

Con este principio, conforme a las reiteradas jurisprudencias de la Corte Constitucional <sup>18</sup>, <sup>19</sup>, <sup>20</sup>, se trata de alcanzar los logros mínimos por parte de los entes estatales para garantizar la efectividad de los derechos colectivos e individuales, para tal fin el Constituyente introdujo el modelo de control de gestión y de resultados como elementos que salvaguardan

---

17 Santofimio G., Jaime Orlando, Delitos de la celebración indebida de contratos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 92., (<http://www.contraloriagen.gov.co/internet/cartelera/archivos>). (Mayo, 2005)

Rodríguez Adrados, Francisco, La democracia ateniense, pp. 385-399 Madrid, Alianza (1975).

Nino, Carlos Santiago, Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del derecho, pp. 18-23 1 edición, Barcelona: Ariel S.A., (1994).; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de marzo de 2005, (C. P. Ruth Stella Correa Palacio, Marzo 21 de 2005). Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena de la Corte Constitucional, Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999 (M. P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, abril 14 de 1999); Corte Constitucional de Colombia, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-714 del 27 de septiembre de 1999, (M. P. Alejandro Martínez Caballero, Septiembre 27 de 1999); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto del 5 de julio de 2001, (C.P. Nicolás Pajaro Peñaranda, Julio 5 de 2001); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-088 del 2 de febrero de 2000 (M. P. Fabio Morón Díaz, Febrero 2 de 2000); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 31 de octubre de 2002, (C. P. Ricardo Hoyos Duque, actor Jesús Orlando Mejía, Octubre 31 de 2002); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 5 de octubre de 2005, (C. P. Ramiro Saavedra Becerra, Octubre 5 de 2005).

18 Corte Constitucional de Colombia, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-733 del 15 de octubre de 2009, (M.P. Humberto Sierra Porto, Octubre 15 de 2009).

19 Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-300 del 25 de abril de 2012, (M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljuv, Abril 25 de 2012).

20 Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-059 del 1 de febrero de 2005, (M.P. Clara Inés Vargas Hernández, Febrero 1 de 2005).

el interés general, para tal fin, en los últimos años se ha implementado en las entidades de orden público este sistema, mediante procesos de certificación en los cuales la Administración busca alcanzar altos niveles de eficacia y eficiencia.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia<sup>21</sup> señala en el artículo 3 numeral 11, que en virtud del principio en estudio, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad, removerán los obstáculos puramente formales, asimismo evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten<sup>22</sup>. Este principio se fundamenta a su vez en el principio de economía del Estatuto de Contratación Pública en cuanto a que este último propende por el cumplimiento de los fines de la Administración Pública, la continua y eficiente prestación de los servicios y la efectividad de los derechos de los administrados<sup>23</sup>.

Vemos entonces que este principio salvaguarda el interés general para alcanzar altos niveles de eficacia y eficiencia, imprescindible para una efectiva aplicación en los derechos individuales y colectivos, siendo importante su articulación con el siguiente principio:

---

21 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, Ley 1437 de 2011

22 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, Ley 1437 de 2011, Artículo 3 Numeral 11

23 Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (C.P. Ruth Stella Correa Palacio, 3 de diciembre de 2007).

## **1.5. Principio de economía**

El Principio de economía hace referencia a la aplicación permanente de una correcta y eficiente asignación de recursos humanos y materiales destinados todos para ejecutar una adecuada labor o para el cumplimiento de objetivos, metas y propuestas.

Este principio cuenta con diferentes matices, como el de escogencia de contratistas, la apertura de las licitaciones, las conveniencias o inconveniencias del objeto a contratar, la adjudicación del contrato, la prohibición a los organismos de control y corporaciones de elección popular de intervenir en los procesos de contratación, salvo las excepciones, la eliminación de sellos autenticaciones, etc. según lo establece el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, tanto en los procesos de selección como en la ejecución de los contratos, en cuanto a que busca lograr los fines de la contratación, así como maximizar los beneficios colectivos perseguidos con el menor uso de recursos públicos dentro de un marco de actuaciones administrativas ágiles, celeras, sencillas y sin obstáculos de trámites engorrosos y de requisitos innecesarios <sup>24</sup>.

Con la escogencia de contratistas idóneos, se maximizan los beneficios colectivos con el menor uso de recursos públicos, conllevando a la aplicación del principio que a continuación detallamos.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*



## **1.6. Principio de celeridad**

El Principio de celeridad consiste en la agilidad que debe existir en la gestión administrativa, en virtud de este principio se prohíbe los trámites engorrosos o adicionales para el ejercicio de una actividad reglamentada, igualmente está asociado al principio de oportunidad con que deben actuar todos los servidores públicos para satisfacer, cumplir y hacer cumplir los fines del Estado y así no incurrir en retardos en la prestación de un servicio público. Además busca la agilidad en el trámite dentro de la Administración pública, por lo que no es dable la exigencia de requisitos formales innecesarios, comporta por tanto la diligencia y agilidad en el cumplimiento de las actividades, tareas y funciones a cargo de las entidades estatales y de sus servidores públicos que permitan prontamente satisfacer las necesidades de los administrados y el cumplimiento de los fines del Estado <sup>25</sup>.

La aplicación de políticas por parte de las entidades que permitan agilizar las actuaciones comporta la diligencia de este principio el cual debe articularse con el principio que a continuación se menciona:

## **1.7. Principio de la imparcialidad**

El Principio de la imparcialidad se refiere a la objetividad que debe primar en los criterios de selección y en la toma de cualquier decisión. Está estrechamente relacionado con el principio de igualdad a fin de garantizar los derechos de todos los administrados sin

---

<sup>25</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso 29206, 15 de mayo de 2008, (M.P. Yesid Ramírez Bastidas, Mayo 15 de 2008).

discriminación alguna en el momento de tomar alguna decisión sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

En materia contractual, este principio se encuentra relacionado con el de transparencia, logrando de esta manera que su aplicación implica que los pliegos de condiciones contengan reglas claras y objetivas y que los operadores de los tramites contractuales actúen bajo estos mismos preceptos al momento de evaluar los ofrecimientos y de realizar la recomendación para la adjudicación o no del mismo. En virtud de este principio los servidores públicos han de actuar en consideración a la finalidad de los procedimientos contractuales sin aplicación de medidas o criterios discriminatorios, es decir la actuación diáfana de la administración en la gestión contractual sin favorecimientos a un proponente<sup>26</sup>.

Para el doctrinante Massimo Severo Guiannini, el principio de imparcialidad impone a toda autoridad pública que ejerza actividades administrativas, como la de gestión contractual, la prohibición de ejercer cualquier tipo de favoritismo o intervenir en sus decisiones cualquier tipo de interés que no esté reglado a la norma<sup>27</sup>.

Principio determinante de implementar a la hora de otorgar un contrato, con el fin de mantener la transparencia dentro de los procesos contractuales, el cual debe integrarse con el siguiente principio:

---

26 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, , Radicado Número: 11001-03-26-000-2003-00014-01 (C. P. Ruth Stella Correa Palacio, 3 de Diciembre de 2007).

27 Severo, Massimo, (1991) Derecho Administrativo. Págs. 112 y 113. Primera edición en Español, Editorial: Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. (1991).

## **1.8. Principio de publicidad**

El Principio de publicidad establece que en toda la Administración Pública, un proceso no puede estar oculto, y en materia de contratación debe darse la oportunidad a todos los interesados en conocer los trámites, por tanto este principio se refiere a que cualquier persona pueda estar al tanto de las actuaciones de la administración, aún más cuando se trata de actos que lo afecten directamente, salvo aquellos casos en donde por disposición de la ley los documentos que gozan de reserva, como en ciertas etapas de los procesos judiciales. Adicional a lo anterior el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo indica que bajo este principio, las autoridades deben incluir el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva la información. En cuanto a la Contratación Pública, este principio está inmerso en el de transparencia, puesto que, el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, dispuso que los interesados en el proceso de selección deban tener acceso a la información para poder controvertirla.

Este principio es de obligatoria aplicación en cualquier procedimiento administrativo y más a los de contratación pública, sin embargo, la inclusión de estas reglas obedece al parecer a la tendencia de la administración de olvidar que las normas de los procedimientos administrativos son y han sido aplicables a todos ellos, esto es, que lo único que hizo el legislador de la Ley 80 de 1993, fue explicar lo que ya estaba contenido en las normas anteriores, pero cuya aplicación fue omitida por las autoridades administrativas,<sup>28</sup> ello en

---

28 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-259 de 11 de marzo de 2008, (M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño; Marzo 11 de 2008).

tanto que la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo.

Habiendo analizado la importancia de la aplicación de los anteriores principios como factor fundamental y garante para una eficaz contratación estatal que refleje una buena administración del estado, pasamos a estudiar los principios consagrados en el Estatuto General de la Contratación, en el siguiente capítulo:

## **Capítulo II**

### **2. PRINCIPIOS ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACIÓN LEY 80 DE 1993**

Haciendo una interpretación literal de esta norma, tenemos que de este artículo se desprende una extensa lista de principios a los cuales hay que acudir en la práctica contractual administrativa, sin embargo, los tres principios (transparencia, economía y responsabilidad) enunciados se toman como la base fundamental para la contratación estatal.

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 dispone que *“las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función*

*administrativa. Igualmente se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”<sup>29</sup>.*

*Pese a que los principios se entienden como estándares que inspiran toda la regulación, sin que requieran de una manifestación legal expresa, la ley contractual colombiana, ha regulado expresamente tres principios, transparencia (en el que se encuentra también los principios de igualdad, publicidad y libre competencia), economía y responsabilidad.<sup>30</sup>*

## **2.1. Principio de transparencia**

El Principio de transparencia se crea para proteger el patrimonio del Estado y garantizar el desarrollo de los otros principios como los de imparcialidad, contradicción, publicidad, igualdad y el de moralidad para “desterrar el fantasma de la corrupción administrativa”<sup>31</sup>, bajo este postulado la actividad contractual debe desarrollarse en forma imparcial y pública, y el resultado del ejercicio debe ser la escogencia objetiva del contratista, es decir la selección de la mejor propuesta, en igualdad de oportunidades y en vigencia del principio de moralidad pública.

De lo anterior se extrae que los procesos de contratación que se celebran sean tanto transparentes como de conocimiento general para toda la comunidad con el fin de que todos

---

<sup>29</sup> Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Artículo 23. Octubre 28 de 1993. DO No. 41.094.

<sup>30</sup> Palacio Hincapie, Juan Ángel. La Contratación de las Entidades Estatales. Quinta Edición Reimpresión 2007. Colombia. Librería Jurídica Sánchez. (2005).

<sup>31</sup> *Ibíd.*

aquellos que consideren que se puedan postular, lo puedan realizar y de esa misma forma puedan ser elegidos. Esta selección debe de estar provista de transparencia en todas las fases del proceso cualquiera que sea la clase de contratación que se lleve a cabo, para que al final del proceso selectivo los contratistas ejecuten el objeto de la mejor forma, lo cual genera beneficios para la sociedad ya que el proceso lo que busca es que la contratación se realice dentro de los plazos previstos y que los recursos sean manejados correctamente.

El Doctrinante Jairo Enrique Solano Sierra es categórico al analizar la profundidad de este principio indicando:

*“En definitiva, mediante este postulado rector se pretende atacar o ponerle coto a la corrupción, tan propicia en el actuar contractual”.*<sup>32</sup>

Mediante este principio la entidad pública debe velar por que todos los procesos contractuales sean de público conocimiento, de tal forma que la entidad adjudique el contrato al mejor proponente, evitando así a aplicación de sanciones de carácter civil, penal y disciplinario, establecidas en el siguiente principio a desarrollar:

## **2.2. Principio de responsabilidad**

Este principio regulado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, se convierte en un elemento fundamental en todo el proceso de contratación estatal, puesto que de él se desprenden una

---

<sup>32</sup> Solano Sierra, Jairo Enrique. Contratación Administrativa. (Cuarta Edición). Bogotá – Colombia. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. (2010).

serie de actuaciones, civiles, penales, disciplinarias, dependiendo de los manejos que en sus diferentes niveles de responsabilidades le den los servidores públicos o los particulares que estén de una u otra forma vinculados a la contratación estatal, en donde se pueden presentar daños, el cual a su vez, está conectado con el artículo 90 de la Constitución y a la Ley 678 de 2001.

Este principio, parte de un primer supuesto respecto del daño causado, tal como lo concibe el Consejo de Estado:

*El daño constituye el primer elemento o supuesto de la responsabilidad, cuya inexistencia, o falta de prueba, hace inocuo el estudio de la imputación frente a la entidad demandada, esto es, ante la ausencia de daño se torna estéril cualquier otro análisis, como quiera que es el umbral mismo de la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>33</sup>.*

La jurisprudencia ha dicho: *“Esta concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en nuestro país. Así, en múltiples oportunidades ese tribunal ha definido el daño antijurídico como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar”, por lo cual “se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo”. Por consiguiente, concluye esa Corporación, “el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva”<sup>34</sup>.* La Responsabilidad en el

---

33 Consejo de Estado, Sección Tercera. (C.P. Ruth Stella Correa Palacio; Diciembre 03 de 2007).

34 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C333 de 1996. (M.P. Alejandro Martínez Caballero; 1996).

estatuto contractual, convertida en principio en el art. 26 de la Ley 80 de 1993, establece criterios bajo los cuales quienes intervienen en las dinámicas contractuales, a saber Estado, servidores y contratistas actúen sin el ánimo de inferir daño alguno y con la "diligencia y cuidado que le es exigible dentro del ámbito del interés general so pena de incurrir en diferentes tipos de responsabilidad"<sup>35</sup>.

Dice el artículo 26 de la Ley 80 de 1993:

*Los servidores públicos deben efectuar "el cumplimiento de los fines de la contratación y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato"*<sup>36</sup>.

Todas las entidades públicas y todos los servidores públicos relacionados con la contratación, tienen la responsabilidad de realizar los estudios idóneos y previos de acuerdo a las convocatorias que se pretendan realizar con el fin de que los pliegos de condiciones y los parámetros de elección sean lo más claros posibles para las personas que se quieren postular, además que este es un mensaje a la población en general, ya que podrían eventualmente ser perjudicados o beneficiados con las decisiones que se tomen desde las entidades públicas en las diferentes instancias que conforman la actividad contractual, así como también, esas responsabilidades en los procesos de selección recaen directamente en los servidores o encargados por la administración en este proceso de selección.

---

35 Consejo de Estado: (M.P. Ruth Stella Correa Palacio; 2010).

36 Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Artículo 26. Octubre 28 de 1993. DO No. 41.094.



Con lo anterior evidenciamos la importancia de realizar todos los procesos con responsabilidad, enalteciendo la moralidad en cada actuación, de tal manera que los interesados tengan la plena seguridad de que la entidad adelantó la etapa precontractual bajo de los criterios establecidos en la norma, lo que conlleva al desarrollo de las procesos con economía, y que al respecto a continuación mencionamos:

### **2.3. Principio de economía**

Este principio se encuentra en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y tiene una gran importancia dentro de todo el proceso de contratación estatal en lo que respecta a simplificación y aligeramiento de algunos trámites necesarios como lo señala el numeral 1 del artículo,<sup>37</sup> lo cual es absolutamente necesario dado que, en los procesos de selección los proponentes cuando están en desacuerdo con sus intereses, ya sea respecto de lo establecido en el pliego de condiciones, en la evaluación de las propuestas o en la adjudicación, tienden a realizar observaciones a las mismas de manera extemporánea y en muchas ocasiones de forma reiterativa, así que, si la entidad tuviese la obligación de atender todas las observaciones los procesos se tornarían indefinidos lo cual impediría la efectividad en la satisfacción de necesidades de la Administración y los administrados.

El numeral 15 merece destacarse, por cuanto en él se establece *“Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales ni cualquier otra clase de formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan leyes especiales. La ausencia de*

---

<sup>37</sup> Ibídem. Numera 11, Artículo 25.

*requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de propuestas, no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos” lo que prácticamente elimina autorizaciones, trámites y requisitos innecesarios que se convierten en obstáculos formales, dilatan el proceso de contratación e incrementan costos<sup>38</sup>.*

Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato; también en los procesos contractuales las normas se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten. *En resumen, este principio opera bajo la debida administración de los recursos económicos destinados a la contratación de bienes y servicios. Por eso, el funcionario responsable del proceso debe vigilar la adecuada inversión y el destino del presupuesto; además, debe evitar actuaciones u omisiones que produzcan perjuicios económicos a la entidad y los proponentes.*<sup>39</sup>

Una vez examinado los principios de contratación consagrados en la Ley 80 de 1993, destacamos la importancia de acogerse a los mismos dado que son la base fundamental del proceso de contratación estatal, razón por la cual a continuación se detalla una síntesis del proceso a nivel histórico y su trayectoria normativa y jurisprudencial

---

38 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado Número: 11001-03-26-000-2003-00014-0 (C.P. Ruth Stella Correa Palacio; Diciembre 3 de 2007).

39 Bejarano, Jhon. Fundamentos de Contratación Pública para proyectos sociales en alimentación y nutrición. <http://www.bdigital.unal.edu.co/636/5/9789587194029.03.pdf>. (Noviembre 15 de 2017).

## Capítulo III

### 3 UNA NECESARIA REFLEXIÓN FINAL

El tema de la contratación estatal siempre ha estado en la mira de diferentes sectores de la sociedad, dependiendo del interés que represente, si del sector privado, que aspira a participar del desarrollo del país, claro, con un lucro legal, o de quienes, desde la parte estatal, están por una aplicación correcta, necesaria y transparente de los principios establecidos en la contratación, también la opinión pública hace valer su percepción de lo que “cree” es la contratación.

La discusión hoy se centra en si el actual estatuto de contratación cumple parámetros que garanticen efectividad con transparencia o no. Desde la existencia del Decreto 222 de 1983, el cual surgió por presión tanto del sector privado como de la academia y de servidores públicos preocupados por la falta de una reglamentación acorde a las necesidades de desarrollo que se estaba viviendo en el país, pero este en lugar de solucionar problemas de agilidad con transparencia, enredó la contratación; luego fue algo muy debatido en la Constituyente del 1991, pues la paz y la corrupción eran los temas más álgidos y dentro de la corrupción, la contratación tenía un centro especial y surgió la Ley 80 del 1993 por expresa orden constitucional al Congreso. En la exposición de motivos se lee:

*“Como se indicó la administración pública no puede actuar sino para el cumplimiento de finalidades de interés público, para la satisfacción de las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado. Los servidores públicos, al celebrar y ejecutar un contrato deben*

*tener siempre presente esa finalidad. Extrañas a esa intención resultan las motivaciones de índole personal, político o de cualquiera otra condición que conduzcan a desdibujar las muy claras razones que determinan la contratación del Estado. Aun cuando los organismos del Estado ejecuten actividades industriales y comerciales a semejanza de los particulares, la finalidad de interés público no puede ser ajena a ellos.*

*Unida a esa finalidad, es clara la intención lucrativa que orienta la participación del particular y la cual tampoco puede ser desconocida ni afectada por el Estado. La adecuada comprensión de la finalidad de la contratación estatal garantiza la posibilidad de alcanzar los propósitos que se tuvieron a la vista al tiempo de iniciar el proceso de la contratación. Esta razón justifica la consagración explícita que de esa finalidad contempla el artículo 3° del proyecto, la que se constituye, sin duda alguna, en la esencia de los derechos y deberes a cargo de cada una de las partes contratantes”<sup>40</sup>.*

El espíritu de la nueva Carta Política de 1991, estaba plasmado en la exposición de motivos del proyecto; de abordar el tema de la contratación estatal como algo esencial para el desarrollo del país dentro de los parámetros filosóficos de lo que debe ser un Estado Social de Derecho, lo que lleva a pensar que en ese momento existía un anhelo de enderezar de una vez por toda la contratación estatal. Con el paso del tiempo, varios artículos de la Ley 80 de 1993, comenzaron a ser reglamentados de tal manera que la ley comenzó a ser muy densa y a prestarse para diversas interpretaciones, ocasionando con esto malestar tanto del sector privado contratista, como del público.

---

40 Gaceta del Congreso 75, Exposición de motivos, (23 de septiembre de 1992).

El tema de la liquidación de los contratos, así como el de la contratación en general hoy se encuentra en una situación de análisis. En el segundo semestre del año 2016 fue radicado por parte del Ministro de Transporte en ese momento, Dr. Jorge Eduardo Rojas<sup>41</sup>, un proyecto de ley que busca reformar el actual Estatuto contractual o Ley 80 de 1993 que se denomina “Procesos de Abastecimiento de bienes, obras y servicios de las Entidades Estatales”. Este nuevo intento de reforma no es más que la preocupación que se tiene tanto en el sector privado como en el público de supuestos vacíos o de igualmente supuestas y excesivas reglamentaciones en todo el proceso de contratación y ejecución del contrato.

Aunque aún es prematuro fijar una posición frente a lo que será el debate, conviene observar con prudencia algunos comentarios iniciales a este proyecto:

*La tendencia del proyecto claramente se enmarca dentro de lo que se conoce como “la huida del derecho administrativo” o “la huida al derecho privado”, es decir, la tendencia a someter el funcionamiento de la administración pública al derecho privado. De todas maneras el proyecto de reglamentación no abandona totalmente las reglas del derecho administrativo sino que las limita.*

*Hay, entonces, una clara tendencia a asimilar la contratación estatal a la contratación privada, lo cual se refleja, por ejemplo, en la eliminación de cualquier referencia al carácter del contratista como colaborador del Estado en el logro de los fines públicos y a*

---

41 Guía para la liquidación de los contratos estatales,  
<https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/informaion-publica>. (Julio de 2017).

*la eliminación del equilibrio económico del contrato como garantía para la preservación de sus derechos.*

*En la teoría tradicional el equilibrio económico del contrato surgió como una garantía que se le ofrece al contratista por la exigencia de realizar un esfuerzo mayor que el exigido a los contratistas en sus relaciones particulares, precisamente por su deber de colaborar con el logro de los fines estatales.*

*Igualmente es una garantía de origen constitucional que nace de la protección al derecho a la igualdad ante las cargas públicas y al respeto al derecho a la propiedad, dado que nadie puede ser privado de parte de su patrimonio sin la justa compensación. No debe olvidarse que la Corte Constitucional enmarcó el deber de restablecer el equilibrio económico del contrato en el marco del deber de reparar el daño antijurídico contemplado en el artículo 90 de la Constitución Política (sentencia [C-333/96](#)). Es en aspectos como estos donde se evidencia que el origen de la reforma es más técnica y económica que jurídica, pues no se tienen en cuenta los principios filosóficos que dieron lugar a la figura del equilibrio económico del contrato, y se opta por eliminarla pues “genera un alto volumen de reclamos presentados a las Entidades Estatales, una alta litigiosidad, además de no tener sentido en la mayoría de los objetos contractuales”<sup>42</sup>.*

---

42 La contratación estatal en Colombia. <http://contratacionestatal.blogspot.com.co/2016/07/aproximacion-al-proyecto-de-revision.html> acceso. (Julio de 2017).

## Capítulo IV

### 4. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES

La liquidación de los contratos estatales, se encuentra en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>43</sup>, en su jurisprudencia el Consejo de Estado se ha ocupado de este procedimiento en diferentes oportunidades por cuanto son innumerables las controversias que se han suscitado ya por que la Administración interpretó que hubo incumplimiento por parte del contratista, y declaró la caducidad del contrato, ya por que el contratista consideró que fue la Administración quien incumplió, ya porque hubo una errada interpretación del contratista al presentarse un evento inesperado que obligó a realizar nuevas obras que no estaban contempladas en el pliego, o también, puede ocurrir que en el acta de finalización no se incluyeron otros aspectos relacionados con la obra o porque no hubo finalmente acuerdo o porque ninguna de las partes liquidó el contrato dentro del plazo establecido o se dejó pasar el tiempo y entró a operar el término de caducidad o porque se solicitaron pretensiones que no fueron alegadas en la liquidación bilateral, etc.

Si se hace una observación bastante abstracta o general, se tiene que el tema de la liquidación de los contratos estatales no ha dado para hacer interpretaciones y grandes tratados en Colombia, como lo han sido otros temas de la Ley 80 de 1993, sin embargo el

---

<sup>43</sup> Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Artículo 60. Octubre 28 de 1993. DO No. 41.094.

Consejo de Estado ha trazado unas “líneas jurisprudenciales”<sup>44</sup> las cuales se han convertido en normas legales que han sido adicionadas o tratadas por otra normatividad diferente a la del Estatuto de Contratación Estatal. En este sentido y para una mejor comprensión del tema, se abordará la evolución jurisprudencial por contenidos.

Si bien es cierto, la liquidación de los contratos estatales debe tener la misma preponderancia que los demás pasos en el proceso de contratación, como lo puede ser por ejemplo, la licitación, las inhabilidades, los daños contractuales y/o extra contractuales, carece de una amplia base de sentencias que traten como tema central el aspecto de la liquidación, siendo siempre tratado como algo secundario del contrato, pero esto no quiere decir que el Consejo de Estado no se haya pronunciado frente a las formas de realizar la liquidación y de todos los demás actos derivados de esta.

Es por esta razón que, dada la importancia del tema de la liquidación de los contratos estatales, se ha hecho una selección de lo que se considera como los aspectos más sustanciales de su liquidación, para lo cual ahondaremos a continuación sobre este tema:

#### **4.1. Concepto general sobre la liquidación de los contratos**

La liquidación del contrato se ha definido, como una operación en donde se finiquita las acreencias pendientes a favor o en contra de cada uno, es un procedimiento mediante el

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 5 de Julio de 1988 y Sentencia 11 de octubre de 1989 (M.P. Carlos Betancur Jaramillo; Octubre 11 de 1989); Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 1588. Sentencia. (Octubre de 2005); Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 15304, Sentencia. (Noviembre. 2006); .Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 2950, Sentencia. (Mayo de 1990); Consejo de Estado, Sentencia 3158. (Agosto de 1985); Consejo de Estado, Sentencia 3615. (Enero de 1988); Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 15239. C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Diciembre de 2006).



cual, la administración y el contratista se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales y de todas las vicisitudes que se presentaron durante el desarrollo del contrato, es un verdadero corte de cuentas al finalizar el contrato; *La liquidación del contrato es un procedimiento mediante el cual la administración y el contratista se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales, como también respecto de las vicisitudes presentadas durante su desarrollo. Es un acto que, por ende, aclara y define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes del negocio jurídico*<sup>45</sup> es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las dos partes, contratante, que siempre es la Administración Pública y contratista, hacen un balance económico, jurídico y técnico de todo lo ejecutado, incluso es la oportunidad para aclarar imprevistos, moras de cualquiera de las partes, sobre costos y otras cuestiones más<sup>46</sup> y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

Ahora bien, la entidad pública puede ser contratista cuando acude al mercado para prestar sus servicios, con sujeción a la normatividad y a su objeto social, garantizando además dentro de los mismos los aspectos financieros, técnicos, requerimiento de recursos físicos, contrapartidas, potencial humano y demás elementos necesarios para la ejecución de los mismos.

---

45 Hernández Silva, Aida. La liquidación del Contrato estatal (PDF).

<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/viewFile/2597/2236>, (Abril de 2017).

46 Procuraduría General de la Nación. Liquidación del Contrato.

[https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas\\_juridico/959\\_CE-Rad-27777](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/959_CE-Rad-27777). (2014).

*“La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro del análisis el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también -en ocasiones- la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste<sup>47</sup>.”*

En estos términos, liquidar supone, entonces, un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual.

El artículo 60 de la Ley 80 tuvo una última modificación por el Decreto 019 de 2012, que dispone:

*“Artículo 60 Modificado por el artículo Art. 217. Decreto Nacional 019 de 2012: Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.”*

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777) C.P. Enrique Gil Botero; octubre 20 2014).

*También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.*

*En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*

*Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para evitar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.*

*La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión”<sup>48</sup>.*

Los términos para efectuar la liquidación permanecieron como lo establece el art. 11 de la Ley 1150 de 2007 <sup>49</sup>, sólo que el nuevo artículo 60 eximió algunos contratos de ejecución sucesiva del deber de liquidarlos: la modalidad denominada prestación de servicios

---

48 Decreto 019 de 2012, Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, Artículo 217. 10 de enero de 2012. DO No. 48308.

49 Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Artículo 2 Numeral 4, Literal h. 16 de julio de 2007. DO No. 46.691.

profesionales y de apoyo a la gestión, que corresponde a una causal de contratación directa, según lo establece el art. 2, num. 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007<sup>50</sup>.

Visto lo anterior podemos afirmar que, todos los estatutos contractuales han mantenido la idea de que determinados contratos requieren liquidarse; (de acuerdo a la norma que define qué contratos se deben liquidar<sup>51</sup>, los contratos de ejecución instantánea, no necesitan liquidarse), esta liquidación se puede hacer de manera bilateral o unilateral; que la primera alternativa cuenta con un plazo de cuatro meses para ejercerla y la segunda dos meses,<sup>52</sup> aunque en unos estatutos la última posibilidad subsiste como potestad incluso pasado ese término. Si vencidos los plazos la administración no ha liquidado el contrato, dentro del término de caducidad, el contratista puede recurrir a la vía judicial para la liquidación de éste, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y/o penales a que haya lugar<sup>53</sup>.

No obstante, de las semejanzas descritas conviene destacar que la liquidación bilateral supone un acuerdo de voluntades, porque las mismas partes del negocio establecen los términos como finaliza la relación contractual. Ahora bien, la liquidación unilateral se materializa en un acto administrativo, por ende, como su nombre lo indica, no se trata de un acuerdo sino de una imposición de la voluntad que la administración ejerce sobre el contratista –jamás a la inversa- acerca de la forma como termina el negocio jurídico. Se trata, ni más ni menos, que de una exorbitancia en manos públicas, porque la entidad

---

50 *Ibidem*. Artículo 2 Numeral 4, Literal h.

51 Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Artículo 60. Octubre 28 de 1993. DO No. 41.094.

52 Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Artículo 11. DO No. 46.691.

53 Consejo de Estado. Sentencia 08522 de 29 de octubre de 2012. (M.P. Danilo Rojas Betancourt; Octubre 29 de 2012).

estatal queda facultada para indicar las condiciones del estado del negocio, donde puede declararse a paz y salvo o deudora o acreedora del contratista, lo mismo que tiene la potestad de determinar, según su apreciación de los hechos y del derecho, todos los demás aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato.

Desde este punto de vista, es decir, del contenido del acto, no existe diferencia entre la liquidación bilateral y la unilateral, porque la una como la otra está llamada a concluir el negocio mediante la determinación concreta y clara de los aspectos técnicos, económicos y financieros que quedan pendientes, como de lo ejecutado y recibido a satisfacción. Además, tanto un acto como el otro tienen naturaleza contractual, de allí que la distinción sólo reside en que el uno es bilateral y el otro se da mediante un acto administrativo, es decir, es unilateral.

Incluso, en todos los estatutos contractuales se ha permitido que el acto bilateral o unilateral de liquidación establezca el monto de la indemnización que una parte pagará a la otra, como consecuencia de lo sucedido durante la ejecución del contrato. El Decreto 222 lo permitió de la siguiente manera: “... *se determinarán las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar, o las indemnizaciones a favor del Contratista...*”; y las Leyes 80, 1150 y el Decreto-Ley 019 lo admitieron uniformemente cuando dispusieron en forma idéntica que: “*También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar*”.

Para el Consejo de Estado la liquidación del contrato;

*“implica un ajuste de cuentas definitivo, en ella se fija lo que a la terminación del contrato la entidad queda debiendo al contratista o lo que este le quedó debiendo, por causa de las obligaciones cumplidas en desarrollo del contrato; y es evidente que las obras adicionales que acomete el contratista, o las actualizaciones a que puede tener derecho, o los sobrecostos producidos en razón de la prórroga del plazo del contrato, generan créditos a su favor que tienen origen en el contrato mismo y que, por ende, deben ser resueltos en el acta de liquidación”<sup>54</sup>.*

Conocido el concepto general de liquidación de contratos, a continuación nos referiremos sobre las salvedades de ésta así:

#### **4.2. Salvedades en el acta de liquidación**

El Consejo de Estado desde hace años ha venido sosteniendo, que es esencial que en la liquidación de mutuo acuerdo, si se presentan diferencias entre las dos partes, es necesario si se quiere acceder a la acción judicial, que en todo caso en el acta que se suscriba se dejen salvedades. Al respecto se pronunció el Consejo de Estado así:

*“La liquidación suscrita sin reparos es un auténtico corte de cuentas entre los contratistas, en la cual se define quién debe a quien y cuánto. Como es lógico es un acuerdo entre personas capaces de disponer y las reglas sobre el consentimiento sin vicios rigen en su integridad.*

---

54 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia No. 9477 (M. P. Carlos Betancur Jaramillo).

*Pero si el acta se suscribe con salvedades o la elabora unilateralmente la administración ante la negativa del contratista a suscribirla, le queda abierta a éste su posibilidad de impugnarla jurisdiccionalmente ante el juez del contrato”<sup>55</sup>.*

Se reitera esta posición de la Sección Tercera, pero se le agregan dos elementos más aclarando como debe ser elaborada el acta de liquidación, pues no basta con que se enumere o se planteen las diferencias, se hace entonces imprescindible que esas diferencias sean consignadas con claridad y sobre todo con fundamento normativo, el segundo elemento tiene que ver con el principio de la buena fe, el cual se encuentra relacionado con la teoría de los “*Hechos propios*”<sup>56</sup>:

*se manifestó que existen dos razones que dan soporte normativo a esta exigencia: “A este respecto se debe precisar que, el deber de dejar en el acta de liquidación, en forma clara y concreta, las constancias o reclamaciones, sí tiene fundamento normativo y por eso mismo es exigible en las relaciones contractuales.*

*“En primer lugar, este hecho se funda en el artículo 1602 del Código Civil, aplicable por remisión al derecho de los contratos estatales, según el cual ‘Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado, sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.’ No puede perderse de vista que el acta de liquidación bilateral comparte la misma naturaleza del contrato, tanto por su formación*

---

55 Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de febrero 20 de 1.987, exp. 4838. ( Actor: Ingeniería Civil Ltda., Febrero 20 de 1987).

56 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 295/1999. (M.P. Alejandro Martínez Caballero; Mayo 04 de 1999).

*como por sus efectos, de modo que lo allí acordado produce las consecuencias a que se refiere el artículo citado. Desde este punto de vista, cuando no se deja en el acta constancia concreta de reclamación, se entiende que no existe inconformidad.*

*“En segundo lugar, este deber se funda en el ‘principio de la buena fe’, el cual inspira, a su vez, la denominada ‘teoría de los actos propios’, cuyo valor normativo no se pone en duda, pues se funda, en primer lugar, en el artículo 83 de la CP, según el cual ‘las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante estas’, y en forma específica, en materia contractual, en el artículo 1603, según el cual ‘los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley pertenecen a ella.’*

*“Queda, entonces, claro que la posición del a quo, compartida por esta Sala, tiene fundamento normativo suficiente, razón por la cual esta jurisdicción ha exigido su cumplimiento en las actas de liquidación bilateral de los contratos estatales”<sup>57</sup>.*

Con esta última aseveración se tiene como requisito sine qua non, tener que realizar una descripción detallada de tiempo, modo y lugar, respaldada por la normatividad que supuestamente se está vulnerando al contratista.

---

57 Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 14.113, Sentencia de julio 6 de 2005 -Exp. 14.113



*“En este sentido, constituye requisito de la acción contractual la existencia de la inconformidad, que debe quedar expresa y escrita en el acta de liquidación bilateral. Por eso ha considerado esta Sala que la constancia que el contratista inconforme consigna en el acta no puede ser de cualquier tipo; es necesario que reúna las siguientes características: que identifique adecuadamente los problemas surgidos con ocasión de contrato, es decir, que sea clara, concreta y específica; no obstante no tiene que expresar técnicamente toda una reflexión y justificación jurídico-económica, pero si debe contener, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, los motivos concretos de inconformidad”<sup>58</sup>.*

Posteriormente, esta posición se refleja en el inciso final del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 que dice:

*“Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”<sup>59</sup>.*

Se toma entonces la Sentencia 27777 de 2014 como punto de llegada hasta nuestros días de la posición del Consejo de Estado respecto de la parte inicial de la liquidación, en cuanto el contenido del acta y las excepciones que esta norma tiene, quiere decir esto, que cuando

---

58 *Ibíd.*

59 Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Artículo 11. Inciso final DO No. 46.691.

hubo hechos nuevos y posteriores a la liquidación del contrato, esto no constituye óbice para que se pueda interponer la acción jurídica.

*“Concepto técnico y naturaleza jurídica del acto de liquidación:*

*La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.*

*Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para evitar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.*

*Desde este punto de vista, es decir, del contenido del acto, no existe diferencia entre la liquidación bilateral y la unilateral, porque la una como la otra está llamada a concluir el negocio mediante la determinación concreta y clara de los aspectos técnicos, económicos y financieros que quedan pendientes, como de lo ejecutado y recibido a satisfacción. Además, tanto un acto como el otro tienen naturaleza contractual, de allí que la distinción*

*sólo reside en que el uno es bilateral y el otro es un acto administrativo, es decir, es unilateral.*

*Es bueno precisar que si bien lo normal es que la liquidación se produzca tan pronto finaliza la ejecución del contrato, existen situaciones en las que ocurre antes. Es el caso en que termina por una razón distinta a la ejecución normal y satisfactoria: como cuando las partes lo logran de común acuerdo, o lo hace el Estado en forma unilateral, o porque se declara la caducidad, o se presenta otra circunstancia imprevista que imposibilita continuar la ejecución. En estos, y en otros eventos de naturaleza similar, la liquidación procede en los términos indicados.*

*Pero cualquiera sea la causa o forma como se llegue a la liquidación bilateral, lo cierto es que la jurisprudencia ha señalado, reiteradamente, que cuando esto acontece no es posible que las partes intenten una acción judicial, para reclamar por los daños e inconformidades, si la parte interesada no dejó constancias de insatisfacción en relación con el aspecto concreto que aspira a reclamar ante el juez.*

*Pero en esta perspectiva apremian dos precisiones. En primer lugar, que el inciso final del art. 11 -citado al pie de página-, dispone que la parte que tiene derecho a efectuar salvedades, en el acta de liquidación bilateral, es el contratista, lo cual siendo cierto es insuficiente, pues resulta injustificado entender, a partir de allí –y por exclusión- que el contratante -es decir, el Estado- no tiene el mismo derecho, aduciendo que la norma no le adjudica esa oportunidad. La Sala entiende que se trata de un derecho para ambas partes: de un lado, porque a la luz del art. 13 de la CP. [4] resulta injustificado sostener contrario*

*y, de otro lado, porque lógicamente nada se opone a que también el contratante deje observaciones por su inconformidad con el resultado del contrato.*

*En segundo lugar, la nueva norma citada no dispone que la ausencia de salvedades en el acta impida a las partes demandarse posteriormente, de allí que este aspecto o consecuencia del tema sigue teniendo como fundamento la jurisprudencia de esta Sección, que no admite que las partes se declaren a paz y salvo o que guarden silencio frente a las reclamaciones que deben o debieron tener para el momento de la suscripción del acta de liquidación bilateral, y no obstante eso luego acudan a la jurisdicción, a solicitar una indemnización por los daños que sostienen haber padecido. Sobre estos conceptos, la Sección ha expresado lo siguiente, a lo largo del tiempo:*

*3.2.1. Excepción jurisprudencial al deber de dejar constancias para acceder a la jurisdicción: hechos nuevos y posteriores*

*En estos términos, en la actualidad también se concluye que para demandar es necesario que las partes hayan dejado constancias en el acta de liquidación, si ésta se hizo de manera bilateral. Esta exigencia también rige para el Estado, no sólo para el contratista. Sin embargo, este supuesto tiene un matiz que lo hace razonable, introducido por la sentencia del 5 de marzo de 2.008 -16.850-: Para exigir que las partes no se puedan demandar mutuamente, los hechos que sirven de fundamento a la reclamación debieron existir a más tardar al momento de la suscripción del acta de liquidación, o proyectarse desde allí hacia el futuro, de manera que se pueda suponer que ellas realmente están disponiendo de sus derechos y obligaciones de forma clara y libre.*

*Pero si la causa de la reclamación o demanda obedece a circunstancias posteriores y desconocidas para las partes, al momento de firmar el acta, es lógico que puedan reclamarse jurisdiccionalmente los derechos en su favor, pues en tal caso desaparece el fundamento que ha dado la Sala para prohibir lo contrario, es decir, que allí no se afectaría el principio de la buena fe contractual, con la cual deben actuar las mismas al momento de acordar los términos de la culminación del negocio, ya que no existiendo tema o materia sobre la cual disponer –renuncia o reclamo-, mal podría exigirse una conducta distinta.*

*Así, por ejemplo, es claro que un problema de estabilidad en la obra lo podrá exigir la entidad estatal del contratista después de suscrita el acta de liquidación, puesto que si al momento de firmarla los bienes se comportaban técnicamente bien no habría razón para dejar constancia en el sentido que estaba mal. Pero si un año después falla la obra, es perfectamente posible que se haga el reclamo judicial, sin que el acuerdo de entrega a satisfacción exonere al contratista de la ocurrencia de hechos posteriores que lo hagan responsable de sus actos.*

*Por tanto, las reclamaciones formuladas durante la etapa de ejecución del contrato, y a las cuales no accedió la parte destinataria de las mismas, también deben constar en el acta, pues de no hacerlo ya no se podrán proponer; pese a la actitud intensa, proactiva y diligente que la parte interesada en ellas haya puesto a lo largo de la ejecución del negocio, con el fin de obtener una respuesta favorable. Sobre el particular ha manifestado la Sala: “Esta conclusión no cambia porque existan pruebas en el proceso acerca de las*

*reclamaciones que durante la ejecución del contrato, presentó el consorcio demandante al IDU (cuaderno 2, fls. 66 y 68), las cuales fueron negadas reiteradamente por dicha entidad (fls. 67 y 70-71). Tal circunstancia, sin embargo, no eximía al contratista de cumplir la carga de dejar las constancias concretas de inconformidad correspondientes, en el acta de liquidación, momento determinante para estos efectos, y el único relevante para que su actitud tenga efectos jurídicos a posteriori, en relación con la posibilidad de demandar.” -sentencia de julio 6 de 2005. Exp. 14.113-*

*Esta idea se reiteró en la sentencia de mayo 20 de 2.009 –exp. 16.076. -, la cual dispuso: “Esta conclusión no cambia porque existan pruebas en el proceso acerca de que algunas de las reclamaciones hubieren sido presentadas durante la ejecución del contrato, así: las solicitudes de ampliación del plazo en la ejecución de las obras se realizaron el 10 de enero de 1989 y el 10 de abril de 1989 (folios 71 y 94 del cuaderno 1) y la actualización de precios se pidió el 13 de febrero de 1989 (folios 73 y 74 cuaderno 1). Tal circunstancia, sin embargo, no eximía al contratista de cumplir la carga de dejar las constancias concretas de inconformidad correspondientes en el acta de liquidación, momento determinante para estos efectos y el único relevante para que su actitud tenga efectos jurídicos a posteriori.*

*La conclusión no varía si contra el acto administrativo -en su debida oportunidad-, se interpuso el recurso de reposición, para que se revoque o modifique la decisión. El simple hecho de hacerlo sólo da cuenta de que el contratista estaba inconforme con lo decidido, en ese momento, pero eso no lo exime de hacer constar en el acta su discrepancia, al final del contrato. De hecho, en este lugar también aplican las razones expuestas, esto es, que “Debe recordarse que el acto de liquidación se constituye en la expresión final de la*

*autonomía de la voluntad de las partes que bien pueden disponer de sus derechos y obligaciones; puede acontecer que algo que fue motivo de inconformidad en el pasado resulte finalmente olvidado o que se haya comprendido -por la fuerza de las razones de la otra parte- que la exigencia no tenía razón de ser.”[7].<sup>60</sup>*

Para el Consejo de Estado, la liquidación es una esencial parte del contrato que pone fin a este y para que quede finiquitado, es decir que ambas partes, tanto la administración como el contratista queden conformes, es necesario avanzar en una serie de pasos que están estipulados, pero no necesariamente estos deben cumplirse, porque dependen de circunstancias de tipo objetivo, subjetivo, lo que en otras palabras se conoce como terminación normal, como el cumplimiento del objeto del contrato, el vencimiento del plazo extintivo de duración, la terminación o vencimiento del plazo extintivo convenido para la ejecución del objeto del contrato o el acaecimiento de la condición resolutoria expresa pactada por las partes; en tanto que la terminación anormal del contrato se puede dar entre otras razones por: la desaparición sobreviniente del objeto o imposibilidad de ejecución del objeto contratado, la terminación unilateral propiamente dicha (Ley 80 de 1993, art. 17), en los contratos estatales que sea procedente esa cláusula excepcional (Ley 80 de 1993, art. 14), la declaratoria de caducidad administrativa del contrato, en las que sea procedente esa cláusula excepcional (Ley 80 de 1993, art. 14), la terminación unilateral del contrato por violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades; la nulidad de los actos administrativos que fundamentan el contrato, y la celebración del contrato

---

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. C.P. Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777) (Enrique Gil Botero; Octubre 20 de 2014).

expresamente prohibido (Ley 80 de 1993, art. 45), el desistimiento –o renuncia-, del contratista por la modificación unilateral del contrato en cuantía que afecte más del 20% del valor original del mismo en los contratos estatales que sea procedente esa cláusula excepcional (Ley 80 de 1993, art. 14), la declaratoria judicial de terminación del contrato y la declaratoria judicial de nulidad del contrato.

### **4.3. Liquidación bilateral y unilateral del contrato**

En nuestro ordenamiento jurídico existen tres clases de liquidación de los contratos estatales, el primero de común acuerdo o bilateral, el segundo a cargo de la entidad estatal contratante o unilateral y el tercero por la vía judicial. El Consejo de Estado<sup>61</sup> señala que la liquidación de común acuerdo corresponde al balance, finiquito o corte de cuentas que realizan y acogen de manera conjunta las partes del respectivo contrato, por tanto, esta modalidad participa de una naturaleza eminentemente contractual o convencional. En cambio, la liquidación unilateral es una decisión que adopta la entidad estatal contratante sin necesidad de contar con la voluntad o con el consentimiento del respectivo contratista particular, modalidad a la cual habrá lugar en los eventos y con las exigencias establecidas para esos casos por la ley; esta modalidad de liquidación ha sido concebida y regulada como subsidiaria de la liquidación bilateral o conjunta y la liquidación judicial será aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación antes mencionadas.

---

61 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp, 16246 del 31 de marzo de 2011.



Dice el artículo 11 de la Ley 1150:

*“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.C.A.*

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”.*

Desde antes de la expedición de la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado se ha venido pronunciando sobre el tema de la oportunidad para la liquidación; *“Durante la vigencia del Decreto Ley 1150 de 2007, disponía el art. 191 que los contratos de obras públicas y de suministro debían liquidarse “una vez se hayan cumplido o ejecutado las obligaciones surgidas de los mismos”, al igual que todos los contratos como consecuencia de la declaratoria de caducidad, terminación por mutuo acuerdo, declaratoria de nulidad o terminación unilateral. El art. 193 señalaba que en el acta de liquidación del contrato además de las sumas recibidas por el contratista por la ejecución de la prestación a su cargo, debían determinarse “las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar, si a ello hubiere lugar, todo de conformidad con lo acordado en el respectivo contrato”<sup>62</sup>.*

En el año 2000 el Consejo de Estado hizo una reiteración sobre lo que se venía pronunciando respecto del tema en referencia: *“En sentencia dictada en el proceso 5.334, proferida el día 11 de diciembre de 1989, la Sala expresó, haciendo referencia a otros fallos, que cuando termina un contrato, normal o anormalmente, y no existe acuerdo entre las partes, la Administración debe liquidarlo unilateralmente; que si bien la ley no fija plazos para efectuarla de mutuo acuerdo, encuentra que el “**término plausible**” debe ser el de cuatro meses contados a partir de aquella terminación. “En cuanto a la liquidación unilateral dicha sentencia expresó que si no se logra acuerdo entre los contratantes, después de vencidos los cuatro meses, la Administración debía liquidar unilateralmente el contrato dentro de los dos meses siguientes; se afirmó que: ‘Para efecto de determinar la fecha de liquidación del contrato, la Sala ha venido aceptando como término plausible el*

---

62 Sentencia de septiembre 13 de 1.999 de la Sección Tercera, expediente N° 1024.

*de cuatro meses: dos, a partir del vencimiento del contrato para que el contratista aporte la documentación adecuada y dos para que el trabajo se haga de común acuerdo (Sent. enero 29/88, Exp. 3615. Actor Darío Vargas). A falta de acuerdo, estima la sala que la entidad contratante debe proceder a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término para hacer la liquidación de común acuerdo. Aunque este nuevo paso no está previsto por la ley de manera específica, coincide con el consagrado legalmente para que se produzca el fenómeno del silencio administrativo negativo y por esta razón lo adopta la Sala para evento como el que aquí se presenta”<sup>63</sup>.*

*“a) La liquidación voluntaria o de común acuerdo entre las partes contratantes, que ha de realizarse dentro del término fijado en el pliego de condiciones - licitación pública - o términos de referencia - concurso -, o el acordado en el contrato. A falta de esta estipulación, la ley establece de manera supletiva el deber de realizarla "a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga" (art. 60). b. Liquidación unilateral por la administración: tiene lugar cuando el contratista no concurre a la liquidación de común acuerdo o voluntaria o porque ésta no se intenta, o fracasa, en cuyo caso se realiza unilateralmente por la entidad contratante mediante acto administrativo motivado, susceptible del recurso de reposición, conforme lo prevé el artículo 61 de la ley 80. La entidad contratante dispone de dos (2) meses para proceder a esta liquidación unilateral, contados a partir del vencimiento del plazo convenido por las partes para practicarla o, en su defecto, de los cuatro (4) meses*

---

63 Sentencia de 22 de junio de 2000, Consejo de Estado, expediente número 12.723, demandante UNISYS de Colombia S.A

*siguientes previstos por la ley para efectuar la liquidación voluntaria o de común acuerdo, según lo dispuesto por la ley 446 de 1998, artículo 44 numeral 10, ordinal d), sustitutivo del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. c. Liquidación por vía judicial. Esta Sala la ha descrito en los siguientes términos: "Si la administración no liquida el contrato durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes (art. 136 núm. 10 letra d) del C.C.A.) o, en su defecto, del establecido por la ley (4 meses según lo previsto en el artículo 60 de la ley 80 de 1993), el interesado puede acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial, para lo cual cuenta con un término de caducidad de la acción de dos (2) años, siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar (C.C.A. art. 136 numeral 10 lit. d.)"*<sup>64</sup>.

Finalmente en la sentencia de 2014, el Consejo de Estado unifica los criterios referentes a la liquidación:

*"La liquidación bilateral supone un acuerdo de voluntades, cuya naturaleza contractual es evidente, porque las mismas partes del negocio establecen los términos como finaliza la relación negocial. Ahora bien, la liquidación unilateral se materializa en un acto administrativo, por ende, como su nombre lo indica, no se trata de un acuerdo sino de una imposición de la voluntad que la administración ejerce sobre el contratista –jamás a la inversa- acerca de la forma como termina el negocio jurídico. Se trata, ni más ni menos, que de una exorbitancia en manos públicas, porque la entidad estatal queda facultada para indicar las condiciones del estado del negocio, donde puede declararse a paz y salvo o*

---

64 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 1453 (C.P. Augusto Trejos Jaramillo; Agosto 6 de 2003).

*deudora o acreedora del contratista, lo mismo que tiene la potestad de determinar, según su apreciación de los hechos y del derecho, todos los demás aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato. Desde este punto de vista, es decir, del contenido del acto, no existe diferencia entre la liquidación bilateral y la unilateral, porque la una como la otra está llamadas a concluir el negocio mediante la determinación concreta y clara de los aspectos técnicos, económicos y financieros que quedan pendientes, como de lo ejecutado y recibido a satisfacción. Además, tanto un acto como el otro tienen naturaleza contractual, de allí que la distinción sólo reside en que el uno es bilateral y el otro es un acto administrativo, es decir, es unilateral. Incluso, en todos los estatutos contractuales se ha permitido que el acto bilateral o unilateral de liquidación establezca el monto de la indemnización que una parte pagará a la otra, como consecuencia de lo sucedido durante la ejecución del contrato”<sup>65</sup>.*

#### **4.4. Caducidad de la acción en la liquidación**

La caducidad de la acción en la liquidación, ha dependido siempre de la oportunidad para liquidar el contrato, es decir, que cuando surjan evidencias que posibiliten una parálisis del contrato como consecuencia del incumplimiento injustificado de las obligaciones por parte del contratista, que afecte grave y directamente la ejecución del objeto del mismo, la entidad contratante por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre. En resumen quiere decir que la existencia del acto de liquidación es la que puede dar trámite a la caducidad.

---

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, , Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777) (C.P. Enrique Gil Botero; octubre 20 de 2014).

Cuando se estableció reiteradamente por la jurisprudencia y la ley que había consenso en que si no se había estipulado en el pliego de condiciones una fecha o término para la liquidación del contrato, las partes se someterían a lo ordenado por la ley: cuatro meses para la liquidación bilateral y si esta no se hacía, la Administración contaría con dos meses para efectuar la liquidación unilateral, estos son los dos términos aceptados y aplicados a los contratos estatales en que proceda la liquidación. ¿Pero qué pasa cuando ni el contratista ni la administración liquidan el contrato dentro de ese término de los seis meses? Surge así la figura de la caducidad de la acción, puesto que si no se realiza la liquidación dentro de este término, y existen controversias, queda la posibilidad de acudir a la vía judicial, para que sea el juez el liquidador del negocio jurídico, pero, ¿existe un término para acudir al juez y se puede insistir en una liquidación bilateral o unilateral dentro del mismo?. A este respecto el Consejo de Estado se pronuncia de la siguiente manera; *“La ley no contempla dicha consecuencia y no podía hacerlo dado que tampoco regula lo relativo a los plazos, encontrándose aquí un típico caso de laguna legal que debe llenar al juez, llamado a decidir un conflicto y estando obligado a hacerlo so pena de incurrir en responsabilidad por denegación de justicia (art. 48, Ley 153 de 1887). Quizá dos posiciones pueden adoptarse al respecto: una que sostenga que en tal evento, si ni las partes de común acuerdo, ni la administración, liquidan, la administración conserva su facultad de liquidar unilateralmente, en cualquier tiempo, sin que ello obste para que el contratista recurra a la vía jurisdiccional para reclamar del juez que la ordene y, además, puede pedir que sea indemnizado por los perjuicios que la omisión administrativa le hubiere inferido. La otra, que la administración ya no puede hacerlo (liquidar unilateralmente) y que debe, entonces, recurrir al juez del contrato para que la ordene y la efectúe.*

*La Sala se inclina por la primera de dichas tesis, es decir, por la que sostenga que si la administración no liquida unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al plazo de cuatro meses (para la liquidación bilateral), correrá con los perjuicios que con ello pueda ocasionar al contratista y que éste reclame por la vía jurisdiccional.*

*En todo caso, debe quedar claro que transcurridos dos años desde la terminación del contrato, ni el contratista podrá exigir la liquidación y/o los perjuicios, ni la administración efectuarla, pues en tal caso habrá caducado cualquier acción (o, mejor, proceso), que las partes pudieran promover con fundamento en el contrato (arts. 87 y 136 del C. C. A., tal como quedaron modificados por los arts. 17 y 23 del Decreto 2304 de 1989)”<sup>66</sup>.*

*“La Sala estima que la Administración puede en el tiempo liquidar unilateralmente, aunque vencieron los plazos a que aludió la jurisprudencia para realizar la liquidación bilateral o unilateral, hasta antes de que se le notifique la admisión de la demanda, en la cual se pretende que el juez se pronuncie sobre la liquidación del contrato; hecho a partir del cual se le da certeza a la Administración de que el asunto se volvió judicial (principio de publicidad), siempre y cuando dicha notificación se haga dentro del término de prescripción o caducidad, según el caso, como también se explicará enseguida.*

*[...]*

---

66 Consejo de Estado Sentencia 5334, M. P.: Gustavo de Greiff Restrepo, proferida el 11 de diciembre de 1989.

*Por consiguiente como la ley sí fija un término para demandar esa omisión administrativa se colige que el plazo máximo que tiene la Administración para liquidar unilateralmente el contrato dependerá de dos situaciones:*

- *Primera: Si el contratista no demandó la liquidación judicial o el incumplimiento administrativo —nacido de la omisión de la Administración del deber de liquidar— el término que tendrá la Administración para liquidar será hasta el día anterior al [a aquel] en que vencería hipotéticamente el término para el contratista, para acudir al juez, en demanda de esa omisión administrativa, para efecto de la liquidación judicial o de otros objetos.*

- *Segunda: Si por el contrario el contratista sí demandó la liquidación judicial del contrato por el incumplimiento de la Administración del deber de liquidar el contrato, el término que tendrá la Administración será hasta antes de que sea notificada del auto admisorio de la demanda, siempre y cuando desde la omisión de liquidar no haya transcurrido, hipotéticamente, el plazo legal máximo, de prescripción o caducidad, según el caso, para promover ante el juez la demanda correspondiente.*

*Así entonces la incompetencia en el tiempo para que la Administración liquide unilateralmente nace del hecho relativo a que la competencia para liquidar el contrato se tornó, hipotéticamente, en judicial*<sup>67</sup>.

Con esta posición queda claro que pasados los dos años sin que se realizara la liquidación, tanto el contratista como la administración pierden la competencia de realizar una

---

<sup>67</sup> Consejo de Estado, Sentencia 12723 del 22 de junio de 2000.



liquidación unilateral o bilateral, incluso de acudir a la justicia contenciosa o de exigir liquidación de perjuicios, porque la acción caducó, cuestión esta que ha sido reiterada por el Consejo de Estado. Entonces tenemos que la liquidación judicial del contrato estatal es subsidiaria y por tanto durante el proceso judicial administrativo las partes pueden realizar la liquidación bilateral, -mas no la unilateral, por perdida de la competencia temporal, e informar al juez de dicha ocurrencia y este no podrá negarse a colaborar, utilizando mecanismos del derecho tales como la conciliación<sup>68</sup>.

Se debe tener en cuenta que la acción judicial se ejerció dentro de los términos de ley y que no haya operado la caducidad de dicha acción prevista en el art. 164, num. 2 lits. j y v).

La liquidación judicial se caracteriza, de manera específica, porque adquiere fuerza jurídica de sentencia judicial y porque es el último procedimiento del contrato estatal:

*“Así las cosas, además de que la Ley 80 de 1993 no le resulta aplicable al contrato estatal en cuestión, se observa que a la fecha en que se celebró el negocio jurídico - 23 de noviembre de 2006 -, a la fecha en que se presentó la demanda inicial - 16 de diciembre de 2009 -, así como a la fecha en que se instauró la demanda de reconvencción - 7 de marzo de 2011, ya se encontraba vigente la Ley 446 de 1998, en consecuencia, el término de caducidad para interponer la acción era de dos (2) años ”<sup>69</sup>.*

---

68 Consejo de Estado, sentencia de diciembre 14 de 2011, expediente 39338-13.

69 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Auto de mayo 27 de 2004, Expediente No. 24371, (C.P. Hernández Enríquez; Mayo 27 de 2004Alier).

De esta manera, se evidencia que el término de caducidad para el Consejo de Estado está determinado por el paso del tiempo y su límite es de dos años a partir del vencimiento del término de ley para la liquidación unilateral, luego de concluido el término de los cuatro meses para la liquidación bilateral, además en la sentencia en estudio, se hace diferencia entre los términos caducidad y prescripción, los cuales en reiteradas ocasiones son factor de confusión e incluso que para algunos actores, se trata de similares figuras <sup>70</sup>.

---

70 Decreto - ley 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, artículo 136. Enero 2 de 1984. DO No. 36.439.

Decreto Ley 2304 de 1989, por el cual se introducen algunas modificaciones al Código Contencioso Administrativo. Octubre 07 de 1989, DO No. 39013.

## Conclusiones

1. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que los requieran, serán objeto de liquidación; en la etapa de liquidación las partes acuerdan los ajustes, revisiones y reconocimientos a los que haya lugar, tiene como fin ajustar definitivamente lo que a la terminación normal o anormal del contrato se encuentre pendiente a favor o en contra de cada uno de los contratantes, por causa de la ejecución de prestaciones contractuales y sus vicisitudes.
2. El valor vinculante del acta de liquidación bilateral se manifiesta en el mérito ejecutivo que la misma ostenta, de tal manera que el cobro de las cantidades que ella arroja a favor del contratista puede verificarse a través del respectivo proceso ejecutivo en el cual se presentará como título la referida acta de liquidación.
3. En caso de no efectuarse la liquidación bilateral dentro de los cuatro meses bien porque no se intente o porque fracase, la entidad estatal debe liquidar unilateralmente el contrato lo que ha de hacer, por regla general dentro de los dos meses siguientes al plazo convenido por las partes o, en su defecto del fijado por la ley; el interesado puede acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial, para lo cual cuenta con un término de caducidad de la acción de dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.

4. La Administración tiene plazo para liquidar el contrato estatal, hasta faltando un día para que venciera el término para que el contratista acudiera judicialmente, para la liquidación, pero en el caso en el que el contratista ya hubiese demandado la liquidación judicial, el término que tendrá la administración para realizar la liquidación, sería hasta antes de que se le notificara el auto admisorio de la demanda, siempre y cuando no hubiese prescrito o caducado la acción.
  
5. En el evento en que no se proceda a la liquidación dentro de los términos previstos en la norma vigente y transcurridos los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar, sobre la caducidad de la acción contractual la administración pierde la competencia para proceder a la misma.
  
6. El vencimiento de los términos para la liquidación indicados en la ley trae consecuencias de orden disciplinario y aun de tipo penal para los servidores públicos responsables, por el no cumplimiento de sus deberes.

## **Bibliografía**

### **Jurisprudencia Corte Constitucional**

- Corte Constitucional Sentencia C-429/97. Referencia: Expediente D-1594.  
Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Septiembre 4 de 1997.

### **Jurisprudencia Consejo de Estado**

- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección, Rad 25199 Consejero Ponente:  
Danilo Rojas Betancourth. Febrero 28 de 2013.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad 1453 Consejero  
Ponente: Augusto Trejos Jaramillo. Agosto 6 de 2003.
- Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Rad Expediente 16246.  
Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. Marzo 31 de marzo de 2011.
- Consejo de Estado Sentencia. Expediente 3615 Consejero Ponente Dr. Carlos  
Betancur Jaramillo. Enero 29 de 1988.
- Consejo de Estado Sentencia 5334, Magistrado Ponente: Gustavo de Greiff  
Restrepo, proferida el 11 de diciembre de 1989.

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 12723, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Junio 22 de 2000.
  
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Auto de febrero 19 de 2004, Expediente No. 24427, Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez.
  
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Diciembre 03 de 2007.
  
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 29745 Magistrada Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Julio 18 de 2007.
  
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá D.C., octubre 20 de 2014, Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777).  
  
Consejo de Estado: Sentencia 9477, Magistrado Ponente: Carlos Betancur Jaramillo 1996.
  
- Consejo de Estado, Sentencia, Expediente 4838. Actor: Ingeniería Civil Ltda  
  
Febrero 20 de 1.987.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Expediente, 14113. Consejero Ponente. Elier E. Hernández Enriquez, Actor Consorcio José Joaquin Clavija y Ramiro Alfonso Cruz Hernández. Julio 6 de 2005.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 10264, Consejero Ponente. Ricardo Hoyos Duque. Septiembre 13 de 1.999.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 24371 Consejero Ponente. Alier Hernández Enríquez. Mayo 27 de 2004.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 14202, Consejero Ponente. Juan de Dios Montes. Agosto 20 de 1998.
- Consejo de Estado, Apelación Auto 16661. Radicado No. 17.082. Magistrado Ponente. Gustavo Rodríguez Villamizar.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 1588. Consejero Ponente. Ramiro Saavedra Becerra. Octubre 05 de 2005.

## **Legislación**

- Constitución Política. Julio 07 de 1991
  
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993.
  
- Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. 16 de julio de 2007.
  
- Ley 1437 de 2001. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011

### **Decretos**

- Decreto 222 de 1983 Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. 06 de febrero de 1983.
  
- Decreto 19 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. 10 de enero de 2012.



- Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. 26 de mayo de 2015.

## **Doctrina**

- Álvarez Gutiérrez Cristian -La Opinión- 18-02-2015
- Estrada Vélez, Sergio Iván (2011). Los principios Jurídicos y el Bloque de Constitucionalidad (Tercera Edición). Medellín- Colombia. Sello Editorial Universidad de Medellín
- Palacio Hincapie Juan Ángel (2005). La Contratación de las Entidades Estatales. (Quinta Edición Reimpresión 2007). Medellín – Colombia. Librería Jurídica Sánchez
- Rodríguez, Gustavo Humberto (1994). “Principios de la Contratación Estatal” en La Nueva Contratación Administrativa. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Solano Sierra Jairo Enrique (2010).Contratación Administrativa. (Cuarta Edición). Bogotá – Colombia. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Uribe Holguín, R. (1980). De las obligaciones y del contrato en general. Bogotá: Ediciones Rosaristas, p. 252.

## **Webgrafía**

- Aida Patricia Hernández Silva. La Liquidación del Contrato Estatal (pdf)
- Gaceta del Congreso 75 del 27 de Septiembre de 1992 Exposición de Motivos Ley 80 <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/viewFile/2597/2236>
- Real Academia de la Lengua <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=UC5uxw>
- <http://contratacionestatal.blogspot.com.co/2016/07/aproximacion-al-proyecto-de-revision.html> acceso en Noviembre de 2017.
- <https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/informacion-publica>