**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Definición – Objetivo**

La liquidación es el momento en el cual, una vez concluido el contrato estatal, las partes cruzan cuentas respecto de sus obligaciones. El objetivo de la liquidación es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo, o si existen obligaciones por cumplir, y con ocasión de aquella se puede acordar la forma en que deben ser cumplidas.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Normativa**

Las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales son el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su manejo.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Oportunidad**

[…] en ejercicio de la autonomía de la voluntad y de conformidad con los criterios de la naturaleza, objeto y plazo del contrato, la entidad puede definir en el pliego de condiciones o en el contrato el plazo para efectuar la liquidación de mutuo acuerdo. En ausencia de pacto contractual, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prevé un término supletivo de 4 meses contados desde: (i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, (ii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o (iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato. […]

Durante este término, el contratista puede solicitar que se adelante el trámite de liquidación. Sin embargo, es responsabilidad de la Entidad Estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a la liquidación, de manera que el contrato pueda ser liquidado bilateralmente, bien sea en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o los cuatro meses señalados en la Ley, según corresponda. Esta liquidación bilateral puede ser total o parcial, y el documento que la contiene presta mérito ejecutivo, siempre que se satisfagan los elementos para considerarlo como tal.

**TIPOS DE LIQUIDACIÓN – Liquidación Unilateral**

Si no es posible efectuar la liquidación de manera bilateral, el ordenamiento jurídico prevé una facultad, de carácter subsidiario, para que la Entidad Estatal realice la liquidación unilateralmente. […] Si no se logra la liquidación bilateral del contrato, la Entidad Estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente dentro del término de 2 meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para liquidar bilateralmente o, ante el silencio de estas, del vencimiento de los 4 meses supletivo establecido por la ley.

Finalmente, transcurridos estos meses, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido, de mutuo acuerdo o unilateralmente, salvo que el contratista haya presentado la demanda con la cual pretenda la liquidación judicial del contrato. De esta manera, durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá ser solicitada judicialmente por el interesado.

En suma, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza el juez contencioso administrativo o un tribunal arbitral dentro de un proceso judicial de controversias contractuales y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación y para ello existe un plazo máximo de 2 años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con la citada sentencia de unificación del Consejo de Estado.

**LIQUIDACIÓN UNILATERAL DE CONTRATOS – Muerte o incapacidad física permanente del contratista – Persona Natural – Persona jurídica**

De este modo, y concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, es viable que, ante el vacío de regulación concreta en el planteamiento de la consulta, se acuda a la analogia legis[…]

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que la muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural o por disolución de la persona jurídica del contratista, constituye un hecho que impide la liquidación bilateral por las razones ya expuestas en el desarrollo de este concepto para la terminación unilateral y tal sentido la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente durante el término de 2 meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para efectuar la liquidación bilateralmente, o ante el silencio de estas, del vencimiento de los 4 meses supletivos establecidos en la Ley. En todo caso, transcurridos estos 2 meses, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo, dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido.

**CCE-DES-FM-17**

Bogotá D.C. 21 de Diciembre de 2022



Señora

**Carine Pening Gaviria**

Bogotá D.C.

**Concepto C – 873 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Definición – Objetivo / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Normativa / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Oportunidad / TIPOS DE LIQUIDACIÓN – Liquidación Unilateral / LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural o por disolución de la persona jurídica del contratista |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20221109011250  |

Estimada Señora Pening:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta radicada el 9 de noviembre de 2022.

1. **Problema planteado**

Usted formula solicitud de consulta compuesta por los siguientes interrogantes:

«1. ¿Puede la entidad estatal liquidar el contrato en forma unilateral cuando existe acta de terminación anticipada firmada entre las partes y el contratista falleció sin que se pagaran los recursos y se liberara el saldo no ejecutado?

2. ¿Puede la entidad estatal liquidar unilateralmente el contrato estatal, cuando el contrato se ejecutó en debida forma, se encuentra terminado, la sociedad con la que se firmó el contrato se encuentra disuelta y deben liberarse saldos no ejecutados?».

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de todos los partícipes de la contratación estatal ni para asesorar procesos de contratación.

 La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a cada entidad y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección de Gestión Contractual, dentro de los límites de sus atribuciones, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal, para efectos de lo cual se realizarán algunas consideraciones sobre la liquidación de los contratos estatales, tipos y términos para realizarla. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se pronunció sobre la liquidación de los contratos en el concepto con radicado No. 4201912000004908 del 27 de septiembre de 2019 y los conceptos con número interno CU-028 de 25 de febrero de 2020, C-221 de 21 de abril de 2020 y C-444 del 23 de julio de 2021. Adicionalmente, se analizó la garantía de cumplimiento y la liquidación de los contratos estatales en los conceptos C-479 del 27 de julio de 2020, C-625 del 28 de septiembre del 2020, C-078 del 17 de marzo de 2021 y C-769 del 16 de noviembre de 2022[[1]](#footnote-2). Las tesis expuestas en dichas oportunidades se reiteran a continuación.

**2.1. Liquidación de los contratos estatales**

La liquidación es el momento en el cual, una vez concluido el contrato estatal, las partes cruzan cuentas respecto de sus obligaciones, por tanto, su objetivo es determinar si pueden declararse a paz y salvo mutuo o si, por el contrario, existen aún obligaciones por cumplir, para acordar la forma en que deben ser cumplidas[[2]](#footnote-3). En armonía con lo anterior, la doctrina ha definido la liquidación de la siguiente manera:

*«*[…] la liquidación del contrato estatal corresponde al arreglo o ajuste económico, técnico y jurídico al que se llega de forma bilateral (por las partes del negocio), unilateralmente (por la administración), por el juez o por el árbitro, según el caso, para determinar el estado final de la relación contractual, no solo en cuento al cumplimiento del objeto acordado y al recibo a satisfacción de los productos contratados (bienes y servicios), sino, además, para definir la situación en la que quedan los contratantes, luego de la ejecución del contrato, en el sentido de disponer cuánto se adeudan, de qué manera y en qué plazos se han de efectuar los pagos pendientes y las condiciones para el establecimiento del respectivo paz y salvo. En otras palabras, la liquidación es el acto jurídico bilateral, administrativo o judicial, en el que se plasma y formaliza la situación financiera y jurídica de las partes, al término de la relación contractual (aspecto subjetivo) y el grado de cumplimiento del objeto contratado (aspecto objetivo); de ahí que pueda hablarse, en términos amplios, de un doble contenido, que debe estar presente en toda liquidación. En efecto, el corte de cuentas realizado en ella tiene un doble alcance: (i) hacer un balance definitivo del negocio, en sus aspectos técnicos, financieros y jurídicos (aspecto objetivo o material) y ii) definir la situación jurídica de las partes, estableciendo si pueden constituirse o no a paz y salvo; lo que exige, en la práctica, que los negociantes dialoguen e intenten ponerse de acuerdo (aspecto subjetivo)[[3]](#footnote-4).*»*

En línea con lo anterior, según la jurisprudencia, la liquidación es el ajuste de cuentas donde las partes hacen un balance económico, técnico y jurídico del cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por el otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio[[4]](#footnote-5).

Las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales son el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación y los contratos en que procede, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su realización. En relación con el artículo 60 referido, la doctrina ha indicado que:

*«*La ley 80 de 1993 […] dispuso en el artículo 60 que serían objeto de liquidación todos los contratos de tracto sucesivo, entendiendo por estos los de ejecución y cumplimiento prolongados en el tiempo, así como los demás que lo requieran –que son generalmente aquellos de ejecución instantánea en los que la misma se ha extendido temporalmente–, etapa en la cual las partes debían acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que hubiera lugar, y que el contenido de la misma debía reflejar «los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo[[5]](#footnote-6).*»*

Así las cosas, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran «*serán objeto de liquidación*». El mismo artículo prescribe que no será obligatoria la liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Adicionalmente, en los contratos las entidades estatales deben definir la oportunidad y forma de recibir el objeto contratado y, en cada caso, si un contrato requiere o no de liquidación, con arreglo a criterios tales como la naturaleza, objeto y plazo del contrato[[6]](#footnote-7), así como la probabilidad de que puedan surgir diferencias durante la ejecución del contrato; sin perjuicio de que, como se indicó, todos los contratos estatales de *tracto sucesivo* o aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo siempre deban liquidarse, convirtiéndose en estos contratos en una cláusula de la naturaleza, conforme a la clasificación prevista en el Código Civil.

**2.2. Tipos de liquidación y término para efectuarla**

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007[[7]](#footnote-8) contiene las reglas de tipo procedimental para liquidar los contratos estatales, las cuales se pasan a explicar. En primer lugar, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y de conformidad con los criterios de la naturaleza, objeto y plazo del contrato, la entidad puede definir en el pliego de condiciones o en el contrato el plazo para efectuar la liquidación de mutuo acuerdo. En ausencia de pacto contractual, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prevé un término supletivo de 4 meses contados desde: i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato; ii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato; o, iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato.

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 señala que la liquidación de mutuo acuerdo deberá realizar dentro del plazo previsto en *«los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto».* Para dilucidar a qué se refiere la norma con «equivalentes» resulta necesario tener presente que el pliego de condiciones es un documento contentivo de las reglas aplicables a un determinado proceso de selección, que *«materializa los principios de planeación contractual y de trasparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento [y que] constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar»[[8]](#footnote-9).* A partir de tales características debe determinarse la equivalencia de un documento con un pliego de condiciones, la cual se puede ejemplificar claramente con la invitación a participar en los procesos de mínima cuantía[[9]](#footnote-10), documento dentro del cual la entidad contratante debe fijar las reglas aplicables al procedimiento de selección, cumpliendo con la función del pliego de condiciones. En tal sentido, es un documento «equivalente» del mismo en los términos del artículo 11 *Ibídem,* dentro del cual es viable establecer el plazo para la liquidación de mutuo acuerdo.

De otra parte, cuando el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 hace referencia al término que «*acuerden las partes*» para efectos de la liquidación de mutuo acuerdo, claramente, está habilitando a las partes para que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad que les asiste, prevean, de común acuerdo, un plazo para la liquidación bilateral, el cual, en principio, debe estar recogido en el contrato, al ser este el acto jurídico bilateral en el que se consigna originalmente la voluntad de las partes. Sin embargo, cabe la posibilidad de que en el contrato inicialmente suscrito no se haya previsto un acuerdo para la liquidación bilateral. Este hecho no impide que, en el marco de la ejecución del contrato, las partes acuerden fijar el referido plazo; acuerdo que, en tanto significa una alteración de las reglas que orientan la relación contractual, entraña una modificación del contrato. Por tal razón, su celebración debe cumplir con los requisitos del negocio jurídico, ameritando la concurrencia de capacidad jurídica de los agentes, un consentimiento libre de vicios, un objeto y causa lícita, así como la elevación a escrito requerida en materia de contratación estatal[[10]](#footnote-11). Esto, de cara a lo consultado, significa que para que un documento en el que se fije el plazo para la liquidación de común acuerdo sea válido, requiere de la confluencia de los mencionados elementos.

Ahora bien, el término de 4 meses previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dado su carácter supletivo, solo resulta aplicable ante la ausencia de regulación de este en el pliego de condiciones –documento equivalente– o acuerdo entre las partes en torno al plazo de liquidación bilateral. Por lo tanto, las partes, en desarrollo de la autonomía de la voluntad que les asiste, están habilitadas para pactar un término diferente, el cual puede ser inferior o incluso superior al plazo supletivo, ante la ausencia de una prohibición normativa al respecto, y ante la existencia, en cambio, de habilitación legal. Sobre este punto, no debe perderse de vista que las actuaciones contractuales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración pública se encuentran sometidas a los principios de la función administrativa[[11]](#footnote-12), lo cual implica que las mismas se desarrollen en procura de la economía y la celeridad[[12]](#footnote-13). Esto significa que, en ejercicio de la facultad que les asiste para fijar el plazo para la liquidación bilateral, las partes deben actuar en garantía de estos principios, por lo que el término que se acuerde debe ser fijado de manera razonable.

Durante este término, el contratista puede solicitar que se adelante el trámite de liquidación. Sin embargo, es responsabilidad de la Entidad Estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a realizarla[[13]](#footnote-14), de manera que el contrato pueda ser liquidado bilateralmente, bien sea en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o el supletivo de cuatro meses señalado en la ley, según corresponda. Esta liquidación bilateral puede ser total o parcial[[14]](#footnote-15), y el documento que la contiene presta mérito ejecutivo, siempre que se satisfagan los elementos para considerarlo como tal.

Si no es posible efectuar la liquidación de manera bilateral, el ordenamiento jurídico prevé una facultad, de carácter subsidiario, para que la Entidad Estatal realice la liquidación unilateralmente. En relación con este aspecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 28 de junio de 2016[[15]](#footnote-16), manifestó que:

*«*[…] se debe tener en cuenta que la liquidación unilateral es subsidiaria o supletoria frente a la bilateral, dado que el contratista tiene derecho a acordar la liquidación, debidamente reconocido por el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, el contratista debe ser convocado o citado por la entidad contratante con el fin de intentar la liquidación bilateral, puesto que en el supuesto caso de que no sea así, la (.liquidación unilateral posterior que llegase a practicar la administración resultaría inválida, dado que no tendría competencia material para hacerla y por cuanto su adopción con tal omisión vulneraría el derecho del contratista al debido proceso y sus corolarios de defensa y contradicción y, además, configuraría un abuso de poder».

Si no se logra la liquidación bilateral del contrato, la Entidad Estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente dentro del término de 2 meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para liquidar bilateralmente o, ante el silencio de estas, del vencimiento de los 4 meses supletivo establecido por la ley.

Finalmente, transcurridos estos meses, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido, de mutuo acuerdo o unilateralmente, salvo que el contratista haya presentado la demanda con la cual pretenda la liquidación judicial del contrato. De esta manera, durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá ser solicitada judicialmente por el interesado. En este sentido, en decisión de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 1 de agosto de 2019[[16]](#footnote-17), se expresó:

*«*Como pudo apreciarse, este precepto legal permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e  incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatorio se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción*»*

A su turno, en relación con la pérdida de competencia de la administración para liquidar el contrato unilateralmente, ante la presentación de una demanda, el Consejo de Estado, en sentencia del 1 de junio de 2020, varió la línea jurisprudencial, en el sentido de ubicar la pérdida de competencia con la presentación de la demanda, y no en la notificación del auto admisorio, como se sostenía anteriormente. En efecto, se indicó que:

*«*La Corporación ha señalado de manera consistente que la Administración pierde la competencia para liquidar el contrato cuando el contratista, previamente, haya instaurado la acción judicial correspondiente, fenómeno que se explica por el traslado de esa competencia a otra autoridad […] La jurisprudencia ha sostenido, a partir de lo preceptuado en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA, [subrogado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998] , que la notificación del auto admisorio de la demanda que tenga por objeto la liquidación judicial del contrato es el hito que genera la pérdida de competencia de la entidad para ejercer la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, mientras esta no lo haya liquidado unilateral o bilateralmente. […] No obstante, la Sala encuentra que el punto de partida de la pérdida de competencia que se fijó jurisprudencialmente es susceptible de ser revisado, a partir del empleo de un criterio de interpretación que resulte coherente con los efectos procesales que el legislador fijó la presentación de la demanda. […] [L]a demanda produce numerosos e importantes efectos jurídicos materiales que equivalen, en general, a un reforzamiento o intensificación, desde el punto de vista del actor, de una situación jurídica sustantiva. Este reforzamiento se produce creando consecuencias que originalmente no existían, como la constitución en mora, o conservando consecuencias que existían, pero estaban en trance de desaparecer. La consecuencia típica de conservación es la que produce la presentación de la demanda, al interrumpir la prescripción. Al efecto, el Artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el decreto 2282 de 1989, aplicable a la presente controversia, […] Frente al vacío que se pretende colmar se hace necesario un ejercicio de integración normativa que esté mas (sic) acorde con los efectos que la legislación procesal le atribuye a la presentación de la demanda, y que no están condicionados a su notificación. Desde este enfoque, la Sala declarará que la Administración perdió competencia para liquidar el contrato en forma unilateral, a partir de la fecha en que se presentó la demanda que pretendió su liquidación judicial*».*

En armonía con lo anterior, se podrá, entonces, interponer una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo solicitando la liquidación judicial del contrato mediante el medio de control de controversias contractuales, en los términos del artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–. La demanda debe ser presentada dentro del término que establece el artículo 164 del CPACA, pues de lo contrario operará el fenómeno de la caducidad, por lo cual no sería posible realizar la liquidación del contrato por ningún medio.

En este punto, vale la pena aclarar que en relación con el término de caducidad para demandar en aquellos contratos que requieran liquidación, la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado ha determinado que, en virtud del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, la regla general es que los dos años comiencen a correr a partir de la fecha de expedición del acta de liquidación, bien sea unilateral o de mutuo acuerdo, y solo en caso de que no exista liquidación de ningún tipo, el término de dos años comienza a contar a partir de la suma de los seis meses que trata en artículo 11 de la Ley 1150 de 2011.

Así las cosas, es claro que el ordenamiento jurídico vigente permite la liquidación unilateral, bilateral incluso judicial una vez vencido el plazo establecido por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. En otras palabras, la liquidación final de los contratos estatales tiene un ámbito temporal que empieza con la terminación del contrato y comprende el período contractual pactado por las partes o supletivo legal –de 4 meses– para la liquidación bilateral, más el período legal para la liquidación unilateral –de 2 meses–, más el plazo de dos años para hacerlo de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de que se solicite la liquidación judicial.

Por tanto, si se trata de un contrato en el cual no existe pacto sobre el término para la liquidación bilateral, el término supletivo aplicaría, y se podría liquidar el contrato dentro de los 4 meses siguientes a su terminación de manera bilateral, dentro de los 2 meses siguientes a ellos de manera unilateral por la entidad, más un plazo de 2 años para la liquidación unilateral, bilateral o judicial: para un total de 2 años y 6 meses. Estos términos pueden verse modificados si las partes acuerdan un plazo mayor o menor para realizar la liquidación de mutuo acuerdo, con lo cual dejaría de estar incluido el término supletivo de la Ley 1150 de 2007

En suma, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza el juez contencioso administrativo o un tribunal arbitral dentro de un proceso judicial de controversias contractuales y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación y para ello existe un plazo máximo de 2 años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con la citada sentencia de unificación del Consejo de Estado.

**2.3. Liquidación Unilateral**

Conforme a lo expuesto, así como a lo señalado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, una vez expirado el plazo expreso indicado en los pliegos de condiciones o en el contrato o, en su defecto, el tácito o supletivo de cuatro meses previsto en la ley, sin que el contratista se haya presentado a la liquidación o las partes no hubieren llegado a un acuerdo, las entidades estatales tendrán la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, y para ello se deberá de expedir el correspondiente acto administrativo.

Frente al particular, es importante precisar que, al tener la liquidación unilateral un carácter subsidiario o supletorio, resulta indispensable la convocatoria que debe hacer la entidad contratante al contratista con el fin de intentar la liquidación bilateral, puesto que dicha actuación garantiza el derecho del contratista al debido proceso, así como su posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción.

Frente a este tema la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido enfática en señalar:

 “[L]a finalidad del procedimiento administrativo de liquidación está encaminada, ante todo a procurar que el contrato culmine de la misma forma en que tuvo su génesis, es decir, mediante el acuerdo de voluntades. Para ello resulta indispensable que la entidad pública agote todos los medios a su disposición para procurar la participación activa del contratista en la liquidación… si el contratista nunca tuvo conocimiento del inicio del procedimiento, bien porque no fue convocado, o bien porque se le impidió intervenir en el trámite del mismo, resulta evidente que no será procedente ni legalmente viable el ejercicio de la prerrogativa de liquidación unilateral, entre otras razones por la vulneración del debido proceso.[[17]](#footnote-18)”

En el mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en sentencia del veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253), Consejero ponente Álvaro Namén Vargas Bogotá D.C., se pronunció en los siguientes términos:

Así, es necesario considerar que la Ley 80 de 1993 establece que en las actuaciones contractuales se aplicarán las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, en tanto que sean compatibles con la contratación estatal y, en subsidio, se aplicarán las normas procesales civiles (artículo 77). Congruente con esta disposición, el CPACA precisa que las normas que corresponden al procedimiento administrativo, “se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas” (artículo 2).

Por lo anterior, el acto mediante el cual se liquide unilateralmente un contrato, en tanto que es expresión de función administrativa y obedece a una actuación administrativa, deberá desarrollarse “con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad” (artículo 3, CPACA).

En ese orden de ideas, el acto que contenga la liquidación unilateral del contrato estatal llevada a cabo por parte de la entidad estatal vulnerando los principios y reglas que atañen al contenido, la competencia, la publicidad o, en términos generales, la ley, estará afectado de invalidez y, por lo tanto, será susceptible de nulidad.

En línea con lo anterior, para que pueda adelantarse la liquidación unilateral de un contrato es preciso que se cite al contratista para tal efecto y que: (i) no se presente o (ii) no se logre acuerdo; cumplidos estos presupuestos la entidad puede adoptar la liquidación definitiva por lo cual la presencia del contratista al trámite liquidatorio es necesaria para agotar las posibles actuaciones entre las partes que, posiblemente, culminen en un acto bilateral.

Ahora bien, es importante precisar que si bien, es necesaria la convocatoria o citación al contratista para comparecer a la liquidación bilateral, no debe perderse de vista que ello no implica como tal la necesidad de adelantar un procedimiento administrativo propiamente dicho, ya que no se trata de un procedimiento sancionatorio sino del ejercicio de una facultad otorgada por el legislador mismo. Lo anterior, fue analizado en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado[[18]](#footnote-19) en los siguientes términos:

«Así, de acuerdo con la ley la liquidación unilateral puede adelantarse sin necesidad de un procedimiento administrativo en el que se permitan descargos y decreto de pruebas al contratista ya que no corresponde a un trámite sancionatorio sino al ejercicio de una facultad legal que permite establecer mediante acto administrativo el cruce de cuentas final del contrato.

La Constitución Política dispone que el debido proceso se garantizará en todas las actuaciones administrativas y ello impone el respeto de las formas propias de cada procedimiento, de modo que cuando el legislador ha regulado la forma en que estos se surten el debido proceso se garantiza acogiéndose al trámite legal o reglamentariamente previsto; la Ley 80 de 1993  faculta a la administración para liquidar el contrato en forma directa con la sola condición de haber citado al contratista para intentar pactarla, fracasado lo cual se habilita el ejercicio de la competencia para hacerlo unilateralmente».

De este modo, la liquidación unilateral no es un acuerdo sino una imposición de la voluntad que la administración ejerce sobre el contratista y se materializa a través de la expedición de un acto administrativo. En tal sentido, su reconocimiento como una de las potestades excepciones o cláusulas exorbitantes ha variado de posición tanto en la jurisprudencia del Consejo de Estado como en la doctrina. Las primeras veces que el tema fue tratado por el alto tribunal, la posición fue que la liquidación unilateral era una exorbitancia como se describe a continuación.

En la sentencia con radicado No. 4.303, del 13 de mayo de 1988, la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuando aún se encontraba vigente el Decreto 222 de 1983, consideró que la liquidación unilateral tenía una doble connotación, como acto administrativo y como ejercicio de una potestad exorbitante[[19]](#footnote-20).

En el mismo sentido, las sentencias con radicado interno 8.126 del 13 de mayo de 1995, Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández, radicado No. 10.703, del 18 de julio de 1997, Sección Tercera, Consejero ponente Juan de Dios Montes Hernández y radicado No. 10.781 del 18 de noviembre de 1999, Sección Tercera, Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque, también calificaron de exorbitante a la liquidación unilateral, al considerar que ante la imposibilidad de realizar una liquidación de común acuerdo, la normativa previó la posibilidad de que la entidad estatal lo realizará unilateralmente, como una prerrogativa de poder público, para evitar la paralización de los procedimientos administrativos y garantizar la culminación de los procesos contractuales, sin necesidad de intervención de un tercero y que la exorbitancia supone el ejercicio de facultades unilaterales que la ley únicamente otorga a una de las partes del contrato: la entidad estatal, para que lo ejerza dentro de un lapso de tiempo. Es decir, por disposición legal la Administración ostenta, de manera temporal, la competencia para ejercer unilateralmente determinadas facultades que le son propias por su naturaleza de entidad estatal.

Posteriormente, la sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2002-0012-01(22.195), del 4 de julio de 2002, Sección Tercera, Consejero Ponente: Jesus María Carrillo Ballesteros, produjo un cambio en la línea que venía proponiendo el Consejo de Estado al disponer que la liquidación unilateral, de la que es titular la Administración, por lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, no es un poder excepcional o privativo de la Administración, pues el ejercicio de dicha facultad únicamente supone poner fin al contrato teniendo en cuenta el desarrollo económico del mismo y los saldos existentes entre las partes, situación que por sí misma no es ejercicio de un poder excepcional de las entidades estatales, sino el simple ejercicio de una facultad necesaria para concluir los procesos de contratación ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes.

Sin embargo, a pesar de que lo anterior fue la *ratio decidendi* de la sentencia, la aclaración de voto realizada por Ricardo Hoyos Duque difiere de lo expuesto. Para el consejero no es posible afirmar que la liquidación unilateral no suponga el ejercicio de un poder exorbitante, pues las decisiones unilaterales, por el simple hecho de provenir del querer de una sola parte y tener efectos aplicables a todos los sujetos del contrato estatal, son facultades que a pesar de tener fines legítimos -evitar la paralización-, son excepcionales al derecho común, pues se trata de poderes otorgados para el cumplimiento de fines estatales y generar economía y eficiencia en la etapa final del contrato estatal.

El 31 de agosto de 2006 el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia con radicado No. 25000-23-26-000-1991-07664-01(14.287), Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, afirmó que la liquidación unilateral no era una facultad exorbitante de la Administración, en la medida en que, basándose en un criterio estructural, ni el Decreto-Ley 222 de 1983 ni la Ley 80 de 1993 le dieron está naturaleza. Sumado a lo anterior, la línea se fundamentó en jurisprudencia que había tomado la misma posición argumentando que los poderes unilaterales de la Administración tienen por finalidad la correcta ejecución del contrato, y por tanto aquellas facultades que a pesar de ser unilaterales no tienen este fin no podrían ser consideradas exorbitantes. Así pues, el hecho de que una facultad o poder sea unilateral no otorga por sí mismo la calidad de exorbitante.

Ahora bien, en la sentencia con radicado No. 73001-23-31-000-1999-9333-01(19.333), del 4 de julio de 2007, Sección Tercera, Consejero Ponente: Germán Rodriguez Villamizar, el Consejo de Estado planteó una tercera tesis sobre el tema, y por tanto una nueva posición. Explicó que en la liquidación unilateral podían existir varios tipos de actos, algunos de los cuales constituían el ejercicio de una facultad exorbitante y otros que, a pesar de ser una manifestación unilateral de la Administración, no surgían de una facultad excepcional.

Bajo este contexto y a pesar de que en 2006 la jurisprudencia del Consejo de Estado calificó como no exorbitante a la liquidación unilateral, en sentencia con radicado No. 11001-03-26-000- 2009-00001-00(36.252), del 10 de junio de 2009, Sección Tercera, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, dispuso que los jueces arbitrales no podían ejercer control de los actos administrativos en los que la Administración hiciera uso de las facultades excepcionales, dentro de los que se incluyen los actos de liquidación unilateral. De esta forma, después de un estudio de la sentencia de constitucionalidad C-1436 de 2000, determinó que los poderes o potestades excepcionales de la administración no se reducen, en materia contractual, a los que enuncia el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, sino que muchos otros comparten esa naturaleza.

Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto por el Consejo de Estado en el expediente No. 36.252, del 10 de junio de 2009, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, el fallo de la Corte Constitucional debe ser entendido de tal forma que solo cobija las facultades exorbitantes contempladas por los artículos 14 y siguientes de la Ley 80 de 1993, sin que ello implique que sean las únicas potestades excepcionales que consagra la norma, pues se deben entender como poder exorbitante todos los poderes de carácter excepcional a los cuales recurre la Administración en su calidad de tal, independientemente de su ubicación normativa.

De este modo, reafirmando que la liquidación unilateral es un poder excepcional, las sentencias con radicado No. 05001-23-26-000-1990-00842-01(17.322) del 14 de abril de 2010; 25000-23- 26-000-1992-07954-01(18.082) del 19 de octubre de 2011 y 05001-23-24-000-1995-01110- 01(21.483) del 18 de julio de 2012, de la Sección Tercera, Consejero Ponente Enrique Gil Botero, determinaron que esta surge ante la imposibilidad de realizar una liquidación bilateral generando la necesidad de establecer mecanismos en favor de las entidades estatales para finiquitar procesos que son necesarios para culminar los procesos contractuales.

Posteriormente, introduciendo diferencias, y contradicción, el Consejo de Estado en sentencia con radicado No. 52001-23-31-000-2003-00665-01(32.797), del 16 de marzo de 2015, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, se pronunció indicando que la liquidación unilateral del contrato es una facultad legal que no implica el ejercicio de una potestad exorbitante, pues no se encuentra en la lista que la Ley 80 de 1993 contempla como tal, es decir, que esta sentencia se basa en un criterio meramente de forma para definir si una cláusula es o no exorbitante.

Sumado a lo anterior, en la sentencia con radicado No. 25000-23-26-000-2011-00143- 01(55836) del 24 de abril de 2017, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, al analizar si en un convenio interadministrativo una entidad estatal había extralimitado su competencia al liquidarlo de manera unilateral, determinó que dado que la liquidación unilateral no supone el ejercicio de un poder exorbitante, por no estar contenida en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, nada impide que las partes en un convenio interadministrativo pacten su ejercicio. Esto tendría como fundamento que la liquidación unilateral, al no ser una cláusula exorbitante, no estaría cubierta por la prohibición que contempla la Ley 80 de 1993 respecto de la imposibilidad que en los contratos o convenios interadministrativos se pacten cláusulas o estipulaciones excepcionales, y por tanto es viable que las entidades, en este tipo de acuerdos de voluntades –interadministrativos-, pacten la liquidación unilateral.

Finalmente, en esta línea jurisprudencial, el Consejo de Estado, en sentencia con radicado No. 73001-23-33-000-2014-00205-00(55756), del 4 de mayo de 2018, Sección Tercera Subsección A, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, consideró que en un contrato celebrado por dos entidades estatales, un municipio y una ESE, la entidad estatal contratante se encontraba facultada para liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo en la medida en que los contratos de tracto sucesivo, como el de prestación de servicios sometido a examen, serán objeto de liquidación de mutuo acuerdo o de forma unilateral a falta de aquella, sin que exista una excepción a la aplicabilidad de dicha facultad de la Administración. De esta forma, en dicho caso, el municipio – contratante-, por ministerio de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, tenía la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, sin que la ESE, a pesar de ser entidad estatal, también tuviese dicha facultad, pues la misma «se halla reservada a la entidad estatal, que dentro el vínculo negocial hubiera desempeñado el rol de contratante, esto es, aquella que hubiera demandado de otro la prestación de un servicio para el cumplimiento de su cometido misional, condición que en este caso ostentó el ente territorial y no la empresa social del Estado».

En suma, de lo expuesto hasta el momento se advierten dos posiciones respecto a la naturaleza de la liquidación unilateral:

1. La tesis mayoritaria, y sostenida en el tiempo que ha considerado que la liquidación unilateral es una cláusula exorbitante o poder excepcional, porque es una facultad unilateral exclusiva de la entidad estatal, que a pesar de no estar contemplada en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 su naturaleza es evidentemente excepcional al derecho común, y
2. La tesis menos reiterada, propuesta por el algunos Consejeros en forma intermitente, que considera que la liquidación unilateral no es una facultad exorbitante o poder excepcional, toda vez que la Ley 80 de 1993 no la calificó expresamente así. De esta forma, la Ley 80 de 1993, en el artículo 14, establece, entre otras, la interpretación, modificación y terminación unilaterales como cláusulas excepcionales al derecho común, que no pueden ser pactadas en los contratos o convenios interadministrativos, por prohibición expresa del Estatuto General de la Contratación Pública. Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, que otorga la facultad legal a las entidades estatales de liquidar unilateralmente los contratos, no contempla excepción a su aplicabilidad.

Ahora bien, al respecto la posición de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente comparte la posición jurisprudencial que considera que la liquidación unilateral es una cláusula o poder exorbitante. Así lo señaló en concepto con radicado 2201913000007096 del 25 de septiembre de 2019 así:

«Lo anterior porque la liquidación unilateral contempla el ejercicio de privilegios ajenos al derecho común, por ejemplo, el hecho de que de forma unilateral una de las partes de la relación declare que el contratista tiene deudas y determine el valor al que asciende, cuando aquel que realiza la declaración se constituye como el mismo acreedor.

De esta forma, dado que la liquidación unilateral es una facultad que tienen las entidades estatales de hacer un balance final o ajuste de cuentas del contrato, para terminar la relación jurídica obligacional cuando el contratista no se presente a la liquidación o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, el acto administrativo que surge del ejercicio de dicho poder es un título ejecutivo generado por quien es parte del negocio jurídico, y que puede contener saldos a su favor que podrían conllevar que el juez libre un mandamiento ejecutivo o se ejecute su cobro coactivamente.

Por otra parte, una cláusula es o no exorbitante atendiendo a su naturaleza y no por la simple ubicación en un artículo de la Ley 80 de 1993, es decir, que se debe realizar un análisis de su contenido material para definir si contiene o no un privilegio que en sentido estricto no se confiere en el derecho común. De esta forma, independientemente de la ubicación, las cláusulas que contengan facultades diferentes al derecho común deben considerarse como exorbitantes.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en el análisis de la sentencia C-1436 de 2000, no dijo que las potestades excepcionales fueran las contenidas en un artículo especifico de la Ley 80 de 1993, sino que las definió como aquellas a través de las cuales a la entidad pública se le reconocen una serie de prerrogativas con fundamento en la prevalencia del interés general y los fines estatales, sin importar el artículo en el que se encuentran ubicadas. Así, es claro que la Corte Constitucional no consideró que las cláusulas exorbitantes únicamente fueran las consagradas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, razón por la cual, en la misma línea, se debe considerar que la exorbitancia se predica de cualquier poder que se otorgue para una de las partes, sin perjuicio de la igualdad que debe regir las relaciones negociales».

Finalmente, en relación con el contenido y el alcance del acto administrativo que liquida unilateralmente un contrato, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha concluido que guarda coherencia con el de la liquidación bilateral, en los siguientes términos:

[L]a entidad 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 están 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[[20]](#footnote-21).

Como puede apreciarse, desde la perspectiva formal y de acuerdo con la naturaleza que es propia de los contratos y actos administrativos, existen diferencias entre la liquidación bilateral y la unilateral[[21]](#footnote-22), aun cuando desde la óptica del contenido y del alcance, se puede afirmar que son similares.

**2.4. Terminación y liquidación unilateral del contrato estatal por muerte del contratista persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista**

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 dispone que en la celebración de los contratos y en la ejecución de los mismos, las entidades y los servidores públicos deben tener en cuenta el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, también deben contribuir al logro y satisfacción del interés general, cumpliendo de esta forma una función social en desarrollo de sus obligaciones contractuales como colaboradores del Estado.

Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, en el marco de lo señalado en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 y con el único objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los mismos, dichas entidades podrán interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos contenidas, introducir modificaciones a lo pactado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. Es decir, las entidades estatales pueden usar estas potestades «[…] como manifestación de su *imperium* o poder de Estado, que se concreta en el poder jurídico para imponer coactivamente su voluntad, lo cual debe matizarse, dado que estás prerrogativas solo podrán ser ejercidas en las situaciones en las situaciones de hecho previamente establecidas por la ley y dentro de los limites señalados por la misma»[[22]](#footnote-23).

  En lo relacionado con las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, el numeral 2 del mencionado artículo 14 regula su ejercicio en atención al tipo de contrato de que se trate. En la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993[[23]](#footnote-24) se establece que la administración debe estar dotada de mecanismos eficaces, así fueren excepcionales, que contribuyan a la adecuada realización de la finalidad contractual y de los fines estatales. Es por eso que cuando se presenten circunstancias que amenacen la paralización de los servicios, las entidades públicas pueden tomar medidas que conduzcan a garantizar la continua y adecuada prestación del servicio, con fundamento en la prevalencia del interés público sobre el particular.

En este sentido, los motivos aducidos por la entidad estatal para ejercer las cláusulas excepcionales deben ser graves, ya que no cualquier hecho puede provocarla pues son inescindibles al interés general, sin que se pueda desconocer las compensaciones e indemnizaciones a que tendrán derecho las personas objeto de tales medidas, traducida en la contraprestación necesaria para mantener la igualdad contractual.

  En lo atinente a la terminación unilateral del contrato, si bien la ley otorga a las entidades públicas la potestad de actuar en ejercicio de una faculta exorbitante, les impone el cumplimiento de presupuestos de forzosa aplicación y a la vez restringe la medida a los eventos previstos en la misma. Efectivamente, para declarar la terminación unilateral se requiere i) que la manifestación de la voluntad de la administración se materialice en un acto administrativo, ii) que dicho acto debe ser el resultado de un análisis soportado en la realidad del contrato, es decir, debe estar debidamente motivado y iii) que la causal que se alegue en la decisión se encuentre enmarcada en los eventos que la ley ha dispuesto.

  El artículo 17 de la Ley 80 de 1993 establece expresamente en que eventos procede la terminación unilateral del contrato. Al efecto, la norma establece las siguientes causales:

Artículo 17. De la terminación unilateral**.** La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.

*2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.*

3o. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.

4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.

La iniciación de trámite concordatario no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio. [Énfasis fuera de texto]

Esta figura no tiene como finalidad sancionar al contratista, sino que se encuentra dirigida a evitar la paralización del contrato estatal y garantizar su correcta ejecución. La doctrina ha considerado que «[…] el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 consagra, en virtud del principio de legalidad regente para toda la actividad administrativa, la potestad de las entidades estatales de finiquitar la relación contractual con su contratista a partir de la configuración de cualquiera de las causales expresadas en dicha norma […]»[[24]](#footnote-25). En igual sentido lo ha reconocido el Consejo de Estado al poner de presente que:

«Según los explícitos dictados de la referida Ley 80, es claro que dicha forma de terminación unilateral tiene *“(...) el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo* [se refiere a la entidad estatal contratante] *y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación (...)”* de los mismos.

Esta modalidad de terminación unilateral únicamente puede tener aplicación respecto de aquellos específicos contratos estatales señalados en el numeral 2o del artículo 14 de la Ley 80, esto es: *a) “en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal”; b)* en los contratos que tengan por objeto *“la prestación de servicios públicos”; c)* en los contratos que tengan por objeto *“la explotación y concesión de bienes del Estado”* y *d) “en los contratos de obra”*, en cuanto en todos ellos resulta imperativa la inclusión de la cláusula excepcional de terminación unilateral; así́ mismo podría aplicarse en aquellos *f) “contratos de suministro”* y *g)* contratos *“de prestación de servicios”,* en los cuales se hubiere incluido expresamente esa cláusula excepcional, comoquiera que en estos dos (2) últimos dicha estipulación resulta facultativa y, por tanto, se encuentra expresamente autorizada por la ley su inclusión.

Tal como lo ordena el inciso 2o del numeral 1o del citado artículo 14 de la Ley 80, cada vez que una entidad estatal ejerza esta potestad excepcional de terminación unilateral *“(...) deberá́ procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensación e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial”.*

El aspecto que se acaba de destacar pone de manifiesto que esta especie o modalidad de terminación unilateral de los contratos estatales no comporta la imposición de sanción alguna y, por tanto, a partir de su ejecutoria no se genera inhabilidad alguna en relación con el contratista afectado, lo cual, además, encuentra explicación suficiente en las causales, expresamente consagradas en la ley, que dan lugar a su aplicación».[[25]](#footnote-26)

Conforme a lo anterior, la terminación unilateral del contrato es una prerrogativa excepcional que, lejos de fungir como un acto represivo contra el contratista o en contra de la ejecución del contrato mismo, constituye una herramienta cuyo fin exclusivo es el de lograr el cabal cumplimiento de los cometidos estatales. En todo caso, el ejercicio de esta potestad supone el reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones a las que haya lugar, así como la aplicación de los mecanismos de reajuste. Lo anterior indica que la terminación unilateral del contrato estatal no entraña una sanción, por lo que, a partir de su ejecutoria no se genera inhabilidad para el contratista por este solo hecho.

Ahora bien, la causal de terminación unilateral consagrada en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, prevé «[…] muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista». Esta causal se explica, tanto para la persona natural como para la persona jurídica, por la naturaleza *intuito personae* del contrato estatal, según lo previsto en el inciso tercero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993[[26]](#footnote-27). Por ello, la muerte o discapacidad permanente de la persona natural, así como la disolución de la persona jurídica, constituyen hechos que impiden que los sujetos que en virtud de sus calidades fueron escogidos para desarrollar el contrato puedan seguirlo haciendo, por lo que justifican la terminación del contrato, máxime aun considerado que tales calidades no se trasmiten a sus herederos o causahabientes[[27]](#footnote-28).

Con todo, en aplicación del derecho civil, la muerte de una persona natural puede implicar la apertura de un proceso de sucesión, mediante el cual se transmiten todos los derechos y obligaciones que estaban a nombre del causante[[28]](#footnote-29), es decir, si el causante tenía un contrato vigente al momento de fallecer, esta posición podría llegar a ser ocupada por sus herederos, si cumplen con las condiciones necesarias para ejecutar el contrato. Lo anterior ha sido reconocido por parte del Consejo de Estado, donde ha puesto de presente: «[…] en la sucesión por causa de muerte a título universal, “se sucede al difunto en todos sus bienes, derechos y obligaciones transmisibles” con lo cual los herederos pueden ocupar la posición contractual del causante en el contrato y convertirse en los titulares de los derechos y las obligaciones pactadas en el mismo […]».[[29]](#footnote-30)

Además, sea para contratistas persona natural o persona jurídica, el inciso final del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 dispone que «[…] en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación». Es decir, si la persona natural muere o es declarada con incapacidad fisica permanente o si la persona jurídica se disuelve, la ejecución contractual puede continuar con el garante de la obligación.

***2.4.1. Muerte del contratista persona natural***

Sobre el particular, la doctrina se ha pronunciado en el sentido de avalar la procedencia de la aplicación de esta causal en los casos en los que se presenta la muerte del contratista. En este sentido el autor Pino Ricci ha manifestado:

«La muerte del contratista genera la terminación unilateral del contrato. Las entidades estatales no pueden asumir las consecuencias de la muerte del contratista frente a sus derechos y obligaciones, particularmente lo relacionado con el juicio o trámite de la sucesión. En el caso de los consorcios y uniones temporales, la muerte de uno de sus integrantes también genera la terminación unilateral del contrato.»[[30]](#footnote-31)

En el mismo sentido, Palacio Hincapié sostiene que la muerte justifica la terminación del contrato, así:

«La terminación unilateral en este evento no es una sanción al contratista, sino la simple reafirmación de que un contrato es intuito personae y no, como lo sostienen algunos, que es por la reducción a una sola parte, dando lugar a la terminación del vínculo; y no lo es porque las partes continúan para los efectos de la liquidación del contrato y para la responsabilidad a que haya lugar, ya que la Administración tendrá derechos y deberes en relación con los causahabientes del contratista».[[31]](#footnote-32)

Según estas consideraciones, la causal del numeral 2 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 resulta aplicable en aquellos eventos de deceso del contratista en virtud del carácter *intuito personae* delcontrato, que se vería afectado por la falta de una de las personas cuyas calidades, determinaron la escogencia como contratista.

Lo anterior permite concluir, con apoyo en la doctrina, que, ante el deceso del contratista resultaría procedente el ejercicio de la potestad de terminación unilateral, considerando que la prestación de un servicio y el desarrollo de un contrato podrían afectarse gravemente por este hecho, el cual supone la ausencia de la persona encargada de ejecutar el contrato. En ese sentido, la facultad de dar por terminado de manera unilateral y anticipada el contrato se ofrece como una herramienta para que las entidades estatales puedan garantizar la continua prestación de servicios a su cargo y el cumplimiento de los fines del contrato.

Ahora bien, para efectos de la consulta realizada, es menester precisar que la normativa del Sistema de Compra Pública no establece un procedimiento reglado especificamente para la liquidación unilateral en eventos de muerte del contratista, ni la forma de realizar el pago de las sumas debidas a un contratista fallecido.

Sin embargo, la causal de terminación unilateral consagrada en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 ha sido desarrollada en forma expresa previendo como supuestos de hecho que ameritan la terminación unilateral y anticipada del contrato la «[…] muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista».

De este modo, y concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, es viable que, ante el vacío de regulación concreta en el planteamiento de la consulta, se acuda a la *analogia legis,* analizada por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

«La analogía es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. Discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo interpretativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general. La analogía no constituye una fuente autónoma, diferente de la legislación. El juez que acude a ella no hace nada distinto de atenerse al imperio de la ley. Su consagración en la disposición que se examina resulta, pues, a tono con el artículo 230 de la Constitución (…) Cuando el juez razona por analogía, aplica la ley a una situación no contemplada explícitamente en ella, pero esencialmente igual, para los efectos de su regulación jurídica, a la que sí lo está. Esta modalidad se conoce en doctrina como analogia legis, y se la contrasta con la analogia juris en la cual, a partir de diversas disposiciones del ordenamiento, se extraen los principios generales que las informan, por una suerte de inducción, y se aplican a casos o situaciones no previstas de modo expreso en una norma determinada»[[32]](#footnote-33).

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que la muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural constituye un hecho que impide la liquidación bilateral por las razones ya expuestas en el desarrollo de este concepto para la terminación unilateral y tal sentido la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente durante el término de 2 meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para efectuar la liquidación bilateralmente, o ante el silencio de estas, del vencimiento de los 4 meses supletivos establecidos en la Ley. En todo caso, transcurridos estos 2 meses, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo, dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido.

De este modo, conforme a lo considerado en el presente concepto, en la liquidación uniltaeral se deberá proceder a realizar las respectivas indemnizaciones, compensaciones y reajustes a los que haya lugar en favor de los involucrados, como, por ejemplo, los causababientes del fallecido.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 1008 y 1155 del Código Civil, ya que los sucesores, sean herederos y/o legatarios, se convierten en acreedores de los deudores que tuviera el causante al momento de su muerte, pues representan al difunto para sucederle en todos sus bienes, derechos y obligaciones transmisibles. De este modo, en aquellos eventos en los cuales con ocasión de la liquidación se generen saldos a favor del contratista, estos integran su masa sucesoral y por lo tanto, sus herederos y/o legatarios podrían tener derecho a reclamar dichas sumas de dinero. Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado expresó:

«En relación con lo anterior la Sala advierte que, en efecto, en la sucesión por causa de muerte a título universal, “se sucede al difunto en todos sus bienes, derechos y obligaciones transmisibles” con lo cual los herederos pueden ocupar la posición contractual del causante en el contrato y convertirse en los titulares de los derechos y las obligaciones pactadas en el mismo. Ello no podía ocurrir en este caso, porque el contrato terminó como consecuencia de un acto administrativo vigente proferido por la entidad estatal Contratante como consecuencia de la muerte del causante. Sus herederos no podían incluir como activo transmisible en la sucesión los derechos del causante en el contrato; lo que podían haber incluido eran los derechos resultantes de la liquidación del contrato»[[33]](#footnote-34).

***2.4.2. Disolución de la persona jurídica del contratista***

El artículo 633 del Código Civil define la persona jurídica como aquella nacida de la voluntad de seres o personas físicas que, una vez constituida, adquiere plena capacidad para actuar, ejerciendo derechos y contrayendo obligaciones civiles, lo que a su vez le permite crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas de forma voluntaria y autónoma.

De este modo, las personas jurídicas se encuentran legitimadas para comparecer a los procesos judiciales o administrativos, a través de sus representantes legales, con arreglo a lo que disponga la Constitución, la Ley o los Estatutos. Es claro entonces que la capacidad de las sociedades, implica dotarlas de facultades para actuar, en tanto dichas personas jurídicas existan. Así pues, resulta importante precisar que legalmente, la persona jurídica societaria existe desde el momento mismo de su constitución por escritura pública inscrita en el registro mercantil.

Ahora bien, la disolución de la sociedad es un acto jurídico que opera cuando se produce alguna de las causales enunciadas en el artículo 218 del Código de Comercio, que tienen efectos en el tiempo, dependientes de la causal misma. Dicho acto afecta la existencia de la sociedad e implica la restricción parcial de su capacidad jurídica, como quiera que no puede continuar desarrollando el objeto social con el que se constituyó.

Dicho esto, debe precisarse que la disolución de la sociedad da paso a su inmediata liquidación; así pues, en adelante la capacidad jurídica de la sociedad disuelta solo se tendría para realizar los actos relacionados su inmediata liquidación y queda restringida la posibilidad de realizar actos u operaciones para fines distintos.

Frente a esto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 30 de abril de 2014 se pronunció en los siguientes términos:

La disolución de la sociedad da paso a su inmediata liquidación; de acuerdo con ello, el artículo 222 del mismo ordenamiento, sólo auspicia la capacidad jurídica de la sociedad disuelta para realizar los actos relacionados con ese cometido – la inmediata liquidación - y descarta toda operación o acto ajeno al mismo, responsabilizando de su realización al liquidador y al revisor fiscal que no se hubiere opuesto a ejecutarlos, tanto frente a la sociedad, como frente a los asociados y a terceros. El nombre de la sociedad disuelta siempre debe adicionarse con la expresión "en liquidación". La inmediata liquidación que ordena la norma, refiere a la ejecución del procedimiento reglado para repartir el patrimonio social entre los socios, previa satisfacción de los acreedores sociales, protegiendo sus especiales intereses. Se trata de establecer lo que se tiene y lo que se debe, de satisfacer las obligaciones pendientes, de saldar el pasivo externo, de determinar el activo neto divisible entre los asociados y de distribuirles el remanente.

[…] En ese sentido, la Sala ha precisado que cuando una sociedad se encuentra en liquidación, no puede iniciar nuevas operaciones para desarrollar su objeto social, pero sí continuar y culminar las pendientes al sobrevenir el estado de liquidación.

Ello implica que la sociedad continúa existiendo, no obstante que varía la destinación de su patrimonio inicialmente utilizado para realizar el objeto social, para reservarlo a “la disgregación de los activos patrimoniales con miras a cubrir los pasivos y adjudicar a los asociados el remanente, si lo hubiere”. En suma, el patrimonio de la sociedad, en estado de liquidación, deja de ser de explotación y se torna en patrimonio de liquidación”.

[…] Una vez aprobadas las cuentas finales de liquidación, se entrega a cada asociado lo que le corresponde, citando a los ausentes en la forma prevista por la legislación comercial (art. 249 ibídem). La aprobación de dichas cuentas finales, debidamente inscrita en el registro mercantil (art. 28, N° 9), marca la terminación del proceso de liquidación, de manera que durante el interregno transcurrido entre el inicio del mismo y el momento inmediatamente anterior a su terminación, la sociedad continúa existiendo.

De lo anterior se colige, para efectos de la consulta realizada que se deben tener en cuenta dos supuestos fácticos a saber: i) si la sociedad se halla disuelta, pero está en proceso de liquidación; y ii) si la sociedad está disuelta y ha finalizado su proceso de liquidación.

Lo anterior cobra importancia bajo el entendido que en el primero de los eventos esto es, *si la sociedad se halla disuelta, pero aún se encuentra en proceso de liquidación está en proceso de liquidación,* la sociedad continúa existiendo y si bien, no puede iniciar nuevas operaciones para desarrollar su objeto social, sí podría continuar y culminar las pendientes al sobrevenir el estado de liquidación, inclusive el trámite de liquidación bilateral de un contrato finalizado cuya ejecución se haya dado estando vigente la sociedad. Así pues, en este evento solo procede la liquidación unilateral una vez agotada la convocatoria o citación al contratista para comparecer a la liquidación bilateral sin que el contratista concurra o en el evento en que no se hubiere logrado acuerdo entre las partes frente a su contenido.

Contrario a lo anterior, en el segundo evento, es decir, si la sociedad se halla disuelta y liquidada, desaparece del mundo jurídico y por ende pierde la capacidad para actuar en cualquier proceso administrativo, como en este caso sería la liquidación bilateral, por tanto, mal podría ser parte dentro de un proceso una persona jurídica que no existe; de tal suerte que también tendría procedencia de la *analogia legis* anteriormente referida, en el sentido que la disolución y liquidación de la persona jurídica impide la liquidación bilateral por las razones ya expuestas en el desarrollo de este concepto para la terminación unilateral y tal sentido la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente durante el término de 2 meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para efectuar la liquidación bilateralmente, o ante el silencio de estas, del vencimiento de los 4 meses supletivos establecidos en la Ley. En todo caso, transcurridos estos 2 meses, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo, dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido.

Al respecto la Superintendencia de Sociedades se pronunció indicando que, con la inscripción en el registro mercantil, de la cuenta final de liquidación, «desaparece del mundo jurídico la sociedad, y por ende todos sus órganos de administración y de fiscalización si existieren, desapareciendo así del tráfico mercantil como persona jurídica, en consecuencia no puede de ninguna manera seguir actuando ejerciendo derechos y adquiriendo obligaciones», y «al ser inscrita la cuenta final de liquidación en el registro mercantil, se extingue la vida jurídica de la sociedad, por tanto mal podría ser parte dentro de un proceso una persona jurídica que no existe»[[34]](#footnote-35).

**3. Respuesta**

«1. ¿Puede la entidad estatal liquidar el contrato en forma unilateral cuando existe acta de terminación anticipada firmada entre las partes y el contratista falleció sin que se pagaran los recursos y se liberara el saldo no ejecutado?»

2. ¿Puede la entidad estatal liquidar unilateralmente el contrato estatal, cuando el contrato se ejecutó en debida forma, se encuentra terminado, la sociedad con la que se firmó el contrato se encuentra disuelta y deben liberarse saldos no ejecutados?»

Conforme a lo expuesto, ni el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007–, ni otras leyes complementarias –como las Leyes 1474 de 2011, 1882 de 2018–, ni el Decreto 1082 de 2015, establecen causales expresas para *no* liquidar un contrato. *Contrario sensu,* los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 establecen como obligación radicada en las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la liquidación de los contratos de tracto sucesivo –es decir, aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo–, así como los demás que lo requieran.

En línea con lo anterior, la legislación actual en materia de contratación estatal establece en términos generales que, siempre que no sea posible efectuar la liquidación de manera bilateral, el ordenamiento jurídico prevé una facultad, de carácter subsidiario, para que la Entidad Estatal realice la liquidación unilateralmente dentro del término de 2 meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para liquidar bilateralmente o, ante el silencio de estas, del vencimiento de los 4 meses supletivo establecido por la ley.  Finalmente, transcurridos estos meses, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido, de mutuo acuerdo o unilateralmente, salvo que el contratista haya presentado la demanda con la cual pretenda la liquidación judicial del contrato. De esta manera, durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá ser solicitada judicialmente por el interesado.

Ahora bien la normativa del Sistema de Compra Pública no establece un procedimiento reglado y específico para la liquidación unilateral en eventos de muerte del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista, ni la forma de realizar el pago de las sumas debidas a un contratista fallecido o disuelto en el caso de personas jurídicas. Sin embargo, la causal de terminación unilateral consagrada en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 ha sido desarrollada en forma expresa previendo como supuestos de hecho que ameritan la terminación unilateral y anticipada del contrato la «[…] muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista».

De este modo, y concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, es viable que, ante el vacío de regulación concreta en el planteamiento de la consulta, se acuda a la *analogía legis,* y en tal sentido, se puede afirmar que, que la muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural o por disolución de la persona jurídica del contratista, constituye un hecho que impide la liquidación bilateral por las razones ya expuestas en el desarrollo de este concepto para la terminación unilateral y tal sentido la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente en los términos y presupuestos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

De este modo, conforme a lo considerado en el presente concepto, en la liquidación unilateral se deberá proceder a realizar las respectivas indemnizaciones, compensaciones y reajustes a los que haya lugar en favor de los involucrados, como, por ejemplo, los causababientes del fallecido. En todo caso, corresponderá a cada entidad estatal realizar el análisis respectivo que permita establecer las circunstancias específicas de cada caso en particular para determinar la existencia de saldos a favor del contratista fallecido o disuelto, los titulares de dichos saldos y la forma derealizar su devolución, así como los valores objeto de liberación.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Diana Fabiola Herrera Hernández Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Nohelia del Carmen Zawady PalacioSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE  |

1. Estos conceptos pueden ser consultados en la relatoría de la Agencia en el siguiente enlace: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos#](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos) [↑](#footnote-ref-2)
2. «La última formalidad que deben cumplir los contratos de la Administración dentro del marco jurídico de la contratación estatal se refiere a la liquidación, definida, en principio, como un negocio jurídico bilateral cuyo objeto es la realización del corte de cuentas entre las partes contratantes, en el cual queda establecida la relación directa entre las prestaciones ejecutaras, el valor cobrado por las mismas y su cancelación por parte del deudor de estas, sin perjuicio de los descuentos económicos a que haya lugar con motivo de la aplicación de estipulaciones contractuales específicas.» EXPOSITO, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 89 y 90.

 [↑](#footnote-ref-3)
3. DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. La liquidación. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal. Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2013, pp. 53-54. [↑](#footnote-ref-4)
4. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. 20 de octubre de 2014, M.P: Enrique Gil Botero. Exp. 27.777. Allí se dijo: «[…] 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. 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». [↑](#footnote-ref-5)
5. EXPÓSITO VÉLEZ. Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal, p. 90. [↑](#footnote-ref-6)
6. CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 1453. Concepto de 6 de agosto de 2003. MP. Augusto Trejos. [↑](#footnote-ref-7)
7. El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: «Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. 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». [↑](#footnote-ref-8)
8. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 24 de julio de 2013, radicado No. 25.642, Consejero Ponente Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-9)
9. Decreto 1082 de 2015 «**Artículo 2.2.1.2.1.5.2.**Procedimiento para la contratación de mínima cuantía. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

   »1. La Entidad Estatal debe señalar en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía la información a la que se refieren los numerales 2, 3 y 4 del artículo anterior, y la forma como el interesado debe acreditar su capacidad jurídica y la experiencia mínima, si se exige esta última, y el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas […]».  [↑](#footnote-ref-10)
10. Ley 80 de 1993 «**Articulo 39. De la forma del contrato estatal.**Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

   […]

**»Articulo 40. Del contenido del contrato estatal.** Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

»Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

   […]

**»Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato.** Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito […]». [↑](#footnote-ref-11)
11. Ley 80 de 1993 «**Artículo 77. De la normatividad aplicable en las actuaciones administrativas.** En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de estas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil» […]».  [↑](#footnote-ref-12)
12. Ley 80 de 1993 «**Artículo 25. Del principio de economía.** En virtud de este principio:

[…]

»4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

   »5o. 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 […]». [↑](#footnote-ref-13)
13. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la Liquidación de los Procesos de Contratación. página 5, disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_liquidacion_procesos.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
14. Conviene recordar que es válida la liquidación bilateral parcial, debido a que las partes no logran ponerse de acuerdo en todos los asuntos referentes al contrato. En este evento, se debe hacer uso de las glosas o salvedades, y únicamente sobre tal glosa o salvedad girará el debate judicial que se da con ocasión de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales. [↑](#footnote-ref-15)
15. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de Junio de 2016. Radicación: 2253. C.P. Álvaro Namén Vargas. [↑](#footnote-ref-16)
16. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sala Plena. Auto del 1 de agosto de 2019. Exp. 62009. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. [↑](#footnote-ref-17)
17. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 3 de octubre de 2012, Exp. n.° 23.400 [↑](#footnote-ref-18)
18. Sentencia del dieciocho (18) de noviembre de 2021 - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B - Magistrado ponente: Fredy Ibarra Martínez- Expediente: 25000232600020070000301 (51.508) [↑](#footnote-ref-19)
19. Consejo de Estado, Sentencia con radicado No. 4303 del 13 de mayo de 1988, citada en la sentencia con radicado No. 17001-23-31-000-1997-08021-01(23519) del 30 de enero de 2013, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-20)
20. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 20 de octubre de 2014, Exp. No. 27.777 [↑](#footnote-ref-21)
21. En efecto mientras la liquidación bilateral se materializa en un acta suscrita por ambas partes y configura un negocio jurídico y puede ser demandada, en orden a lograr la prosperidad de las pretensiones, únicamente en aquellos aspectos puntuales que fueron materia de salvedades, o por motivos de nulidad absoluta o relativa o por hechos posteriores o no conocidos, cuando la liquidación se hace en forma unilateral, el contratista solo queda facultado para impugnar el acto administrativo correspondiente y reclamar por cualquier inconformidad que tenga con ocasión de la ejecución del contrato. [↑](#footnote-ref-22)
22. EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 190. [↑](#footnote-ref-23)
23. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993 [↑](#footnote-ref-24)
24. EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 202 y 203. [↑](#footnote-ref-25)
25. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 9 de mayo de 2012. Exp. 20.968. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-26)
26. Artículo 41 de la Ley 80 de 1993. Del perfeccionamiento del contrato estatal: «[…]

Los contratos estatales son intuito personae y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante. […]». [↑](#footnote-ref-27)
27. «[…] Se parte del hecho de que la escogencia del contratista comprende sus cualidades físicas y aptitudes para ejecutar aquello a lo que se ha comprometido, lo que hace lógica su inaplicación a las personas jurídicas, o al personal dispuesto por el contratista persona natural para la realización de las actividades propias del contrato. Entonces, ante la configuración de un caso de muerte del contratista, el contrato debe terminarse de forma unilateral, en vista de la evidente imposibilidad de hacerlo de mutuo acuerdo.

»Respecto de la incapacidad física permanente del contratista, la misma se constituye en una causal de terminación unilateral del contrato por las mismas razones determinadas para la muerte del colaborador de la administración.

»[E]n relación con la disolución de la persona jurídica contratista, su justificación como causal de terminación unilateral del contrato se hace evidente, toda vez que la misma, al comprender su desaparecimiento del mundo jurídico, equivale a la muerte de una persona natural […]». EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 207 a 210. [↑](#footnote-ref-28)
28. Artículo 1008 del Código Civil. [↑](#footnote-ref-29)
29. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 8 de mayo de 2019. Exp: 56343. MP: Martin Bermúdez Muñoz. [↑](#footnote-ref-30)
30. PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Primera edición, 2005, Universidad Externado de Colombia. pp. 354. [↑](#footnote-ref-31)
31. PALACIO HINCAPIÉ, Juan A. La contratación de entidades estatales. Octava edición. 2020. Librería Jurídica Sánchez. pp 565-566. [↑](#footnote-ref-32)
32. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-083 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz [↑](#footnote-ref-33)
33. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 8 de mayo de 2019.C.P. Martín Bermúdez Muñoz Exp. No. 56.343. [↑](#footnote-ref-34)
34. Oficio 220-036327 de 21 de mayo de 2008 de la Superintendencia de Sociedad [↑](#footnote-ref-35)