**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Concepto**

Liquidar significa «hacer el ajuste formal de una cuenta», «saldar, pagar enteramente una cuenta» o «poner término a algo o a un estado de cosas»1. En contratación estatal, la liquidación es la etapa donde la Administración y el contratista definen el estado de la ejecución de las prestaciones del contrato y las eventuales vicisitudes que pudieron presentarse durante su desarrollo. La liquidación sigue luego de la terminación normal o anormal del negocio jurídico, actuación en la que las partes podrán determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o a favor de cada una y, de esta manera, puedan realizar un balance final o corte de cuentas de la relación negocial para finiquitar saldos pendientes de pago y determinar quién será el responsable de éstos.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Obligatoriedad – Eventos**

La norma permite determinar, como primera medida, los eventos en los que el contrato estatal requiere liquidación: i) cuando sea de tracto sucesivo, ii) cuando el cumplimiento de las obligaciones se prolongue en el tiempo y iii) cuando se requiera, por ejemplo, porque así fue pactado; e igualmente la norma señala una tipología de contratos en los que no es obligatoria la liquidación: a) prestación de servicios profesionales y b) los de ejecución instantánea.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Clases**

De esta norma se infiere que la liquidación puede hacerse de tres formas: i) de mutuo acuerdo, ii) unilateralmente, por parte de la Administración y iii) judicialmente, previa formulación de la correspondiente pretensión ante el juez del contrato, antes de que se configure la caducidad del medio de control de controversias contractuales

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Competencia temporal – Decreto 222 de 1983**

En un primer momento, el Decreto 222 de 1983 no previó un término en el cual se debían liquidar los contratos administrativos, por lo que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado llenó el vacío, al determinar que cuatro meses era un tiempo razonable para que las partes intentaran la liquidación bilateral. […] El Consejo de Estado también determinó que, vencido este plazo sin lograrse acuerdo para la liquidación bilateral, la Administración debía hacerlo de forma unilateral dentro, de los 2 meses siguientes. Este criterio de competencia temporal fue adoptado por la Ley 80 de 1993, en los artículos 60 y 619

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Competencia temporal – Ley 1150 de 2007 – Término de caducidad**

En el escenario de la discusión jurisprudencial en torno a la competencia temporal para liquidar el contrato, se expidió la Ley 1150 de 2007, que determinó que esta se podía llevar a cabo hasta que caducara el medio de control de controversias contractuales, esto es, dos años contados a partir del vencimiento de los términos para la liquidación bilateral –4 meses– y la unilateral –2 meses–. Vencido el término de caducidad del medio de control la Administración pierde no sólo competencia temporal sino material en torno al contrato. La Ley 1150 de 2007, entonces, fijó un criterio claro en cuanto al límite temporal para la liquidación del contrato estatal: hasta el vencimiento del término de caducidad del medio de control. De conformidad con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la liquidación del contrato estatal «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».

Bogotá D.C., **27/01/2020 Hora 12:21:24s**

**N° Radicado: 2202013000000461**

Señor

**Luis Garzón Herández**

Ciudad

# Concepto C ─ 017 de 2020

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL ― Concepto LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL ―  Obligatoriedad ― Eventos  LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL ―  Competencia temporal  LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL ―  Competencia temporal ― Decreto 222 de 1983 LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL ―  Competencia temporal ― Auto admisorio de la demanda LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL ―  Competencia temporal ― Ley 1150 de 2007 ― Término de caducidad |
| **Radicación:** | Respuesta a la consulta #4201913000008510 |

Estimado señor Hernández,

La Agencia Nacional de Contratación Pública ―Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 16 de diciembre de 2019, la cual fue remita a esta entidad el 24 de diciembre de 2019, por la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación, 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.

# Problema planteado

Usted realiza la siguiente consulta: «[…] Al admitirse demanda dentro del proceso de liquidación de un contrato celebrado bajo el imperio de la Ley 80 de 1993, la cual tenga en sus pretensiones la liquidación del contrato ¿la entidad que liquida el contrato pierde competencia para desarrollar actividad contractual?».

# Consideraciones

Previo a resolver la consulta planteada se realizarán unas consideraciones en relación con: i) la liquidación del contrato estatal y ii) la competencia temporal de la misma.

# La liquidación del contrato estatal

Liquidar significa «hacer el ajuste formal de una cuenta», «saldar, pagar enteramente una cuenta» o «poner término a algo o a un estado de cosas»1. En contratación estatal, la liquidación es la etapa donde la Administración y el contratista definen el estado de la ejecución de las prestaciones del contrato y las eventuales vicisitudes que pudieron presentarse durante su desarrollo. La liquidación sigue luego de la terminación normal o anormal del negocio jurídico, actuación en la que las partes podrán determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o a favor de cada una y, de esta manera, puedan realizar un balance final o corte de cuentas de la relación negocial para finiquitar saldos pendientes de pago y determinar quién será el responsable de éstos.

La liquidación, como última de los contratos de la Administración, es una institución reconocida en el derecho público de los contratos desde la vigencia del Decreto Ley 150 de 1976, para contratos de obra, suministro y contratos terminados por caducidad, mutuo acuerdo, nulidad o terminación unilateral; con posterioridad fue recogida en el Decreto Ley 222 de 1983; y finalmente en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, con las modificaciones actualmente vigentes.

Respecto de los eventos en los que se requiere liquidar el contrato estatal y el contenido de esta última, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2017 y el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2017 dispone:

Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. 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.

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 avalar 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*.*

1 Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. [www.rae.es,](http://www.rae.es/) 2019.

La norma permite determinar, como primera medida, los eventos en los que el contrato estatal requiere liquidación: i) cuando sea de tracto sucesivo, ii) cuando el cumplimiento de las obligaciones se prolongue en el tiempo y iii) cuando se requiera, por ejemplo, porque así fue pactado; e igualmente la norma señala una tipología de contratos en los que no es obligatoria la liquidación: a) prestación de servicios profesionales y b) los de ejecución instantánea.

Respecto a la manera de realizar la liquidación, y la oportunidad, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece lo siguiente:

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.2

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 CCA3.

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.

De esta norma se infiere que la liquidación puede hacerse de tres formas: i) de mutuo acuerdo, ii) unilateralmente, por parte de la Administración y iii) judicialmente, previa formulación de la correspondiente pretensión ante el juez del contrato, antes de que se configure la caducidad del medio de control de controversias contractuales4.

2 Ver artículos 141 y 164 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA—.

3 Ver artículos 141 y 164 del CPACA.

4 CPACA: «Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

[…]

»2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: […]

El plazo para liquidar el contrato inicia después de su terminación y depende de si las partes logran o no un acuerdo frente a aquella o si deciden acudir a un tercero, para su realización. Lo anterior puede sintetizarse de la siguiente manera:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Liquidación** | **Forma** | **Plazo** |
| 1. Bilateral | Acta suscrita por las partes | 1. El fijado en pliego de condiciones o convencionalmente. 2. Dentro de los 4 meses siguientes (plazo legal supletorio). 3. Dentro de los 2 años siguientes al vencimiento de los anteriores conforme al literal j), numeral 2. del   art. 164 CPACA. |
| 2. Unilateral | Acto administrativo expedido por la entidad contratante | 1. Dentro de los 2 meses siguientes al vencimiento de los 4 meses de la liquidación bilateral. 2. Dentro de los 2 años siguientes al vencimiento de los anteriores conforme al literal j), numeral 2. del   art. 164 CPACA. |
| 3. Judicial | Sentencia. | a. Si se acude al medio de control de controversias contractuales antes de que se configure la caducidad del medio de control, según literal j),  numeral 2. del art. 164 CPACA5. |

»j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

»Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

»En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

»i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

»ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

»iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

»iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

»v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga».

5 Respecto de la aplicación del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA ver auto de unificación: Consejo de Estado. Sección Tercera- Sala Plena, auto del 1° de agosto de 2019, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2018-00342-01 (62.009).

La regulación precitada le aplica a todo negocio jurídico regido por el Estatuto General de la Contratación Estatal, expedido al amparo del inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, esto es, a todo acto jurídico generador de obligaciones6 celebrado por una de las entidades estatales relacionadas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, cuya actividad contractual se sujeta, íntegramente, al ámbito de cobertura de los principios, deberes, derechos, procedimientos y reglas consagrados en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás normas legales y reglamentarias, expedidas con el fin de regular las etapas precontractual, contractual y postcontractual de los contratos estatales.

# Competencia temporal de la Administración para liquidar el contrato

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la Administración debe liquidar unilateralmente el contrato estatal cuando no sea posible hacerlo de común acuerdo dentro de los cuatro meses siguientes al vencimiento del término de ejecución del contrato o la ejecutoria del acto administrativo que declare su terminación. La norma señala que la Administración lo hará dentro de los 2 meses siguientes. Con todo, si vence este plazo el contrato todavía puede liquidarse hasta antes de vencerse el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Este artículo regula la competencia temporal —*ratio temporis*—, tema que ha tenido diferentes momentos jurisprudenciales de conformidad con el Estatuto de Contratación Estatal vigente.

En un primer momento, el Decreto 222 de 1983 no previó un término en el cual se debían liquidar los contratos administrativos, por lo que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado llenó el vacío, al determinar que cuatro meses era un tiempo razonable para que las partes intentaran la liquidación bilateral:

Ha dicho la jurisprudencia de esta Sala que la administración en tales casos (liquidación del contrato) tiene para efectuar ese trabajo el término de dos meses contados a partir de los dos que tiene para recibir la documentación correspondiente; término que se considera plausible o prudencial7.

El Consejo de Estado también determinó que, vencido este plazo sin lograrse acuerdo para la liquidación bilateral, la Administración debía hacerlo de forma unilateral

6 Artículo 32 Ley 80 de 1993.

7 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de septiembre de 1987, C.P. Carlos Betancur Jaramillo, Rad. 3711.

dentro, de los 2 meses siguientes8. Este criterio de competencia temporal fue adoptado por la Ley 80 de 1993, en los artículos 60 y 619.

El Consejo de Estado, aún en vigencia del Decreto 222 de 1983, siguió agregando elementos de juicio en torno a la competencia temporal de la Administración para liquidar el contrato estatal. En otro pronunciamiento consideró que la posibilidad de liquidar el contrato dentro de los términos de la ley terminaba cuando se notificaba el auto admisorio de la demanda en la que se había solicitado la liquidación del mismo, pues ahora era el juez el encargado de realizar lo omitido por la Administración:

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 contrató se tornó, hipotéticamente, en judicial10.

En el escenario de la discusión jurisprudencial en torno a la competencia temporal para liquidar el contrato, se expidió la Ley 1150 de 2007, que determinó que esta se podía llevar a cabo hasta que caducara el medio de control de controversias contractuales, esto es, dos años contados a partir del vencimiento de los términos para la liquidación bilateral –4 meses– y la unilateral –2 meses–. Vencido el término de caducidad del medio de control la Administración pierde no sólo competencia temporal

8 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 11 de diciembre de 1989, Rad. 5334: «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 plazo no está previsto por la ley de manera específica, coincide con el consagrado legalmente para que se produzca el fenómeno del silencio administrativo negativo (Decreto ley 2.304 de 1989, arts. 1º y 7º) y, por esta razón, lo adopta la Sala para eventos como el que aquí se presenta».

9 Ley 80 de 1993. «Artículo 60. 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 de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, 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».

«Artículo 61. Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición».

10 Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia del 22 de junio de 2000, C.P. María Elena Giraldo Gómez. Rad. 12723.

sino material en torno al contrato, es decir, pierde competencia para realizar cualquier actuación en relación con el mismo.

La Ley 1150 de 2007, entonces, fijó un criterio claro en cuanto al límite temporal para la liquidación del contrato estatal: hasta el vencimiento del término de caducidad del medio de control. Establecido lo anterior, bajo la normativa actual no es posible afirmar que el auto admisorio de la demanda de controversias contractuales —con pretensión de liquidación— imponga un límite a la Administración para liquidar el contrato, pues la norma no lo determina de esa forma.

Como se observó, ese fue un criterio —no reiterado— expuesto en una providencia de la Sección Tercera, en vigencia del Decreto 222 de 1983, que no contemplaba términos para la liquidación del contrato, como sí lo hace la Ley 1150 de 2007, razón por la que es esta la norma a la que se debe apelar para determinar hasta qué momento se puede liquidar el contrato estatal.

La competencia, como elemento esencial del acto administrativo, viene de la Ley, por lo que su pérdida también debe estar dispuesta legalmente. Esto ocurre, por ejemplo, en los eventos del silencio administrativo y la revocatoria directa, donde la propia Ley determina que una vez notificado el auto admisorio de la demanda, la Administración pierde competencia para expedir el acto administrativo. En efecto, el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, sobre el silencio negativo, señala que «la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo *se haya notificado auto admisorio de la demanda*» (Cursivas fuera de texto).

Similar disposición se encuentra en el artículo 86 del CPACA, sobre el silencio negativo en la resolución de recursos y lo mismo cuando se trata de la oportunidad para que la Administración proceda con la revocatoria directa de los actos administrativos, pues el artículo 95 del CPACA establece que la « […] revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, *siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda*» (Cursivas fuera de texto).

Nótese que el ordenamiento jurídico es expreso cuando busca determinar la pérdida de competencia de la Administración para proferir actos administrativos, como ocurre en los eventos traídos como ejemplo. Así las cosas, para establecer cuándo la Administración pierde competencia para liquidar el contrato estatal se debe acudir a la norma que regula el límite temporal de esta competencia, esto es, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, que determina que el límite máximo es el vencimiento del término de caducidad de la acción de controversias contractuales y no la notificación del auto admisorio de la demanda donde se solicite al juez la liquidación del contrato.

# 2. Respuesta

«[…] Al admitirse demanda dentro del proceso de liquidación de un contrato celebrado bajo el imperio de la Ley 80 de 1993, la cual tenga en sus pretensiones la liquidación del contrato ¿la entidad que liquida el contrato pierde competencia para desarrollar actividad contractual?».

De conformidad con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la liquidación del contrato estatal «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».

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

Atentamente,



Proyectó: Leider Gómez Caballero