

**EL DEBIDO PROCESO EN LAS DIFERENTES FORMAS DE LIQUIDACIÓN DE
CONTRATOS ESTATALES**

CARMEN CONSTANZA CLAVIJO TORO

**ESPECIALIZACIÓN
CONTRATACIÓN ESTATAL Y NEGOCIOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN
POLITÉCNICO GRANCOLOMBIANO**

2019

RESUMEN

A través de los trabajos analizados, la doctrina y la jurisprudencia, se logra determinar que la liquidación de los contratos estatales es tan importante como las fases previas y de ejecución, siendo obligatorias para las partes, al momento de suscribir el acuerdo de voluntades; así mismo, se adquiere conocimiento sobre las formas de liquidación como son: bilateral, unilateral y judicial y la consecuencia para el Estado en caso de omitir el deber de liquidar los contratos a su cargo.

De igual forma, se logra obtener de forma clara la temporalidad para llevar a cabo cada una de las formas de la liquidación, a saber: la liquidación bilateral se encuentra establecida en la norma, sin embargo, puede ser acordada en el pliego de condiciones o por común acuerdo de las partes; la liquidación unilateral se realizará pasado dos (2) meses sin obtener la liquidación bilateral, previa constancia de la convocatoria o notificación al contratista y éste no se haya presentado; y se evidencia como la administración cuenta con la posibilidad de la liquidación bilateral o unilateral dentro de los dos (2) años siguientes a los términos anteriores, en los cuales a su vez, el contratista puede ejercer su derecho de acción, para solicitar la liquidación ante el juez contractual.

Es de anotar que, como consecuencia de la omisión de la entidad Estatal en liquidar los contratos a su cargo, ésta pierde la competencia temporal; sin embargo, no la exonera de realizar el cierre del expediente contractual.

Palabras clave: Liquidación del contrato estatal, caducidad, pérdida de competencia.

ABASTRAC

Through the work analyzed, doctrine and jurisprudence, it is possible to determine that the liquidation of State contracts is as important as the previous and implementation phases, being mandatory for the parties, at the time of signing the agreement of wills; likewise, knowledge is acquired on the forms of liquidation such as: bilateral, unilateral and judicial and the consequence for the State in the event of omitting the duty to liquidate the contracts in its charge.

Similarly, the temporality for carrying out each form of liquidation is clearly obtained, namely: bilateral settlement is laid down in the rule, however, it can be agreed in the tender specifications or by common agreement of the parties; unilateral liquidation shall take place after two (2) months without obtaining the bilateral liquidation, upon prior record of the call or notification to the contractor and the contractor has not been submitted; and it is evident that the administration has the possibility of bilateral or unilateral liquidation within two (2) years following the above terms, in which in turn, the contractor can exercise its right of action, to apply for liquidation before the contractual judge.

It should be noted that, as a result of the State entity's failure to settle the contracts under its charge, it loses temporary competence; however, it does not exempt it from closing the contractual file.

Keywords: Liquidation of the state contract, expiration, loss of competition.

INTRODUCCIÓN

La liquidación del contrato estatal es una de las actividades previas al cierre del expediente contractual, donde cada una de las partes de forma mancomunada y no siempre concordante realizan el balance de resultado de las actividades a cargo de cada una; he ahí la importancia de su realización para verificar el cumplimiento de las finalidades del Estado y de la inversión de los recursos de forma acertada, eficiente y eficaz.

El presente ensayo tiene como finalidad determinar que el debido proceso de carácter constitucional es un derecho aplicable a la contratación estatal, en todas sus fases, y más aún en la liquidación del acuerdo de voluntades, en el cual hace parte el Estado; donde se establece y se realiza un análisis riguroso del estado final de las obligaciones asumidas por los intervinientes, que incluye compromisos de carácter administrativo, técnico, financiero y legal, en el cual el Estado es el garante que su finalidad cumpla con las necesidades establecidas al inicio del proceso; teniendo en cuenta que el contratista al tener obligaciones asimismo, es sujeto de derecho en los términos en los cuales deben ser liquidados los contratos.

El análisis y su resultado será obtenido con base en el estudio de la Ley, la jurisprudencia, doctrina y documentos de investigación, a través de los cuales se ha determinado el debido proceso en cada una de las formas de liquidación de los contratos estatales, llámese bilateral, unilateral o por sentencia judicial, proporcionando herramientas que posibiliten un ejercicio práctico el ejercicio bien sea como parte del estado o como contratista para llevar a buen fin el contrato en cumplimiento de los fines estatales, toda vez que, éste debe ser el principal factor para la finalización y cierre de los procesos contractuales.

Se dará inicio por los conceptos básicos de la naturaleza y condición del proceso de liquidación, con base en los cambios normativos que han surgido a través del tiempo, realizando un análisis y demostrando que la liquidación es el resultado de las actividades ejercidas durante

la ejecución del contrato y cuya facilidad o dificultad de la misma, serán como consecuencia del cumplimiento del ejercicio de las obligaciones de las partes, pues la entidad estatal a través de la supervisión e interventoría sería, responsable, ética y dinámica, garantizará que la finalización de la ejecución, el cumplimiento o incumplimiento de las obligación se verá reflejada al momento de la liquidación y cierre del expediente contractual.

De igual forma, al establecer las formas de liquidación, su contenido, el procedimiento, y las consecuencias sobre su omisión; se podrá ilustrar al lector sobre el debido proceso en cada una de las formas de liquidación de los contratos estatales, cuya omisión trae como consecuencia la ineficacia de los actos administrativos, la imposibilidad de reclamar o acceder a la justicia, y la pérdida de competencia temporal para el ajuste de cuentas entre el contratante y el Estado.

Por lo tanto, al finalizar el presente documento el lector podrá concluir si existe para cada una de las formas de liquidación de contratos estatales un procedimiento, a través del cual se asegure a los contratistas y Estado la posibilidad de reclamar los adeudado por las partes, o la nulidad de lo actuado, o en su defecto el cumplimiento del requisito de procedibilidad.

EL DEBIDO PROCESO EN LAS DIFERENTES FORMAS DE LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS ESTATALES

1. Contrato estatal, características y etapas

El contrato estatal es acuerdo de voluntades donde las partes se obligan entre sí, algunas de sus características son:

- a) **Bilateralidad:** Extremos o partes que intervienen en el contrato.
- b) **Onerosidad:** Todo acuerdo de voluntades conlleva a la prestación, o unión de voluntades por un fin común, a través del cual en algunos casos se generan obligaciones económicas para la parte que ejecuta la labor determinada.
- c) **Solemne:** Debe ser por escrito.
- d) **Principal:** No requiere de otro acto para su existencia.
- e) **Nominado:** Título genérico de contrato estatal, otorgado por la Ley 80 de 1993.

En concordancia con lo expuesto, lo acordado dentro del contrato estatal es ley para las partes, en lo cual se incluye la liquidación del mismo.

1.2 Etapas de la Contratación Estatal

En su libro Contratación Estatal – Manual Teórico – Práctico, (Rosero Melo, 2019a, pp. 88-89), determina que debe tenerse en cuenta que en todas las modalidades de selección de contratista deben estar presente, las etapas que a continuación se tratarán.

- **Precontractual:** Actuaciones antes de la celebración del contrato, compuesta por 2 fases, así:
 - a) **Fase preparatoria del contrato:** Estudios previos, necesidad de la entidad, conveniencia, oportunidad de la contratación, estudios del sector, disponibilidad presupuestal, permisos y licencias necesarias, dando cumplimiento al principio de Planeación y Publicidad

toda vez que los documentos que hacen parte del proceso de selección deben ser publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP. Cabe aclarar que, los términos o plazos en un proceso de contratación son perentorios, por lo que las actuaciones se deben realizar dentro del plazo establecido para ello, toda vez que, éstas determinan el inicio de la siguiente etapa, la cual no puede dar inicio sin haberse ejecutado la anterior en su totalidad. Es de anotar que, vencidos los términos en cada etapa no es viable su reinicio.

b) **Fase de apertura del proceso de selección:** Reglado por el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 para la modalidad de licitación y por las Leyes 1150 de 2007, 1474 de 2011 y Decreto 1082 de 2015 para las demás modalidades de selección. Esta fase va desde la apertura del proceso de selección hasta el acto administrativo de adjudicación o la declaración de desierto del proceso, según sea el caso.

- **Contractual:** Comprende desde el perfeccionamiento del contrato hasta la terminación de este y cubre toda la ejecución del contrato.

- **Postcontractual:** No es otra cosa que la liquidación del contrato, junto con el cierre del expediente.

2. Liquidación de contratos

La liquidación del contrato comprende el momento en el cual, una vez llegado a su fin el término de ejecución del contrato, los convenientes o partes, llevan a cabo la verificación del cumplimiento de las obligaciones adquiridas, en el contrato, estudios previos, anexos técnicos o pliego de condiciones, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto relacionado con su ejecución.

El balance por realizar debe contener aspectos como: económico (el valor ofertado concuerde con los valores facturados), jurídico (cumplimiento de obligaciones en seguridad social), técnico

(el bien suministrado cumpla con las especificaciones técnicas establecidas), obligaciones adquiridas en el contrato, anexo técnico, estudio previo o pliego de condiciones.

Cabe aclarar que todos los contratos una vez iniciado su ejecución tienen que tener una terminación (normal o anormal), pero no toda terminación genera o conlleva a la liquidación, ya que solo se da en los casos ordenados o consagrados en la ley.

La liquidación del contrato tiene como propósito finiquitar el negocio mediante la verificación del cumplimiento de las obligaciones por las partes contraídas, reconociendo saldos a favor de alguna de las partes o de declararse a paz y salvo, según el caso. Con la liquidación del contrato se extingue el vínculo contractual; sin embargo, aquellos que no sean liquidados quedan en el limbo pues no existe certeza al no haber verificación del cumplimiento de las obligaciones por las partes. (Saldarriaga López, 2015b. p.12)

En este orden de ideas, la liquidación del contrato estatal es una de las actividades previas al cierre del expediente contractual, donde cada una de las partes de forma mancomunada y no siempre concordante realizan el balance de resultado de las actividades a cargo de cada una; he ahí la importancia de su realización para verificar el cumplimiento de las finalidades del Estado y de la inversión de los recursos de forma acertada, eficiente y eficaz.

De otra parte, a través de la norma se ha preceptuado los casos en los cuales procede la liquidación de los contratos; estipulando que todos aquellos que sean de tracto sucesivo son sujeto de liquidación; sin embargo, para los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión existe una excepción a partir del año 2012, donde el legislador facultó a las entidades públicas a determinar en sus manuales de contratación la procedencia de la liquidación de esta modalidad.

En este orden de ideas, sería primordial que las entidades del Estado, que no tienen en sus manuales de contratación implementado la liquidación del contrato de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, deberán instaurar el cierre del expediente contractual, el cual precise el estado en el que quedaron las obligaciones de las partes, y realice los cruces contables a que haya lugar.

2.1 Contenido y efectos de la liquidación.

La liquidación debe contener únicamente lo acordado por las partes en el contrato, del cual hacen parte los estudios previos, anexos técnicos, pliegos de condiciones, oferta presentada; realizando una evaluación de cada una de estas obligaciones y estableciendo el grado de cumplimiento y el documento que lo soporte. Asimismo, se realiza el balance financiero, donde se verifica los pagos realizados, si existieren saldos a favor de algunas de las partes.

Así mismo, se debe expresar los reconocimientos y ajustes derivados de la ejecución del contrato que correspondan, y de los acuerdos, conciliaciones y transacciones a los que lleguen las partes con el objeto de dar por terminadas sus diferencias y declararse a paz y salvo.

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 permite a los contratistas efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no han sido objeto de acuerdo.

Dichas salvedades son el fundamento para que el contratista acuda a la jurisdicción o en su defecto la entidad realice la liquidación unilateral, sólo sobre este aspecto.

A su vez (Rico Puerta, 2018b, pp.1005-1006) en su libro Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal, manifiesta que la liquidación no debe ser un formato en el cual la parte contratante describa de forma genérica los detalles de la relación negocial como son partes, valor, termino de ejecución entre otros.

Al contrario, lo que debe existir en la liquidación del contrato de forma expresa es el cumplimiento real de cada una de las obligaciones, verificación en la parte económica donde no haya existido un desequilibrio económico que afecta alguna de las partes, con el fin de salvaguardar el derecho de reclamar por vía jurisdiccional.

De allí que la liquidación sea una opción otorgada a las partes en vía gubernativa para evitar la litigiosidad de las relaciones negociales, lo cual se traducirá en un ahorro de tiempo y dinero y constituye un elemento imprescindible del principio de economía.

Una liquidación del contrato debe dar cuenta de la consecución del objeto contractual en cuanto su finalidad, la calidad de la obra o servicio, el cumplimiento en el tiempo de ejecución, eficiencia, equilibrio económico para las partes, relacionar las multas impuesta, reclamaciones formuladas, en fin una narración de los hechos de como transcurrió la ejecución del contrato en todas sus etapas y obligaciones adquiridas por las partes.

De otra parte, sea acta, resolución o sentencia, el contenido debe ser el mismo o por lo menos, contener tres (3) partes;

Elementos identificadores: Descripción del contrato que se liquida como: tipo de contrato, número, partes, garantías, plazo inicial, fecha de terminación, valor, forma de pago, modificatorios, adiciones. etc.

Balances

Técnico: determinar el cumplimiento del objeto contractual, si éste fue en un 100%, o si por el contrario quedó algo pendiente, si existieron modificaciones, prórrogas y verificar si las cantidades de obra correspondientes al estudio técnico.

Económico: valor inicial, adiciones, lo cancelado, lo pendiente por cancelas, rendimientos financieros (según el caso), o intereses si se causaron.

Administrativo: estado de garantías, montos y plazos, verificación del cumplimiento en el pago de parafiscales, estado ambiental del proyecto, si hubiera lugar, estado de las obras, pago de impuesto, etc.

Finiquitos

Técnico: determinar el grado de satisfacción, estado de recibo de la obra, bien o servicio, declarando estar a paz y salvo y/o estipular las salvedades que sean necesarias.

Económico: grado de ejecución del valor del contrato, determinando si existen saldos a favor de las partes.

Administrativos: al no existir ninguna observación o salvedad, es viable declararse a paz y salvo. (Rosero Melo, 2019c, pp.304-305)

En cuanto a los efectos de la liquidación, constituye un título ejecutivo, tal como lo expresa el numeral 3 del artículo 99 y el numeral 3 del artículo 297 del CPACA. Una vez liquidado el contrato las salvedades no estipuladas no podrán ser alegadas.

Cuando se trata de la liquidación bilateral, es una instancia en la cual las partes dirimen las controversias existentes, evitando debates con los acuerdos establecidos en ella; sin embargo, al no declarar salvedades de lo no acordado en el acta de liquidación se elimina la posibilidad de demandas posteriores.

3. Contratos que exigen liquidación, formas y términos de Liquidación

Los contratos que son objeto de liquidación son aquellos de tracto sucesivo, que su ejecución se prolongue a través del tiempo y los que requieran; sin embargo, se considera que todo contrato estatal, cuya objetivo principal es el cumplimiento de los fines estatales cuyos recursos son del erario público, se considera razonable que la liquidación se efectúe en todos los casos, sin

omisión alguna, con el fin de verificar que la inversión realizada por el Estado hay cumplido son la finalidad.

De otra parte (Rico Puerta, 2018c, p. 1008), señala que: de la normativa colombiana sobre la materia, puede afirmarse la existencia de tres formas para liquidar un contrato estatal, de dos categorías de términos para efectuarla y de un total de 30 meses para llevarla a cabo.

Dentro de las formas, se admiten tres: bilateral, unilateral y judicial.

La primera, bilateral, surge de texto mismo de los pliegos que han de suponerse consensuados, en tanto al presentar la propuesta, el oferente afirma expresamente conocerlos y aceptarlos. También puede corresponder a un acuerdo de voluntades expreso en el contrato o con posterioridad a la adjudicación del proceso negocial y durante la ejecución del objeto.

La segunda, es la liquidación unilateral, en el evento de que no se logre por la primera vía.

Siempre tiene un carácter subsidiario, pues por aplicación obligatoria del debido proceso, en primer término, debe intentarse el consenso. Sólo si este fracasa, podrá acudirse a esta segunda vía.

Las hipótesis que ameritan su operancia son dos: la primera, que el contratista no concurra a la liquidación; y la segunda, que, de presentarse a dicha diligencia, no se produzca un acuerdo entre las partes sobre el monto y contenido de la liquidación.

La Tercera vía es la judicial, con carácter residual, pues de no ocurrir por ninguna de las dos herramientas anteriores, puede demandarse su adelantamiento ante el juez del contrato.

Ahora bien, en lo concerniente a los términos hay dos clases. Uno que pudiera denominarse convencional, es decir, el acordado por las partes y uno legal, en el evento de que el primero no haya sido objeto de estipulación.

En cuanto al término de la liquidación, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, lo ha dispuesto de la siguiente forma:

Clase de liquidación	Plazo para la suscripción y/o ejercer derecho de acción	Debido Proceso y/o Requisito de Procedibilidad	Término para demandar	Norma
Bilateral	1. Término fijado en los pliegos de condiciones. 2. Cuatro (4) meses a partir de la terminación de la ejecución del contrato o el acto que ordene la terminación. 3. Dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de los anteriores términos.	a) Notificar o convocar al contratista para la firma del acta de liquidación bilateral. b) Dejar constancia de las circunstancias en la alguna de las partes se encuentre inconforme.	Dos (2) años a partir de la firma del acta de liquidación bilateral.	* Artículo 11 ley 1150 de 2007. * Ley 1437 de 2011
Unilateral	1. Dos (2) meses siguientes al vencimiento del término de la liquidación bilateral. 2. Dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de los anteriores términos.	Constancia de no comparecencia del contratista para la firma de la liquidación. Notificación del acto administrativo que liquida el contrato unilateralmente.	Dos (2) años a partir de la ejecutoria del acto administrativo que liquida el contrato unilateralmente.	* Artículo 11 ley 1150 de 2007. * Ley 1437 de 2011
Judicial	1. Dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de la liquidación bilateral o unilateral	Conciliación extrajudicial.	Dos (2) años.	* Art. 141 de la Ley 1437 de 2011
Perdida de competencia	Vencido el término de la liquidación bilateral; los dos (2) meses de la liquidación unilateral y los dos (2) años de caducidad para la presentación de la acción contractual.			

De otra parte (Rico Puerta, 2018d, pp.1008-1009), indica que, el artículo 11 de la Ley 1150, advierte las tres formas esenciales del acto liquidatorio: la de mutuo acuerdo, la unilateral y la jurisdiccional. Respecto de los términos, los especifica dependiendo de la forma en que deba efectuarse la liquidación, lo que significa que forma de liquidación y término para efectuarla, están íntimamente vinculados, así: término convencional; término de cuatro meses; término de dos meses; término de dos años.

Así las cosas, si transcurren los términos de cuatro y dos meses señalados, sin que se haya efectuado la liquidación, ello no obsta para que la Entidad Estatal pueda adelantarla, pero siempre dentro del límite máximo de dos años, es decir, antes de que se opere la caducidad de la

acción contractual. Formas y términos de liquidación que serán objeto de análisis detallado, a continuación:

3.1 Liquidación bilateral

Es aquella que se realiza de mutuo acuerdo, dentro del término establecido en el contrato o en su defecto dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de terminación del plazo de ejecución, una actividad autónoma de las partes, sin la intervención de terceros, permitiendo cerrar de forma ágil y sin conflictos el proceso contractual en todas sus etapas.

Según el Consejo de Estado, si llegasen a ver desacuerdos, éstos deberán constar expresamente en el acta de liquidación; teniendo la entidad pública la oportunidad de liquidar unilateralmente lo referente a las salvedades, o en caso de que el contratista pretenda reclamar; exceptuando aquellos casos en que presente inestabilidad de las obras.

Sin embargo, el Consejo de Estado, se ha pronunciado en cuanto la viabilidad para pactar un término para la liquidación bilateral superior a los cuatro (4) meses; el cual no puede modificar el plazo legal para la expedición de la liquidación unilateral que es de dos (2) meses. Asimismo, establece que la terminación del contrato podrá ocurrir por vencimiento del plazo de ejecución o como consecuencia del acto administrativo que la ordene, en los casos que la ley lo permite, o por el acuerdo contractual sobre ella.¹

Es de anotar que, a través de la jurisprudencia se ha determinado como requisito de la acción contractual la constancia de las salvedades las cuales deben estar por escrito y expresar en el acta de liquidación bilateral.

En este sentido, el Consejo de Estado determinó: “... *la constancia que el contratista inconforme consigna en el acta no puede ser de cualquier tipo; es necesario que reúna las*

¹ Sentencia, Radicación No. 20001-23-33-002-2014-00114-00 (56679) 11 de octubre de 2018.

siguientes características: que identifique adecuadamente los problemas surgidos con ocasión de contrato, es decir, que sea clara, concreta y específica; no obstante no tiene que expresar técnicamente toda una reflexión y justificación jurídico económica, pero si debe contener, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, los motivos concretos de inconformidad...”.

(...) En este orden de ideas, se desprenden dos inferencias. Una de ellas dispone que el contratista en el acta de liquidación bilateral deber plasmar las salvedades, sin embargo, para la Sala este derecho protege a ambas partes, a la luz del art. 13 de la CP.

En segundo lugar, la norma no establece que al no dejar salvedades no sea posible demandar, situación que ha sido objeto de varios pronunciamientos en dicha Sección, al objetar que las partes una vez suscrita el acta de liquidación bilateral declarando estar a paz y salvo, acudan posteriormente a la jurisdicción en busca de una indemnización por los daños que alude haber sufrido.

Asimismo, señala como excepción jurisprudencial al deber de dejar constancias para acceder a la jurisdicción: hechos nuevos y posteriores.

Actualmente se ha preceptuado la necesidad de dejar la constancia en el acta de liquidación bilateral, de todo aquello que no sea aceptado por cualquiera de las partes, llámese Estado o Contratista, para que a futuro se pueda acudir a la jurisdicción.

Es de anotar que, si las pretensiones de la demanda obedecen a circunstancias posteriores y desconocidas para las partes, al momento de liquidar el contrato, es legítimo que se acuda a la jurisdicción para reclamar los derechos a su favor, situación que no afectaría el principio de buena fe contractual, que es fundamento para todas las actuaciones contractuales, incluida la liquidación del contrato.

Es así como, la entidad estatal puede exigir al contratista la reparación de cualquier falla de estabilidad de la obra, después de suscrita el acta de liquidación, toda vez que, si a la firma de la misma, no se evidenciaba técnicamente cualquier desperfecto o falla, es viable acudir a la juez, para exigir e instar al contratista a realizar las reparaciones a que haya lugar.²

De otra parte, el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación³, donde establece que pasados dos años de la firma del acta bilateral o ejecutoria del acto de liquidación unilateral se configura la caducidad para el ejercicio de la acción.

Así bajo la premisa del acaecer inexorable de la caducidad a partir de un conteo tomado de forma lineal a partir de la terminación del contrato por cualquier motivo, resultaría coartada la posibilidad de que las eventuales controversias que no sean zanjadas en el trabajo de liquidación de menor magnitud, en comparación con las existentes antes del acuerdo puedan solucionarse directamente por las partes. De esta forma, se contraría el interés del legislador en promover acuerdos que reduzcan el nivel de conflictividad en la actividad contractual administrativa.

Empero, no puede ignorarse que, si bien el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 les permite a las partes liquidar bilateralmente el contrato luego de los dos meses dispuestos inicialmente para la liquidación unilateral, tal facultad está temporalmente limitada a un término certero: los dos años siguientes al vencimiento de ese período. Como se mencionó, dicho artículo convirtió en ley lo que la jurisprudencia de esta Sección venía expresando de tiempo atrás, en respuesta a la preocupación por dejar el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales a la voluntad de las partes, manifestada en el momento en que estas liquiden el contrato público.

² Sentencia, Radicación No. 05001-23-31-000-1998-00038-01 (27777) 20 de Octubre de 2014.

³ Sentencia de Unificación Jurisprudencial, Radicado No. 05501-23-33-000-2018-00342-01 (62009) 1 de agosto de 2019.

De este modo, cuando el artículo 11 advierte que la liquidación bilateral extemporánea puede practicarse “*sin perjuicio*” de los términos de caducidad de los medios de control contenidos en el artículo 164 del CPACA, supone la aplicación restrictiva de esta norma al supuesto de hecho que expresamente corresponde a ese evento, a saber, el del ap. iii. del literal j.

Por lo anterior, considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad, y de favorabilidad bajo los principios *pro homine*, *pro actione* y *pro damato*, la Sala recoge parcialmente su jurisprudencia para establecer una forma unificada que: en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferir unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j.

En este sentido, el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.

En tal sentido, la liquidación bilateral debe expresar las inconformidades y salvedades de forma taxativa, con el fin de acceder al juez contractual, de igual forma, tiene como fecha límite para su suscripción los dos (2) años posteriores a la firma.

3.2 Liquidación unilateral

(Rico Puerta, 2018e, p.1007) Señala que tiene lugar cuando el contratista no comparece a efectuar la liquidación por mutuo acuerdo, o cuando las partes no tienen consenso sobre el contenido de la misma, según el artículo 61 de la Ley 80 de 1993.⁴

La disposición comentada confiere carácter subsidiario a la liquidación unilateral, lo que es apenas razonable, pues siendo el Contrato Estatal, por definición, acto jurídico bilateral, el estado económico y prestacional del mismo debe regirse en primer término, por idéntica regla, acuerdo de voluntades.

Por esa razón, sólo en el evento de que el contratista no comparezca injustificadamente, previa citación por medios legales, en la que se indique la hora, fecha, lugar y objeto de la diligencia, es decir, con observancia del debido proceso, procederá la Administración a efectuarla sin presencia de aquél.

No obstante, la unilateralidad no siempre tiene carácter absoluto y perpetuo. Puede ocurrir que iniciado el proceso de liquidación sin lograr la comparecencia inicial del contratista, éste intervenga posteriormente, tornándose el acto en bilateral.

El acta de liquidación deberá adoptarse mediante acto administrativo motivado en virtud del cual se declara en firme la liquidación unilateral del contrato efectuada por la entidad estatal, susceptible del recurso de reposición, interpuesto por escrito dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación a los interesados.

En el evento de que se haya resuelto el recurso, si el recurrente aspira a control jurisdiccional, la pretensión anulatoria deberá formularse respecto de la liquidación unilateral y la decisión del recurso de reposición, como lo impone el régimen de la individualización de las pretensiones.

⁴ Derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

De otra parte el Consejo de Estado ha precisado que, la entidad estatal, 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 a las partes no hubieren llegado a un acuerdo, *“tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes”* (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007)⁵, para lo cual habrá de expedir un acto administrativo de conformidad con la normatividad aplicable.

Al respecto 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 deber 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. Sobre este punto la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación ha sido enfática al censurar dicha práctica así:

“[L]a finalidad el procedimiento administrativo de liquidación está encaminada, ante todo en 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

⁵ Artículo 11 Ley 1150 de 2007.

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 otra razones por vulneración del debido proceso”

Lo anterior en concordancia con la Ley 80 de 1993 insta a la aplicación de las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, en subsidio, se aplicarán las normas procesales civiles (artículo 77), siempre y cuando sean compatibles con la contratación estatal. 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 de 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.

De otra parte, conviene recordar que la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación también ha declarado que no produce efectos legales frente al contratista una liquidación unilateral cuando no le ha sido notificada personalmente a este, sino por edicto

(artículo 72 Ley 1437 de 2011 C.P.A.C.A.), puesto que tal circunstancia irregular vulnera el debido proceso y le cercena la oportunidad de conocer al contratista el acto para interponer los recursos correspondientes.

La liquidación unilateral se materializa, a través de un acto administrativo; actuación que se desprende de la imposición voluntad que ejerce la administración sobre el contratista – situación que no es viable que se presente a la inversa – acerca de la forma como término el negocio jurídico. Como lo ha sostenido la jurisprudencia, corresponde al poder exorbitante de la administración, toda vez que, queda facultada para indicar unilateralmente las condiciones en las que finaliza el contrato, dejando constancia de estar a paz y salvo o deudora o acreedora del contratista, describiendo todos y cada una de las obligaciones, su estado final, la situación financiera, técnica y jurídica. aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato.

Es la ley la que contempla la posibilidad de que la administración liquide el contrato unilateralmente, asumiendo el poder exorbitante de declarar el estado en que queda el negocio jurídico, lo que de ninguna manera implica que el vencimiento del plazo inicial convencional o supletivo y el de los dos meses de que dispone para el efecto, limite e impida realizar la liquidación bilateral la cual podría realizarse en cualquier tiempo, siempre y cuando no hubiese operado el plazo de caducidad de la acción (art. 164 CPACA) o se hubiese notificado el auto admisorio de la demanda en la que se pida la liquidación judicial.

Finalmente, en relación con el contenido y el alcance del acto administrativo que liquida unilateralmente un contrato, la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación 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 que 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.*⁶

Sin embargo esa facultad debe guardar consonancia con el debido proceso, como lo indica (Valderrama Molina, 2018, p. 6), en el entendido que en las actuaciones administrativas que se desarrollen durante la actividad contractual, son igualmente sujeto del debido proceso; de ésta forma es necesario dar a conocer al contratista la intención decisoria de la administración, con el fin de garantizar el derecho a la defensa y a la contradicción, a través de la presentación de descargos, petición o aporte de pruebas considere pertinentes.

Ahora bien, con el objeto de determinar el debido proceso previo a proferir el acto administrativo de liquidación unilateral, y posterior a ésta, se considera procedente concretar que es una comunicación, al igual que la notificación personal, electrónica, por aviso; y su respectiva regulación.

La comunicación según (Berrocal Guerrero, 2016, pp.280-283), consiste en enterar al afectado mediante la entrega personal, envío de un oficio o mensaje escrito, cuya constancia de entrega debe ser certificada por el medio más expedito utilizado por la administración, cuyo contenido, debe establecer clase del acto administración y la decisión que contiene. Esta forma está contemplada en los artículos 65, inciso tercero y 70 del CPACA y 164, numeral 2, literales c

⁶ Concepto, Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) 28 de Junio de 2016.

y d ibidem, y se utiliza para actos administrativos de cúmplase, condición, discrecionales, y que, por lo mismo, no tienen recurso, o para las respuestas a las peticiones en interés general.

De igual forma, el autor precisa que la notificación es la diligencia a través de la cual se garantiza que el contratista o interesado, conozca el contenido del acto administrativo, si es o no susceptible de recursos, ante quien los interpone, y los términos para su presentación.

Su aplicación se emplea para hacer conocer los actos administrativos particulares que ponen fin a una actuación administrativa según se deduce de los artículos 66 y 67 del CPACA., al disponer el primero que *“Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las **disposiciones siguientes**”*. Mientras que el segundo señala que *“Las decisiones **que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse**”*.

(...) siendo la notificación la forma idónea o pertinente para hacer efectiva la publicidad de los actos administrativos particulares reglados.

A su turno, la notificación es susceptible de practicarse de diversas formas, de donde podemos afirmar que existen varias clases de notificación atendiendo la regulación de la misma en la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011, a saber, la notificación personal, que es la principal, y que a su vez puede ser presencial, electrónica y en estrados; por aviso (antes por edicto); por conducta concluyente y por anotación.

a) Notificación personal presencial: Es la que se hace de manera inmediata o directa a una persona física que se encuentra presente en el sitio y al momento de la diligencia respectiva, la cual puede ser el interesado, su representante legal, su apoderado, o la persona que designe

exclusivamente para esa diligencia según los artículos 67 y 71 del CPACA, en concordancia con el artículo 5° de la Ley 962 de 2005.

Para su cumplimiento, el afectado debe ser citado por la entidad o dependencia encargada de efectuarla, para lo cual deberá emplear el medio más eficaz posible, v.gr. mediante citador, vía telefónica o un agente de la fuerza pública.

Si bien en la nueva norma no se hace mención expresa al uso del correo certificado para dicha citación, como se establecía en el artículo 44 del anterior C.C.A., y al deber de anexar al expediente la constancia o comprobante de ese envío, nada obsta para que el mismo se siga utilizando, incluso como un medio eficaz, tanto para la citación en sí, como para probar los esfuerzos de la autoridad con el fin de notificar el acto de que se trate.

La notificación personal se surtirá en diligencia que deberá firmar el notificado, con anotación de los recursos que legalmente procedan contra la decisión, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo, así como de la fecha y hora en que se surtió, debiéndosele entregar copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo (art. 67, inciso segundo, del CPACA).

Cabe aclarar que, el no cumplimiento de los anteriores requisitos enunciados, se tendrá como no realizada la notificación y la decisión no producirá efectos legales, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice los recursos legales (artículos 67 y 72 del CPACA).

b) Notificación personal por medio electrónico: Esta expresamente autorizada en el artículo 67 del CPACA, pero condicionada a que solo procede cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

Atendiendo la Ley 527 de 1999, se puede decir que la notificación electrónica es la que se surte con el envío y la recepción de un mensaje de datos contentivo de un acto administrativo de interés directo e inmediato del receptor, siguiendo normas técnicas convenidas al efecto entre emisor y receptor, y cumpliendo los demás requisitos señalados en el artículo 67 del CPACA, esto es, con indicación de los recursos que procedan contra el acto así notificado, ante quién y en qué término procede interponerlos. La cual se entenderá surtida con el acuse de recibo, donde conste fecha y hora de recibido, cuyos términos se computarán a partir del día hábil siguiente a aquel en que quede notificado el acto.

c) Notificación por aviso: Está consagrada en el artículo 69 del CPACA, y se surte de manera subsidiaria a la notificación personal, y como tal sustituye a la notificación por edicto que estaba en el C.C.A.

La notificación por aviso procede cuando no pudo hacer la notificación personal al cabo de los cinco (5) días hábiles del envío de la citación, y hay dos formas de efectuarla, según se conozca o no información para contactar al interesado. (...) considerándose surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino, lo cual se le deberá advertir o poner de presente en el aviso al interesado.

En el expediente se dejará constancia de la remisión del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

3.3 Liquidación judicial

Como su nombre lo indica, es una revisión ajena a la administración y al contratista, que establece el estado del cumplimiento de las obligaciones entre las partes del contrato, lo cual se determina por las pretensiones de los sujetos procesales.

Su característica principal es la imparcialidad del tercero, logrando el cumplimiento forzado de la decisión que éste tome. Se trata de una heterocomposición. (Rico Puerta, 2018f, p.1008)

De otra parte, el Consejo de Estado ha conceptuado, que en el supuesto caso en el cual las partes no hayan liquidado el contrato bilateralmente o por mutuo acuerdo ni la entidad estatal lo haya hecho de forma unilateral o respecto de puntos no liquidados, el juez del contrato está investido con la competencia para liquidarlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011.

El juez del contrato está llamado a conocer de la pretensión referida y a definir el estado final de las obligaciones y derechos de las partes para darle finiquito. Es bueno resaltar que el artículo transcrito parcialmente, así como el artículo 164 del CPACA resultan de suma importancia en el análisis de la consulta planteada, puesto que fijan el término máximo para la liquidación del contrato estatal, tal y como se expondrá posteriormente.

Las normas sustanciales y procedimentales que disponían sobre la liquidación del contrato en vigencia del Decreto 222 de 1983, el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) y la Ley 80 de 1993 -original-, no definían explícitamente que se pudiera demandar la liquidación del contrato judicial puesto que se limitaban a establecer las modalidades bilateral y unilateral. Fue en la reforma de la Ley 446 de 1998, en la que se introdujo la posibilidad expresa de presentar al interesado demanda de liquidación judicial del contrato, cuando la entidad dejaba pasar el término de dos (2) meses que se le confiere para hacer la liquidación unilateral del contrato.

Si bien es cierto que la Ley 446 de 1998 al modificar los términos de caducidad para la interposición de la acción de controversias contractuales trató claramente el tema de los contratos que ameritaban liquidación (artículo 44, modificatorio del artículo 136 del Código Contencioso

Administrativo) y, en tal sentido, constituyó una consagración positiva de la liquidación judicial, también lo es que en la norma que determinó el propósito o cometido de la acción de controversias contractuales (artículo 32, modificatorio del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo), se abstuvo de señalar igualmente que las partes podían demandar la liquidación judicial del contrato.

No obstante, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha ofrecido claridad en cuanto a que, a partir la expedición del Código Contencioso Administrativo, el juez del contrato puede definir la liquidación del contrato como una de las pretensiones del medio de control de controversias contractuales, dado que el artículo 87 *“autorizaba a cualquiera de las partes del contrato a solicitar, en ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales, cualquier tipo de declaraciones y condenas lo cual incluía, naturalmente, la posibilidad de solicitarle al juez del contrato la adopción de su respectiva liquidación”*.

Adicionalmente, vale la pena señalar que la jurisprudencia ha subrayado que como las materias que se someten a la liquidación del contrato estatal son conciliables, previa a la demanda de la aludida pretensión, es necesario otorgar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial ordenado por la Ley 640 de 2001 (en rigor desde el 24 de enero de 2012), reiterado en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, para el medio de control de controversias contractuales. Así las cosas, es posible acudir a los mecanismos alternativos de solución de conflictos para la liquidación de un contrato de mutuo acuerdo, y a su vez es obligatorio cuando se pretenda liquidarlo por vía judicial, toda vez que, constituye requisito *sine qua non* para acceder a la administración de justicia con tal objetivo.⁷

⁷ Concepto, Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) 28 de Junio de 2016.

Es de anotar que, el numeral 1º del artículo 161 del CPACA, dispone como requisito previo a la demanda que: *“Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.”* (subraya propia)

Sin embargo, existe una tesis que contraría lo enunciado anteriormente, la cual es expresada por (Saldarriaga López, 2015c, pp.43-44) quien sostiene que durante el proceso de liquidación judicial del contrato estatal las partes pueden realizar la liquidación bilateral, -mas no la unilateral, por perdida de competencia temporal-, situación que debe ser informada al juez, sin que éste pueda llegar a negarse a colaborar, utilizando mecanismos del Derecho tales como la Conciliación. De igual forma, delimita el contenido del acuerdo conciliatorio de la siguiente forma:

- a. Presentación de las partes.
- b. Capacidad para conciliar.
- c. Legitimación.
- d. La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- e. Que no haya operado la caducidad da la acción.
- f. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- g. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público.

De otra parte, (Sánchez Baptista, 2017, pp.423), precisa que, la acción relativa a los contratos puede conllevar a la inclusión de varias pretensiones, como son: liquidación del contrato por vía judicial, reconocimiento y pago de los valores, y la indemnización de los perjuicios – daño emergente y lucro cesante – si hubiere lugar a ello...

4. Perdida de competencia para liquidar

Es claro que la competencia que puede ejercer la administración en un asunto presenta límites temporales, como expresión del principio de legalidad. La autoridad pública puede actuar dentro del tiempo señalado por la ley y por ello el elemento temporal es un límite al que está sujeta para no configurar una incompetencia “*ratio temporis*” o un vicio de incompetencia por razón del tiempo. Así, algunas de las modalidades en las cuales una entidad estatal o un funcionario vulneran la legalidad en atención al desbordamiento de sus competencias, están constituidas por el ejercicio de las competencias propias por fuera del término debido.

En cuanto hace referencia a la “*incompetencia temporal o ratione tempore*” también se ha pronunciado la Sección Tercera para indicar que debido al “*carácter de orden público que revisten las reglas sobre competencia es posible su examen en forma oficiosa por el juzgador*”.

Bajo esta misma filosofía, en la actualidad se afirma en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en torno a la liquidación bilateral por fuera del plazo que se encuentra viciada de nulidad absoluta por falta de competencia de la entidad, por desconocimiento de las normas de orden público.

(...) En consecuencia, las liquidaciones bilaterales o unilaterales que se realicen fuera de los términos dispuestos por la ley para que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales resultan inválidas. En concordancia con lo preceptuado en el art. 164 de la Ley 1437 de 2011; asimismo, por falta de competencia temporal (*ratio temporis*) y extralimitación de funciones (arts. 6, 121 y 122 C.P.)

La liquidación extemporánea en estos supuestos que resultan en esencia ilegales por motivos similares implica reabrir los plazos ya precluídos, con grave detrimento para la seguridad jurídica

y con total desconocimiento de que la caducidad es una institución de orden público y, por ende, que no es de libre disposición o negación por los sujetos.

La entidad estatal pierde competencia para la liquidación bilateral o unilateral del contrato, cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda, a través del medio de control de controversias contractual, o a la notificación del auto admisorio de la demanda que pretenda la liquidación del contrato. En caso de ejercer dicha competencia extemporáneamente, los actos bilaterales o unilaterales en los que se liquide el contrato, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez. Por lo tanto, mientras no se haya vencido el término de caducidad del medio de control es viable proceder a la liquidación del contrato.⁸

Lo anterior, ha sido confirmado en jurisprudencia del Consejo de Estado de 2019, en los siguientes términos:

La Sala precisa que, a pesar de que estos 6 meses dispuestos en la ley vencieran, las partes o la entidad estatal no perdían competencia para liquidar el contrato, siempre y cuando se realizara el trámite de liquidación hasta antes de que transcurriera el término de 2 años más para que opere la caducidad de la acción contractual, y no se hubiera notificado el auto admisorio de la demanda. (...) es claro que los contratos debían liquidarse dentro los 4 meses siguientes a su terminación y de no lograrse la liquidación de mutuo acuerdo, la Administración debía hacerlo de forma unilateral dentro de los 2 meses siguientes al vencimiento del plazo convencional o legal establecido para ello, es decir, el procedimiento de liquidación del contrato estatal debía hacerse en un término de 6 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. No

⁸ Concepto, Radicado No. 11001-03-06-000-2015-00067-00 (2253) 28 de junio de 2016.

obstante, una vez vencido este término, las partes y la entidad contratante no perdían competencia para realizar la liquidación del contrato de mutuo acuerdo o unilateralmente, siempre que no hubieran transcurrido 2 años desde el vencimiento del término para liquidar el contrato sin que dicho trámite se hubiera realizado y sin que el interesado hubiera acudido a la jurisdicción dentro de este lapso, para obtener la liquidación del contrato en sede judicial.⁹

La Sala de Consulta y Servicio Civil, considera que el expediente del proceso de contratación debe cerrarse no solo cuando se haya efectuado la liquidación del contrato y para dejar las constancias sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, sino también en los casos en los cuales no haya habido tal liquidación, con fundamento en principios constitucionales y legales que indican a todas luces que las entidades deben ser diligentes en sus actuaciones y en tal virtud resulta necesario que procedan a poner un punto final a las mismas.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, 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). De igual forma, insta a las autoridades administrativas a la interpretación y aplicación de los principios y disposiciones constitucionales y normativos, entre los cuales se encuentra el principio de moralidad, responsabilidad, transparencia, publicidad, eficacia, economía y celeridad.

⁹ Sentencia de Unificación de Jurisprudencia, Radicación No. 25000-23-26-000-2002-01599-01 (38603) 12 de agosto de 2019.

De acuerdo con los principios y disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas, la Sala considera que las entidades deben proceder a hacer el cierre del expediente del proceso de contratación incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato, para efectos de establecer dentro de la entidad estatal el estado final de los contratos celebrados. Se trata de un trámite interno en el que, al menos, se haga un recuento del contenido del proceso de contratación surtido y que consta en el expediente, se relacione y compare lo ejecutado con lo pagado y se verifique el cumplimiento de las obligaciones posteriores a la finalización de la ejecución del contrato (garantías de estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio suministrado, provisión de repuestos y accesorios, pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes), con el fin de proceder con el cierre y archivo del expediente y otros trámites a que haya lugar (por ejemplo, contables).¹⁰

Actividad que se encuentra consagrada en el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, en los siguientes términos: *“Obligaciones posteriores a la liquidación. Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación”*. (Decreto 1510 de 2013, artículo 37)

¹⁰ Concepto, Radicado No. 11001-03-06-000-2015-00067-00 (2253) 28 de junio de 2016).

Conclusiones:

- I. La liquidación del contrato estatal es de carácter obligatorio para las partes en el entendido que finaliza el acuerdo de voluntades firmada por éstos, y cuyo resultado debe ser evidenciado, con el fin de constatar el cumplimiento del objeto contractual, las obligaciones de las partes, el balance financiero, jurídico y técnico.
- II. Cada una de las formas de la liquidación de los contratos estatales, conlleva al cumplimiento de los principios y derechos constitucionales, entre los cuales se encuentra el debido proceso, que tiene características especiales en cada una de las fases y que la una depende de la otra, pues como se observó anteriormente, si el contratista no deja las salvedades o inconformidades en el acta de terminación bilateral, no es viable acudir al juez contractual; asimismo, si la entidad estatal no deja constancia de las comunicaciones realizadas al contratista, el acto administrativo de liquidación unilateral, estaría contrariando la norma; y si el contratista no llama a la entidad a conciliación extrajudicial, la pretensión de liquidación ante el juez, sería ineficaz.
- III. Los términos para la liquidación del contrato son preclusivos, por lo tanto, la entidad estatal que omita la liquidación del contrato en cualquiera de sus formas pierde la competencia temporal para realizarla; sin embargo, es un deber, llevar a cabo el cierre del expediente, dejando constancia del resultado del contrato.
- IV. Pese a los diferentes puntos de vista, el Consejo de Estado en el año 2019, ha proferido sentencias de unificación, que permiten determinar los requisitos de procedibilidad para ejercer el derecho de acción en la liquidación bilateral, y la pérdida de competencia temporal por parte de las entidades públicas para liquidar los contratos estatales, cuyo aporte fue esencial para el presente trabajo.

Bibliografía

- Acosta Ospina, N. (16 de Junio de 2016). Problemática de la Liquidación de los contratos estatales en Colombia. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 12 de Octubre de 2019, de <http://hdl.handle.net/10654/14685>
- Berrocal Guerrero, L. E. (2016). *Manual del Acto Administrativo* (Séptima ed.). Bogotá: Editorial ABC.
- Cita Vargas, V. P. (Octubre de 2016). Importancia de la liquidación de los contratos estatales con relación a las obligaciones que se derivan de ella.
- Colombia Compra Eficiente. (22 de Marzo de 2016). Guía para la liquidación de los contratos estatales. Bogotá. Recuperado el 12 de Octubre de 2019, de <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-la-liquidacion-contratos-estatales>
- Concepto, Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil - Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas 28 de Junio de 2016).
- Hernández Silva, A. P. (s.f.). La liquidación del contrato estatal. Recuperado el 12 de Octubre de 2019, de <file:///C:/Users/cclav/Downloads/Dialnet-LaLiquidacionDelContratoEstatall-5137168.pdf>
- Ley 1150 de 2007
- Ley 80 de 1993.
- Pemberthy López, P. L. (2015). La Liquidación de los contratos Estales. (P. B. Universidad, Ed.) *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 401-434. Recuperado el 12 de Octubre de 2019, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-38862015000200004&script=sci_abstract&tlng=en

Rico Puerta, L. A. (2018). *Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal* (Décima ed.).

Bogotá, D.C.: Leyer Editores.

Rosero Melo, B. C. (2019). *Contratación Estatal - Manual Teórico . Práctico* (Cuarta ed.).

Bogotá: Ediciones de la U.

Saldarriaga López, J. T. (2015). *Liquidación de los Contratos Estatales*. Medellín: Universidad

Autónoma Latinoamericana. Recuperado el 12 de Octubre de 2019, de

http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/279/1/unaula_rep_pre_der_2015_contratos_estatales.pdf

Sánchez Baptista, N. R. (2017). *Derecho Procesal Administrativo*. (B. J. Díké, Ed.) Bogotá, D.C.

Sentencia , Radicación No. 20001-23-33-002-2014-00114-00 (56679) (Consejo de Estado - Sala

de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A. - Consejero

Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. 11 de Octubre de 2018).

Sentencia, Radicado No. 05001-23-31-000-1998-00038-01 (27777) (Consejo de Estado Sala de

lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C. Consejero Ponente:

Enrique Gil Botero 20 de Octubre de 2014). Recuperado el 12 de Octubre de 2019

Sentencia, Radicación No. 05001-23-31-000-1998-00038-01 (27777) (Consejo de Estado - Sala

Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C. Consejero Ponente:

Enrique Gil Botero 20 de Octubre de 2014).

Sentencia, Radicación No. 8001-23-31-006-2011-01461-01 (59279) (Consejo de Estado Sala de

lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A. Consejera Ponente:

Marta Nubia Velásquez Rico 16 de Mayo de 2019).

Sentencia de Unificación de Jurisprudencia, Radicación No. 25000-23-26-000-2002-01599-01 (38603) (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A. Consejera Ponente: María Adriana Marín. 12 de Agosto de 2019).

Sentencia de Unificación Jurisprudencial, Radicado No. 05501-23-33-000-2018-00342-01 (62009) (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Sala Plena 1 de Agosto de 2019). Recuperado el 12 de Octubre de 2019

Sosa García, C. A. (s.f.). Etapa para liquidación del contrato de obra pública. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Recuperado el 12 de Octubre de 2019, de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23702/1/ETAPA%20PARA%20LIQUIDACION%20DEL%20CONTRATO%20DE%20OBRA%20PUBLICA.pdf>

Valcárcel Nova, L. A., & Camacho González, E. (17 de Octubre de 2018). *La liquidación de contrato estatal de prestación de servicios en Colombia y el análisis precedente jurisprudencial*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia. Recuperado el 12 de Octubre de 2019, de <http://hdl.handle.net/10901/15459>

Valderrama Molina, F. A. (2018). Cláusula convencional de terminación unilateral en las entidades exceptuadas del Estatuto General de la Contratación Pública. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. Recuperado el 12 de Octubre de 2019, de <https://hdl.handle.net/10983/23702>