



LIQUIDACIÓN – Definición – Objetivo

[...] 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.

LIQUIDACIÓN BILATERAL – Concepto – Fundamento normativo

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:

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, 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.

LIQUIDACIÓN BILATERAL – Ajustes – Revisiones

De igual modo, respecto al contenido de la liquidación, es importante tener en cuenta los incisos segundo y tercero del artículo 60 del EGCAP, “[...] las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar” y en ella “[...] 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”. Esto hace que la liquidación no sólo sea un mecanismo alternativo de solución de conflictos, sino también un medio para resolver asuntos relacionados con el desequilibrio económico del contrato. Sobre esta última faceta, la doctrina explica que la norma en comento consagra una posibilidad para que las entidades públicas garanticen el equilibrio económico si éste resultó afectado en la ejecución del negocio jurídico, así que la liquidación es el momento oportuno para resolver las diferencias existentes.



ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012 – Alcance

[...] la Sala Plena del Consejo de Estado expidió la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012, *por regla general*, no es posible solicitar reconocimientos económicos por la ejecución de obras extras o adicionales, sin la previa suscripción de un contrato adicional que las justifique. Esto en la medida que los artículos 39 y 41 del EGCAP disponen que los contratos estatales son solemnes y, por tanto, requieren formalidad escrita, salvo que se presente una situación de urgencia manifiesta.

Excepcionalmente, la jurisprudencia citada admitió la posibilidad de reconocer al contratista la ejecución de obras extras o adicionales en tres (3) eventos de interpretación restrictiva: i) cuando existe prueba fehaciente de que la ejecución de obras o servicios extras o adicionales o el suministro de bienes, por fuera del objeto contractual, se haya realizado por la imposición de la entidad, en ejercicio de su autoridad; ii) que fueran urgentes para evitar una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y iii) cuando se omite el decreto de la urgencia manifiesta y concurren las circunstancias para que ésta hubiera sido declarada.

ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Nueva Postura – Sentencia de Unificación Jurisprudencial – Elementos – Prueba de la Actividad - Circunstancia Excepcional - Procedencia.

En todo caso, esta postura jurisprudencial consolidada cambió con la Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025, en la que se expresó la compensación del enriquecimiento sin justa causa no está condicionado a la subsunción de ciertos hechos que se concuerdan con una lista de hipótesis fácticas previa y taxativamente definidas, sino que corresponde al juez, en virtud de los elementos sustantivos y la revisión el comportamiento de las partes, establecer la viabilidad de ordenar que haya una corrección al traslado patrimonial injustificado por bienes y obras no previstos en el contrato.

[...]

Teniendo en cuenta los elementos, debe tenerse en cuenta la prueba de la actividad, sumado a la circunstancia excepcional que se invoca. El Consejo de Estado estableció que esta regla sobre el reconocimiento económico debe aplicarse a partir de la ejecutoria de la nueva sentencia de unificación, en aquellas pretensiones de compensación por enriquecimiento sin causa, de forma que no podrá dejarse de conceder lo pedido por el solo hecho de que el caso no se enmarque en los eventos indicados en la Sentencia del 19 de noviembre de 2012.

LIQUIDACIÓN – Reconocimientos Económicos - Deber – Certificado de Disponibilidad Presupuestal – Registro Presupuestal.

Ahora bien, teniendo en cuenta que es posible reconocer obras extras o adicionales, así como asuntos derivados de ajustes o revisiones económicas por la entidad contratante, es necesario precisar que la liquidación del contrato, ya



sea que se derive de cualquiera de sus manifestaciones -liquidación bilateral, liquidación unilateral o liquidación judicial- debe contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP- y el Registro Presupuestal, ya que dichos documentos se constituyen en requisitos para la ejecución y pago de las obligaciones que se estipularon y reconocieron en esta. Para reconocer y pagar las obras extras o las revisiones o ajustes derivadas de las transacciones en la liquidación, primero debe obtenerse un CDP con saldo disponible y luego tramitar el RP. En tal sentido, de conformidad con la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, las entidades estatales tienen el deber de contar con la disponibilidad de recursos para asumir gastos u obligaciones. Esta obligación es una expresión del principio de legalidad del gasto público que se enmarca en el mandato constitucional de la legalidad de las actuaciones públicas y que permea todo el régimen regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En este tipo de situaciones de reconocimientos y revisiones en la liquidación del contrato, su cumplimiento se refleja necesariamente mediante la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP- de forma previa a que la entidad asuma obligaciones o compromisos de este tipo, como una garantía de la existencia de recursos suficientes para atender los gastos que serán asumidos por el Estado. Para el reconocimiento efectivo de las revisiones y ajustes en la liquidación del contrato se exige a la entidad estatal contar con un Registro Presupuestal –RP- que consiste en la certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias estipuladas, ya sea en el acta de liquidación bilateral, el acto administrativo que liquida unilateralmente el contrato, o el acto administrativo de ejecución que se limita a cumplir la decisión judicial que liquida el contrato.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Bogotá D.C., 7 de octubre de 2025

Señora
María Juliana Yepes Berrocal
abogado@gomezgiraldo.com
Medellín, Antioquia



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2025_10_07_010510
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 07/10/2025 08:10:14



Concepto C-1254 de 2025

Temas: LIQUIDACIÓN – Definición – Objetivo / LIQUIDACIÓN BILATERAL – Concepto – Fundamento normativo/ LIQUIDACIÓN BILATERAL – Ajustes – Revisiones – Ajustes – Reconocimientos / ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012 – Alcance / ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Nueva Postura – Sentencia de Unificación Jurisprudencial – Elementos – Prueba de la Actividad - Circunstancia Excepcional – Procedencia / LIQUIDACIÓN – Reconocimientos Económicos - Deber – Certificado de Disponibilidad Presupuestal – Registro Presupuestal.

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_09_02_009480

Estimada Señora Yepes:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta del 2 de septiembre de 2025, en la cual manifiesta:

“¿Resulta jurídicamente procedente expedir un Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) con posterioridad a la terminación de un contrato estatal, cuando en la etapa de liquidación bilateral o unilateral se reconocen obligaciones adicionales que requieren



respaldo presupuestal para su pago de cualquier tipo v.gr reclamaciones económicas, transacciones económicas, obras adicionales reconocidas etc. etc.?" (sic).

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas 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 particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. 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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Es procedente en la liquidación de contratos expedir un Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP- y un Registro Presupuestal –RP-, a fin de reconocer el pago de reclamaciones económicas o de obras adicionales?

II. Respuesta:

Teniendo en cuenta las razones de la respuesta y el problema jurídico, objeto de consulta, es posible reconocer obras extras o adicionales, de acuerdo con la Sentencia de Unificación con Exp. 57464 del 31 de julio de 2025, así como asuntos derivados de ajustes o revisiones económicas por la entidad



contratante, siendo necesario precisar que la liquidación del contrato, ya sea que se derive de cualquiera de sus manifestaciones -liquidación bilateral, liquidación unilateral o liquidación judicial- debe contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP- y el Registro Presupuestal, ya que dichos documentos se constituyen en requisitos para la ejecución y pago de las obligaciones que se estipularon y reconocieron en esta. Para reconocer y pagar las obras extras o las revisiones o ajustes derivadas de las transacciones en la liquidación, primero debe obtenerse un CDP con saldo disponible y luego tramitar el RP. En tal sentido, de conformidad con la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, las entidades estatales tienen el deber de contar con la disponibilidad de recursos para asumir gastos u obligaciones. Esta obligación es una expresión del principio de legalidad del gasto público que se enmarca en el mandato constitucional de la legalidad de las actuaciones públicas y que permea todo el régimen regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En este tipo de situaciones de reconocimientos y revisiones en la liquidación del contrato, su cumplimiento se refleja necesariamente mediante la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP- de forma previa a que la entidad asuma obligaciones o compromisos de este tipo, como una garantía de la existencia de recursos suficientes para atender los gastos que serán asumidos por el Estado. Para el reconocimiento efectivo de las revisiones y ajustes en la liquidación del contrato se exige a la entidad estatal contar con un Registro Presupuestal –RP- que consiste en la certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias estipuladas, ya sea en el acta de liquidación bilateral, el acto administrativo que liquida unilateralmente el contrato, o el acto administrativo de ejecución que se limita a cumplir la decisión judicial que liquida el contrato.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a los reconocimientos económicos derivados de revisiones, ajustes, o el reconocimiento de ítems no previstos en el contrato, debe realizarse por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

III. Razones de la respuesta:



Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. 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 finalizadas¹. 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 cuanto 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)"².

Según lo expuesto, 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

¹ "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 ejecutadas, 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, 2013. pp. 89 -90).

² 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.



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 negocio³.

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’⁴.”

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

³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 20 de octubre de 2014, C.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”.

⁴ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Op. cit, p. 90.



arreglo a criterios tales como la naturaleza, objeto y plazo del contrato⁵, 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.

ii. La liquidación bilateral es el negocio jurídico entre el contratista y la Administración, la cual está contenida en un acta en la que se estipula el ajuste de cuentas, originado por la terminación del contrato o por el disenso de las partes. En tal sentido, la liquidación bilateral o de mutuo acuerdo, tiene como finalidad principal el ajuste de cuentas entre los contratantes y precisar las prestaciones pendientes del contrato. Asimismo, Díaz Díez la define:

“La liquidación bilateral es el negocio jurídico, suscrito de común acuerdo entre las partes del contrato, plasmado en un acta en la que se expresa el ajuste de cuentas derivado de la terminación del objeto contractual o del disenso recíproco de los contratantes, y en la que, igualmente, se establece el estado de las obligaciones, con el fin de conseguir el correspondiente paz y salvo, o de prever, formalmente, las obligaciones pendientes, así como la fecha en la que se cumplirán”⁶.

Bajo esta misma idea, Juan Ángel Palacio Hincapié expresa que el acta de liquidación es un medio para conciliar y transigir las diferencias, evitando así pleitos futuros entre la Administración y el contratista por sobrecostos, compensaciones o reconocimientos en la ejecución del contrato⁷. Al respecto, el Consejo de Estado ha expresado entre otras cosas que la liquidación bilateral es el acuerdo entre las partes, para precisar los derechos y obligaciones que subsisten, con el fin de extinguir definitivamente las relaciones jurídicas que se derivaron del contrato estatal⁸.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 6 de agosto de 2003. C.P. Augusto Trejos. Rad. No. 1453.

⁶ DÍAZ DIEZ, Cristian. Op. cit. p. 169

⁷ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Contratación de las entidades estatales. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020, p. 626-627.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 18 de julio de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp: 22.221. Igualmente, se reitera en: Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 1 de abril de 2016. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 50.217.



De las definiciones expuestas, se infiere que la liquidación bilateral o de mutuo acuerdo tiene una naturaleza negocial, es decir, es un negocio jurídico, lo que implica que es un acto cuya voluntad se encamina a la producción de efectos jurídicos. Se determina que ese negocio jurídico, se manifiesta en un acta que configura un título ejecutivo, pues contiene obligaciones claras, expresas y exigibles. Al comprender la liquidación como un negocio, implica aludir a sus elementos de existencia y de validez. Es así que, los requisitos o condiciones de esta cláusula como negocio jurídico⁹ son: i) la manifestación de voluntad de los sujetos de la relación jurídica, la cual debe exteriorizarse, ya que el derecho le interesa los actos que trascienden del fuero interno; y ii) el objeto jurídico, que consiste que la manifestación de voluntad debe encaminarse a la producción de efectos jurídicos, esto es, definir las obligaciones pendientes para el respectivo paz y salvo.

En cuanto a los elementos de validez de la liquidación bilateral, se remite a lo dispuesto en el artículo 1501 del Código Civil, esto es: i) que sea legalmente capaz, que significa que la persona se obligue por sí misma; ii) que haya un consentimiento del acto o declaración, la cual no puede adolecer de vicio –error, fuerza o dolo-; iii) que tenga un objeto lícito; y iv) una causa lícita. En tal sentido, Díaz Díez expresa que de la liquidación bilateral se desprende que si no se estipuló el desacuerdo en el acta, goza del principio de intangibilidad, por lo que no podrá debatir en sede judicial lo que no se estipuló por escrito¹⁰.

En el marco del acta de liquidación bilateral pueden consignarse desacuerdos, que se denominan dentro de la contratación estatal como salvedades, que son aquellas objeciones y diferencias frente al acta de liquidación propuesta por la entidad. Al respecto, el Consejo de Estado expresa que toda salvedad debe ser expresa y concreta en el acta de liquidación bilateral, ya que es un presupuesto material para que se dicte una sentencia de fondo y prosperen las pretensiones en un futuro litigio judicial¹¹.

⁹ Guillermo Ospina Fernández y Eduardo Ospina Acosta expresa sobre los elementos del acto o negocio jurídico lo siguiente: “De la definición que hemos formulado del acto jurídico como la manifestación de voluntad directa y reflexivamente encaminada a producir efectos jurídicos y de los anteriores análisis realizados en torno de la noción lógica del acto, resulta que sus elementos esenciales son dos, a saber: a) la manifestación de voluntad de uno o más sujetos de derecho, y b) el objeto jurídico a que dicha manifestación de voluntad se endereza”. OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo; OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría general del contrato y del negocio jurídico. Bogotá: Temis, 2005, p. 28.

¹⁰ DÍAZ DÍEZ, Cristián Andrés. *Op cit.* p. 182.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Sentencia del 27 de marzo de 2014. C.P. Danilo Rojas Betancourth. Exp. 20.912.



Se precisa que, al suscribir el acta de liquidación bilateral con salvedades, el contratista está manifestando dos aspectos: i) acepta el contenido, en la que se salda algunas obligaciones; y ii) precisa aquellos asuntos respecto de los que se estipula la correspondiente salvedad, como manifestación de las diferencias en torno a la liquidación propuesta. De acuerdo a lo expresado, las salvedades que se consignan en el acta liquidación depende la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para las reclamaciones y reconocimientos económicos, no previstos en el acta de liquidación. Sin embargo, es válido que, ante las salvedades, se posibilite la liquidación unilateral parcial por parte de la Administración, es decir, en aquellos aspectos donde se dejaron los desacuerdos, la entidad debe completar la liquidación del contrato.

En torno al contenido que debe contener la liquidación del contrato, es importante tener en cuenta los incisos segundo y tercero del artículo 60 del EGCAP, “[...] las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar” y en ella “[...] 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”. Esto hace que la liquidación no sólo sea un mecanismo alternativo de solución de conflictos, sino también un medio para resolver asuntos relacionados con el desequilibrio económico del contrato. Sobre esta última faceta, la doctrina explica que la norma en comento consagra una posibilidad para que las entidades públicas garanticen el equilibrio económico si éste resultó afectado en la ejecución del negocio jurídico, así que la liquidación es el momento oportuno para resolver las diferencias existentes. En torno al tema, Expósito Vélez expresa que con la liquidación se permite evidenciar el estado de ejecución del objeto pactado y las prestaciones anexas al mismo, en la que debe procederse a que se ajustan las cuentas que se generaron con ocasión del contrato, posibilitando los reconocimientos o indemnizaciones a favor del contratista o de la Administración, o precisando las sanciones al contratista que autorice a la entidad a retener las sumas adeudadas¹². Al respecto, Aida Patricia:

“A través de la liquidación de los contratos se busca en especial establecer el equilibrio final en las relaciones suscitadas entre la entidad estatal y el contratista, con el objeto de dejar niveladas las prestaciones y derechos surgidos del negocio jurídico. En este sentido, el principio de la conmutatividad, entendido como la equivalencia obvia que debe existir entre lo que se da o hace por una parte y lo que se recibe por la otra, se

¹² EXPOSITO, Juan Carlos. Op.cit., p. 91.



torna en regla vinculante e imperativa, que debe ser restablecida al final de la relación jurídica, con el propósito de que el negocio finalmente sea equivalente entre las partes”¹³.

No obstante, Aida Patricia Hernández Silva señala que hay 2 posturas en el Consejo de Estado, frente a la reclamación económica en el contrato estatal: i) amplia, que consiste en que las obras adicionales, sobrecostos y demás aspectos relacionados con la ejecución del contrato se le liquidan al contratista; ii) estricta, que alude a que se liquida al contratista aquellas prestaciones y contraprestaciones estipuladas en el contrato estatal, es decir, lo que este contenido en el objeto contractual¹⁴. Al respecto, Cristian Díaz Díez defiende la posición amplia del Consejo de Estado, aduciendo que la liquidación busca entre otras cosas, el restablecimiento económico contractual¹⁵, justificándose en el numeral 8 y 9 del artículo 4, y el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993¹⁶.

No obstante, la Sala Plena del Consejo de Estado expidió la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012, *por regla general*, no es posible solicitar reconocimientos económicos por la ejecución de obras extras o

¹³ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo: contratación indebida. Tomo IV. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. pp. 388-389.

¹⁴ HERNÁNDEZ SILVA, Aida Patricia. La liquidación del contrato estatal. En: Revista Digital de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, N° 1, 2009. Disponible en línea: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2597> p. 1

¹⁵ DÍAZ DÍEZ, Cristián Andrés, Op.cit. p. 150-152.

¹⁶ “**Artículo 4.-De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.** Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: [...]”

“8o. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.

9o. Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse”.

“Artículo 5.-*De los Derechos y Deberes de los Contratistas.* Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas:

1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato”.



adicionales, sin la previa suscripción de un contrato adicional que las justifique. Esto en la medida que los artículos 39 y 41 del EGCAP disponen que los contratos estatales son solemnes y, por tanto, requieren formalidad escrita, salvo que se presente una situación de urgencia manifiesta.¹⁷ Dentro de esta línea:

“EL E.C. establece que en el acta de liquidación del contrato podrán efectuarse las transacciones a las que hubiere lugar. Se trata de un mecanismo de solucionar eventuales conflictos de orden contractual, por esto, no se podrán incorporar reconocimientos que se han causado y que resulten ajenos a las obligaciones contractuales y legales. Aquellas actividades ejecutadas por el contratista que no se desprendan o se encuentren incorporadas en el contrato, no podrán ser reconocidas en el acta de liquidación. Esto no significa que a la entidad se le cierre la posibilidad de solucionar directamente el conflicto, pero, podrá precaverlo, suscribiendo un contrato de transacción con las formalidades establecidas en nuestro ordenamiento”¹⁸.

Excepcionalmente, la jurisprudencia citada admitió la posibilidad de reconocer al contratista la ejecución de obras extras o adicionales en tres (3) eventos de interpretación restrictiva: i) cuando existe prueba fehaciente de que la ejecución de obras o servicios extras o adicionales o el suministro de bienes, por fuera del objeto contractual, se haya realizado por la imposición de la entidad, en ejercicio de su autoridad; ii) que fueran urgentes para evitar una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y iii) cuando se omite el decreto de la urgencia manifiesta y concurren las circunstancias para que ésta hubiera sido declarada¹⁹.

En todo caso, esta postura jurisprudencial consolidada cambió con la Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025, en la que se expresó la compensación del enriquecimiento sin justa causa no está condicionado a la subsunción de ciertos hechos que se concuerdan con una lista de hipótesis fácticas previa y taxativamente definidas, sino que corresponde al juez, en virtud de los elementos sustantivos y la revisión el comportamiento de las partes, establecer la viabilidad de ordenar que haya una corrección al traslado patrimonial injustificado por bienes y obras no previstos en el contrato²⁰. Dicho

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 24987.

¹⁸ PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. pp. 376-377.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 24987.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Exp. 57464.



reconocimiento está supeditado a que la parte interesada demuestre la concurrencia de los siguientes elementos:

“Ese reconocimiento, además, está supeditado a que se reúnan los siguientes elementos: (i) la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la entidad; (ii) un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, el cual pueda atribuirse al acrecimiento mencionado; (iii) la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido, en cuanto a que no haya sido generada por un hecho o un acto jurídico, como tampoco por una disposición expresa de la ley; (iv) que el demandante carezca de cualquier otro mecanismo para reclamar la compensación, lo que pone en evidencia su subsidiariedad; y (v) la compensación no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley”²¹.

Teniendo en cuenta los elementos, debe tenerse en cuenta la prueba de la actividad, sumado a la circunstancia excepcional que se invoca. El Consejo de Estado estableció que esta regla sobre el reconocimiento económico debe aplicarse a partir de la ejecutoria de la nueva sentencia de unificación, en aquellas pretensiones de compensación por enriquecimiento sin causa, de forma que no podrá dejarse de conceder lo pedido por el solo hecho de que el caso no se enmarque en los eventos indicados en la Sentencia del 19 de noviembre de 2012²². De este modo, dicha Sentencia de Unificación expresa:

“Sobre lo primero, en torno a la configuración y procedencia del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que -en su gestión- deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública, se decantó que la respectiva pretensión de compensación, cuando se carezca de otro mecanismo para reclamar, debe cumplir los presupuestos procesales de la reparación directa (incluso cuando se ha celebrado un contrato cuyo objeto se haya agotado para el momento de la extinción del plazo previsto y ante el desarrollo de actividades con posterioridad a la finalización), sin que sea exigible haber provocado una decisión por parte de la administración y, al satisfacerse, debe ser tramitada, pese a que el demandante mencione otro medio o guarde silencio sobre su denominación. Su prosperidad es absolutamente excepcional, depende de la plena prueba de la actividad desarrollada, sustentada en la demostración de una circunstancia extraordinaria y en razones de interés general, sin que, al respecto, se preestablezcan hipótesis fácticas taxativas; pero, sí se debe supeditar a la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la demandada, un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, la ausencia de causa jurídica en el

²¹ Ibídem.

²² Ibídem.



desequilibrio producido y que no se haya soslayado la ley. Cumplido lo anterior, procede corregir el traslado patrimonial injustificado, mas no indemnizar un daño, salvo que el menoscabo emane de una conducta constitutiva de responsabilidad extracontractual del Estado, como una coacción o constreñimiento, que realmente constituyen eventos de falla del servicio”²³.

Conforme al artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, “Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. *Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas*” (Énfasis fuera de texto). Por tanto, en la actualidad existe la posibilidad de reconocer en la liquidación actividades no incluidas o ítems no previstos dentro del contrato, pues no se limita a los supuestos planteados de la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012, sino que se configuren los elementos del enriquecimiento sin justa causa, la prueba de la actividad, sumado a la circunstancia excepcional que se invoca.

Ahora bien, teniendo en cuenta que es posible reconocer obras extras o adicionales, así como asuntos derivados de ajustes o revisiones económicas por la entidad contratante, es necesario precisar que la liquidación del contrato, ya sea que se derive de cualquiera de sus manifestaciones -liquidación bilateral, liquidación unilateral o liquidación judicial- debe contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP- y el Registro Presupuestal, ya que dichos documentos se constituyen en requisitos para la ejecución y pago de las obligaciones que se estipularon y reconocieron en esta. Para reconocer y pagar las obras extras o las revisiones o ajustes derivadas de las transacciones en la liquidación, primero debe obtenerse un CDP con saldo disponible y luego tramitar el RP. En tal sentido, de conformidad con la Ley 80 de 1993²⁴ y el Estatuto Orgánico de Presupuesto²⁵, las entidades estatales tienen el deber de contar con la disponibilidad de recursos para asumir gastos u obligaciones. Esta obligación es

²³ Ibídem.

²⁴ El numeral 6° del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 dispone que: Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.

²⁵ El artículo 71 del Decreto 111 de 1996 –Estatuto Orgánico del Presupuesto- establece que: “Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin [...]”.



una expresión del principio de legalidad del gasto público que se enmarca en el mandato constitucional de la legalidad de las actuaciones públicas y que permea todo el régimen regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En este tipo de situaciones de reconocimientos y revisiones en la liquidación del contrato, su cumplimiento se refleja necesariamente mediante la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP- de forma previa a que la entidad asuma obligaciones o compromisos de este tipo, como una garantía de la existencia de recursos suficientes para atender los gastos que serán asumidos por el Estado. Para el reconocimiento efectivo de las revisiones y ajustes en la liquidación del contrato se exige a la entidad estatal contar con un Registro Presupuestal –RP- que consiste en la certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias estipuladas, ya sea en el acta de liquidación bilateral, el acto administrativo que liquida unilateralmente el contrato, o el acto administrativo de ejecución que se limita a cumplir la decisión judicial que liquida el contrato.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a los reconocimientos económicos derivados de revisiones, ajustes, o el reconocimiento de ítems no previstos en el contrato, debe realizarse por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes



- Código Civil, artículo 1501.
- Ley 80 de 1993, artículos 4, 5, 32, 39, 41, 60. 61.
- Decreto 111 de 1996, artículo 71.
- Ley 1150 de 2007, artículos 2 y 11.
- Decreto Ley 019 de 2012, artículo 217.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 6 de agosto de 2003. C.P. Augusto Trejos. Rad. No. 1453.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 18 de julio de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp: 22.221.
- CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 24987.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Sentencia del 27 de marzo de 2014. C.P. Danilo Rojas Betancourth. Exp. 20.912.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 20 de octubre de 2014, C.P: Enrique Gil Botero. Exp. 27.777.
- CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Exp. 57464.
- 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.
- EXPOSITO, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.
- HERNÁNDEZ SILVA, Aida Patricia. La liquidación del contrato estatal. En: Revista Digital de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, N° 1, 2009. Disponible en línea: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2597>
- OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo; OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría general del contrato y del negocio jurídico. Bogotá: Temis, 2005.



- PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Contratación de las entidades estatales. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020, p. 626-627.
- PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo: contratación indebida. Tomo IV. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la liquidación en los conceptos 4201912000004908 del 27 de septiembre de 2019, CU-028 de 25 de febrero de 2020, C-221 de 21 de abril de 2020, C-078 del 17 de marzo de 2021, C-220 del 18 de mayo de 2021, C-444 del 23 de julio de 2021, C-747 del 8 de noviembre de 2022, C-739 de del 29 de noviembre de 2022, C- 176 de 3 de mayo de 2023, C-158 del 6 de junio de 2023, C-326 del 15 de agosto de 2024, C-568 del 18 de octubre de 2024 y C-774 del 20 de noviembre de 2024, C-510 del 4 de junio de 2025, C-605 del 27 de junio de 2025, C-889 del 15 de agosto de 2025, C-903 del 19 de agosto de 2025, C-913 del 19 de agosto de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expedite en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017".

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



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE