

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Definición – Objetivo

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

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Normativa

Las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales, celebrados por las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 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 preceptos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su manejo.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Oportunidad

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

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Liquidación bilateral – Término supletivo –Principios – Función administrativa

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

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Liquidación unilateral

Si no se logra la liquidación bilateral del contrato, la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente durante el término de 2 meses contados a partir del vencimiento del plazo que

acuerden las partes para efectuar la liquidación bilateralmente, o ante el silencio de estas, del vencimiento de los 4 meses supletivos establecidos en la Ley.

Finalmente, transcurridos estos 2 meses, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo, dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido. Durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá ser solicitada judicialmente por el contratista. [...]

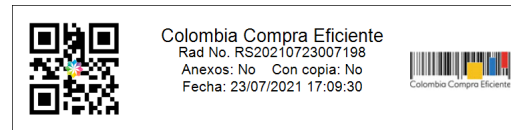
LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Plazo máximo

En otras palabras, la facultad de liquidar los contratos tiene una ventana temporal que empieza con la terminación del contrato y comprende el período contractual pactado por las partes o el legal supletivo –de 4 meses– para la liquidación bilateral, más el período legal para la liquidación unilateral –de 2 meses–, más el plazo para que opere el fenómeno de la caducidad –de 2 años–, el cual se cuenta desde este último.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Tipos de liquidación

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

Bogotá D.C., 23/07/2021 17:09:30



Señor
Juan Pablo Bernal Moncada
Bogotá, D.C.

Concepto C – 444 de 2021

Temas: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Definición – Objetivo / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Normativa / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Oportunidad / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Liquidación bilateral – Término supletivo –Principios – Función administrativa / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Liquidación unilateral / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Plazo máximo / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Tipos de liquidación.

Radicación: Respuesta a consulta # P20210716006304

Estimado señor Bernal:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 16 de julio del 2021, en cumplimiento del Auto 095 del 17 de junio de 2021 –SDP 1864-2021–, de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

1. Problema planteado

Usted formula la siguiente consulta:

«Solicito amablemente sean resueltas las siguientes peticiones, las cuales tiene relación con el Estatuto General de la Contratación Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 1882 de 2018, Decreto 1082 de 2015 y demás), recordando que me refiero al alcance de las normas jurídicas que rige



la contratación de las entidades públicas, y no la resolución de una problemática particular y concreta:

»[...]

»1. ¿La Ley 80 de 1993 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»2. ¿La Ley 1150 de 2007 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»3. ¿La Ley 1474 de 2011 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»4. ¿La Ley 1882 de 2018 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»5. ¿El Decreto 1085 de 2015 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»6. ¿La Ley 80 de 1993 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?

»7. ¿La Ley 1150 de 2007 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?

»8. ¿La Ley 1474 de 2011 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?

»9. ¿La Ley 1882 de 2018 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?

»10. ¿El Decreto 1085 de 2015 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?

»11. ¿La Ley 80 de 1993 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?

»12. ¿La Ley 1150 de 2007 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?

»13. ¿La Ley 1474 de 2011 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?

»14. ¿La Ley 1882 de 2018 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?

»15. ¿El Decreto 1085 de 2015 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?»



2. Consideraciones

Para responder su consulta, se analizará la liquidación de los contratos estatales. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre este tema en los conceptos CU-028 de 25 de febrero de 2020, C-105 del 12 de marzo de 2020, C-221 de 21 de abril de 2020, C-479 del 27 de julio de 2020, C-542 del 31 de agosto de 2020, C-616 del 17 de septiembre de 2020, C-732 del 14 de diciembre de 2020, C-739 del 16 de diciembre de 2020 y C-168 del 19 de abril de 2021. Las tesis desarrolladas se exponen a continuación:

2.1. Definición de la liquidación del contrato estatal

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

La liquidación del contrato, según la jurisprudencia, es el ajuste de cuentas en el cual 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 negocio¹. En tal sentido, 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

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección «C». Radicado No. 05001-23-31-000-1998-00038-01. Número Interno 27.777. M.P. Enrique Gil Botero. 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».

de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual².

Las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales, celebrados por las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 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 preceptos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su manejo.

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, tanto para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como para los contratos estatales en general, 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 contrato³, así como la probabilidad de que puedan surgir diferencias durante la ejecución del contrato.

2.2. Tipos de liquidación y término para efectuarla

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007⁴ contiene las reglas de tipo procedimental para liquidar los contratos estatales, que se pasan a explicar. En primer lugar, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y de conformidad con los criterios de la naturaleza, objeto y plazo

² Ibid.

³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 1453. Concepto de 6 de agosto de 2003. MP. Augusto Trejos.

⁴ El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: «Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

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

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

del contrato, la entidad puede definir en el pliego de condiciones o documento equivalente el plazo para efectuar la liquidación de mutuo acuerdo. En ausencia de pacto, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prevé un término supletivo de 4 meses contados desde: i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, ii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o iii) la fecha del acuerdo que disponga dicha terminación.

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 señala que la liquidación de mutuo acuerdo deberá realizar dentro del plazo previsto en «los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto». Para dilucidar a qué se refiere la norma con «equivalentes» resulta necesario tener presente que el pliego de condiciones es un documento contentivo de las reglas aplicables a un determinado proceso de selección, que «materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento [y que] constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar»⁵. A partir de tales características debe determinarse la equivalencia de un documento con un pliego de condiciones, la cual se puede ejemplificar claramente con la invitación a participar en los procesos de mínima cuantía⁶, documento dentro del cual la entidad contratante debe fijar las reglas aplicables al procedimiento de selección, cumpliendo con la función del pliego de condiciones. En tal sentido, es un documento «equivalente» del mismo en los términos del artículo 11 *Ibidem*, dentro del cual es viable establecer el plazo para la liquidación de mutuo acuerdo.

De otra parte, cuando el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 hace referencia al término que «acuerden las partes» para efectos de la liquidación de mutuo acuerdo, claramente, está habilitando a las partes para que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad que les asiste, prevean, de común acuerdo, un plazo para la liquidación bilateral, el cual, en principio, debe estar recogido en el contrato, al ser este el acto jurídico bilateral en el que se consigna originalmente la voluntad de las partes. Sin embargo, cabe la

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

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 24 de julio de 2013, radicado No. 25.642, Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

⁶

Decreto 1082 de 2015 «Artículo 2.2.1.2.1.5.2. *Procedimiento para la contratación de mínima cuantía*. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

»1. La Entidad Estatal debe señalar en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía la información a la que se refieren los numerales 2, 3 y 4 del artículo anterior, y la forma como el interesado debe acreditar su capacidad jurídica y la experiencia mínima, si se exige esta última, y el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas [...]».



posibilidad de que en el contrato inicialmente suscrito no se haya previsto un acuerdo para la liquidación bilateral. Este hecho no impide que, en el marco de la ejecución del contrato, las partes acuerden fijar el referido plazo; acuerdo que, en tanto significa una alteración de las reglas que orientan la relación contractual, entraña una modificación del contrato. Por tal razón, su celebración debe cumplir con los requisitos del negocio jurídico, ameritando la concurrencia de capacidad jurídica de los agentes, un consentimiento libre de vicios, un objeto y causa lícita, así como la elevación a escrito requerida en materia de contratación estatal⁷. Esto, de cara a lo consultado, significa que para que un documento en el que se fije el plazo para la liquidación de común acuerdo sea válido, requiere de la confluencia de los mencionados elementos.

Ahora bien, el término de 4 meses previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dado su carácter supletivo, solo resulta aplicable ante la ausencia de regulación del mismo en el pliego de condiciones –documento equivalente– o acuerdo entre las partes en torno al plazo de liquidación bilateral. Por lo tanto, las partes, en desarrollo de la autonomía de la voluntad que les asiste, están habilitadas para pactar un término diferente, el cual puede ser inferior o incluso superior al plazo supletivo, ante la ausencia de una prohibición normativa al respecto, y ante la existencia, en cambio, de habilitación legal. Sobre este punto, no debe perderse de vista que las actuaciones contractuales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración pública se encuentran sometidas a los principios de la función administrativa⁸, lo cual implica que las mismas se desarrollen en procura de la economía y la celeridad⁹. Esto significa que, en ejercicio de la facultad que

⁷ Ley 80 de 1993 «Artículo 39. De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

[...]

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

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

[...]

»Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito [...]».

⁸ Ley 80 de 1993 «Artículo 77. De la normatividad aplicable en las actuaciones administrativas. En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de estas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil» [...]

⁹ Ley 80 de 1993 «Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio:

[...]

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



les asiste para fijar el plazo para la liquidación bilateral, las partes deben actuar en garantía de estos principios, por lo que el término que se acuerde debe ser fijado de manera razonable.

Durante este término el contratista puede solicitar que se adelante el trámite de liquidación. Sin embargo, es responsabilidad de la Entidad Estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a la liquidación¹⁰, de manera que el contrato pueda ser liquidado bilateralmente, bien sea en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o los cuatro meses señalados en la Ley, según corresponda. Esta liquidación bilateral puede ser total o parcial¹¹, y el documento que la contiene presta mérito ejecutivo, si en él constan obligaciones claras, expresas y exigibles.

Si no es posible efectuar la liquidación de manera bilateral, el ordenamiento jurídico prevé una habilitación competencial, de carácter subsidiario, para que la entidad estatal realice la liquidación unilateralmente. Sobre este tema, el Consejo de Estado ha señalado:

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 debe ser convocado o citado por la entidad contratante con el fin de intentar la liquidación bilateral, puesto que en el supuesto caso de que no sea así, la liquidación unilateral posterior que llegase a practicar la administración resultaría inválida, dado que no tendría competencia material para hacerla y por cuanto su adopción con tal omisión vulneraría el derecho del contratista al debido proceso y sus corolarios de defensa y contradicción y, además, configuraría un abuso de poder¹².

»5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten [...]».

¹⁰ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la Liquidación de los Procesos de Contratación. página 5, disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_liquidacion_procesos.pdf

¹¹ Conviene recordar que es válida la liquidación bilateral parcial, debido a que las partes no logran ponerse de acuerdo en todos los asuntos referentes al contrato. En este evento, se debe hacer uso de las glosas o salvedades, y únicamente sobre tal glosa o salvedad girará el debate judicial que se da con ocasión de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de Junio de 2016. Radicación: 2253. C.P. Álvaro Namén Vargas.

Si no se logra la liquidación bilateral del contrato, la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente durante el término de 2 meses¹³ contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para efectuar la liquidación bilateralmente, o ante el silencio de estas, del vencimiento de los 4 meses supletivos establecidos en la Ley.

Finalmente, transcurridos estos 2 meses, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo, dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido. Durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá ser solicitada judicialmente por el contratista. En este sentido, en decisión de unificación, el Consejo de Estado dijo:

Como pudo apreciarse, este precepto legal permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatorio se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción¹⁴.

Así las cosas, es claro que el ordenamiento jurídico vigente permite la liquidación unilateral o bilateral, una vez vencido el plazo de dos meses para la liquidación unilateral de que trata el inciso segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, siempre y cuando la liquidación se realice dentro del plazo de dos años «a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues este es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción».

En otras palabras, la facultad de liquidar los contratos tiene una ventana temporal que empieza con la terminación del contrato y comprende el período contractual pactado por las partes o el legal supletivo –de 4 meses– para la liquidación bilateral, más el período legal para la liquidación unilateral –de 2 meses–, más el plazo para que opere el fenómeno de la caducidad –de 2 años–, el cual se cuenta desde este último.

Por tanto, si se trata de un contrato en el cual no existe pacto sobre el término para la liquidación bilateral, el término supletivo aplicaría, y se podría liquidar el contrato dentro de los 4 meses siguientes a su terminación de manera bilateral, dentro de los 2 meses siguientes a ellos de manera unilateral por la entidad, más un plazo de 2 años para la

¹³ Es importante advertir que también durante estos dos meses se podrá realizar una liquidación bilateral, esto es, de mutuo acuerdo, lo cual significa que el plazo para hacer la liquidación bilateral no es un término preteritorio, sino sencillamente indicativo.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sala Plena. Auto de 1 de agosto de 2019. Exp. 62009. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

liquidación unilateral, bilateral o judicial: para un total de 2 años y 6 meses. Estos términos pueden verse modificados si las partes acuerdan un plazo mayor o menor para realizar la liquidación de mutuo acuerdo, con lo cual dejaría de estar incluido el término supletivo de la Ley 1150 de 2007.

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

3. Respuesta

«Solicito amablemente sean resueltas las siguientes peticiones, las cuales tiene relación con el Estatuto General de la Contratación Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 1882 de 2018, Decreto 1082 de 2015 y demás), recordando que me refiero al alcance de las normas jurídicas que rige la contratación de las entidades públicas, y no la resolución de una problemática particular y concreta:

»[...]

»1. ¿La Ley 80 de 1993 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»2. ¿La Ley 1150 de 2007 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»3. ¿La Ley 1474 de 2011 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»4. ¿La Ley 1882 de 2018 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»5. ¿El Decreto 1085 de 2015 contiene causales para no liquidar un contrato estatal?

»6. ¿La Ley 80 de 1993 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?

»7. ¿La Ley 1150 de 2007 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?



- »8. ¿La Ley 1474 de 2011 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?
- »9. ¿La Ley 1882 de 2018 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?
- »10. ¿El Decreto 1085 de 2015 obliga a la Entidad Estatal liquidar un contrato?
- »11. ¿La Ley 80 de 1993 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?
- »12. ¿La Ley 1150 de 2007 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?
- »13. ¿La Ley 1474 de 2011 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?
- »14. ¿La Ley 1882 de 2018 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?
- »15. ¿El Decreto 1085 de 2015 contiene causales de suspensión de liquidación del contrato estatal por existir procesos de responsabilidad (disciplinario, fiscal y penal)?»

A partir de lo expuesto, se puede concluir que ni el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007–, ni otras leyes complementarias –como las Leyes 1474 de 2011, 1882 de 2018–, ni el Decreto 1082 de 2015, establecen causales expresas para *no* liquidar un contrato.

Lo que se encuentra en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 es una obligación radicada en las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de liquidar los contratos de tracto sucesivo –es decir, aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo–, así como los demás que lo requieran. Debe hacerse una excepción, tratándose de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, cuya liquidación no es obligatoria –pero no está prohibida–, según se explicó.

En suma, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro meses para realizar la liquidación bilateral, sin que



esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza el juez contencioso administrativo o un tribunal arbitral dentro de un proceso judicial de controversias contractuales y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación y para ello existe un plazo máximo de 2 años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con la citada sentencia de unificación del Consejo de Estado.

Finalmente, no se encuentra en las normas citadas una causal de suspensión de la liquidación del contrato. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como las restricciones que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, hayan estipulado. Esta respuesta no se opone a lo que determinen las autoridades competentes en materia penal, fiscal y disciplinaria, pues el alcance de los conceptos de esta Agencia es solo frente a las normas que componen el sistema de compras y contratación pública, al tenor del numeral 8 del artículo 11 y del numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

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

Atentamente,

Original Firmado
Jorge Augusto Tirado Navarro

JORGE AUGUSTO TIRADO NAVARRO
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Elaboró: Cristian Andrés Díaz Díez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE

Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE

