

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Definición**

[L]a liquidación del contrato es el acto jurídico por el cual las partes consensualmente, la administración de forma unilateral, o el juez del contrato determina el cumplimiento del objeto contractual, así como el estado de ejecución de las obligaciones de cada una de las partes de la relación negocial, luego de su ejecución y sólo en aquellos eventos en que lo determina la ley.

## **LIQUIDACIÓN BILATERAL – Contrato estatal – Voluntaria – Noción**

Este acto jurídico al comportar una declaración en la que concurre la voluntad dispositiva de intereses de las partes del contrato que constituye su causa o móvil, ha de categorizarse como un negocio jurídico y como tal vincula de manera definitiva a los sujetos negociales.

La fuerza vinculante de una liquidación bilateral o convencional, entonces, inhibe a las partes de buscar reconocimientos superiores a los pactados -al menos pretensiones así formuladas estaría llamadas al fracaso- y sólo por virtud de salvedades en ella contenidas, vicios del consentimiento en la formación del negocio jurídico liquidatorio o eventos sobrevinientes a su perfeccionamiento podría reclamarse administrativa o judicialmente modificaciones en el “ajuste de la cuenta” al que se haya arribado.

## **LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Contrato estatal – Noción**

Fracasada la liquidación bilateral o voluntaria, cuenta la Administración con la prerrogativa de adoptar por sí y ante sí un ajuste de cuentas definitivo, sujeto a los recursos legales y al control judicial, que, en el marco razonable del poder dispositivo conferido, refleje de la mejor manera el decurso de la relación contractual, los débitos y créditos a favor de la entidad y el contratista y los demás aspectos propios del acto liquidatorio.

## **LIQUIDACIÓN JUDICIAL – Contrato estatal – Noción**

Corresponde el juez del contrato, ante la ausencia de las dos modalidades antes indicadas, proceder a liquidar el contrato y ofrecer la certeza que ni las partes de común acuerdo, ni la administración unilateralmente, generaron en la relación contractual específica.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **SECCIÓN TERCERA**

### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2002-01793-02(29649)**

**Actor: CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DE LOS ASUNTOS DEL INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en contra de la sentencia del catorce (14) de octubre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda.

## I. ANTECEDENTES PROCESALES

### 1. La demanda

La Caja Promotora de Vivienda Militar, por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, el día cinco (5) de septiembre de 2002, presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca demanda en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo en contra de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – Inurbe. En el escrito de la demanda formuló las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

*“Primera. Que es nula la Resolución No. 211 del 11 de marzo de 2002, mediante la cual la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, decidió Liquidar Unilateralmente el Contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 5602 del 26 de diciembre de 1983 de la Notaría 29 del Círculo de Bogotá D. C. celebrado entre la Caja de Vivienda Militar, hoy Caja Promotora de Vivienda Militar y el Instituto de Crédito Territorial, hoy Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial.*

*“Segunda. Que es nula la Resolución No. 372 del 24 de mayo de 2002 mediante la cual la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial resolvió no revocar y por ende confirmar en todas sus partes la Resolución No. 211 del 11 de marzo de 2002, emanada de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, negando así el Recurso presentado por la Caja Promotora de vivienda Militar, antiguamente Caja de Vivienda Militar.*

*“Tercera. Que se condene a la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito territorial y/o Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana al pago de todos los perjuicios causados a mi representada con ocasión de la expedición y ejecutoria de las resoluciones demandadas, incluyendo daño emergente y lucro cesante, así como corrección monetaria y cualesquiera otros índices de ajuste monetario de tales asuntos.*

*“Cuarta. Que se condene a la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial y/o Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana al pago de costas, agencias en derecho y demás gastos del proceso”.*

### 2. Hechos

Como fundamentos fácticos de su demanda, la parte actora expuso los que la Sala se permite resumir a continuación<sup>2</sup>:

**2.1.** Entre el Instituto de Crédito Territorial y la Caja de Vivienda Militar se suscribió un contrato de compraventa el 26 de diciembre de 1983, protocolizado en escritura

---

<sup>1</sup> Folios 86 a 100 del cuaderno No. 5.

<sup>2</sup> Folios 90 a 93 del cuaderno No. 5

pública 5602 de la misma fecha, por medio del cual aquella transfirió a esta el derecho de dominio y posesión sobre los terrenos descritos en los literales a y b de la referida escritura con matrículas inmobiliarias 0500470618 y 0500470726, respectivamente, denominados "Rafael Núñez". El precio pactado fue de quinientos noventa y un millones seiscientos noventa y tres mil pesos (\$591.693.000,00).

**2.2.** En la cláusula séptima de la mencionada escritura se estableció que los programas de vivienda que en el predio "Rafael Núñez" fueran adelantados y financiados por la Caja de Vivienda Militar se anunciarían como realizados conjuntamente con el Instituto de Crédito Territorial, el que recibiría el 5% del precio de las viviendas que fueran construidas, porcentaje éste que, según el actor, no podía recibir el Instituto por no haber construido, conjuntamente, con la Caja de Vivienda Militar el señalado programa y por no haber suscrito el acuerdo que se estableció en la referida estipulación.

**2.3.** El Instituto de Crédito Territorial, en ejercicio de la acción contractual, demandó en julio del año 2002 a la aquí accionante con el fin de que se la condenara al pago del valor pactado en la cláusula séptima antes referida. De la acción conoció la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo el radicado 20011614 el que, mediante auto del 6 de septiembre de 2001, decidió rechazar la demanda por considerar que la acción había caducado en el mes de octubre de 1998.

**2.4.** Desconociendo la declarada caducidad de la acción, la demandada expidió la Resolución No. 211 del 11 de marzo de 2002, por la cual resolvió liquidar unilateralmente el contrato de compraventa antes mencionado y determinó que la Caja debía pagarle, con corte a 30 de septiembre de 2001, la suma de \$8.176.259.422,00. Mediante la Resolución 372 del 24 de mayo de 2002, al resolver el recurso de reposición interpuesto por la Caja de Vivienda Militar, se confirmó la anterior decisión. En firme los actos, el Instituto procedió a instaurar demanda ejecutiva en contra de la actora.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante consideró que con la actuación antes referida se vulneraron las siguientes normas jurídicas: artículos 1602, 1603, 1613, 1614, 1615, 1530, 1531, 1536, 1539, 1540, 1541, 1542, 1849 y siguientes, 1863 y 1890 del Código Civil; 82, 905, y siguientes del Código de Comercio; 80, 143 y siguientes del decreto 222 de 1983; 2, 13, 24, 39, 40, 44, 50, 60, 61 y 77 de la Ley 80 de 1993;

29, 83, 90, 113, 116 y 122 de la Constitución Política; 2, 3, 82, 83, 84, 85, 87, 135, 136 del Código Contencioso Administrativo.

Al precisar el concepto de la violación de las normas antes indicadas, con evidente ausencia de técnica y contrario con lo previsto en el artículo 137.4 del Código Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, el actor, junto con afirmaciones genéricas en relación con la improcedencia de la liquidación unilateral contenida en los actos acusados, solo se refirió al literal d, número 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y a los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, tal como en seguida se pasa a indicar.

Los ataques del accionante pueden concretarse en tres cargos, así:

**(i) No cumplimiento de la condición:** La condición prevista en la cláusula séptima del contrato de compraventa protocolizado mediante la escritura pública 5602 del 26 de diciembre de 1983 no se encuentra cumplida, de suerte que no hay lugar al pago de ninguna suma y, mucho menos, a la liquidación unilateral del contrato.

**(ii) Caducidad de la acción contractual.** De conformidad con lo previsto en el literal d, número 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 y los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, el término de 2 años de caducidad de la acción contractual, en el presente caso, venció en el mes de octubre de 1998, motivo por el cual la demandada perdió la competencia para efectuar la liquidación unilateral del contrato celebrado entre las partes.

**(iii) Abuso o desviación de poder.** Con la expedición de los actos demandados, se eludió una decisión judicial que había considerado que la acción contractual derivada del contrato celebrado entre las partes había caducado, motivo por el cual se hace evidente el abuso de poder y la violación del debido proceso y defensa de la accionante.

#### **4. Solicitud de suspensión provisional**

La solicitud de suspensión provisional que se acompañó con la demanda se fundamentó en el siguiente cargo único:

---

<sup>3</sup> Código Contencioso Administrativo, artículo 137.4.: "Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá: (...) 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación".

Las resoluciones Nos. 211 y 372 de 2002 violaron ostensiblemente los plazos establecidos en forma improrrogable para liquidar unilateralmente el contrato, previstos en los artículos 60 y 61 de la ley 80 de 1993, en concordancia con el literal d, numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el 44 de la ley 446 de 1998.

Señaló al efecto, que los artículos 60 y 61 de la Ley 1993 y 44 de la Ley 446 de 1998 disponen que, tratándose de contratos de tracto sucesivo y los demás que lo requieran, deberán ser liquidados de común acuerdo por las partes contratantes dentro del término fijado en el pliego de condiciones o en los términos de referencia o, en su defecto, a más tardar dentro de los 4 meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga; que si las partes no llegan a acuerdo sobre su contenido, será practicada unilateralmente por la Administración, durante los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o en su defecto al fijado por la ley.

Asimismo argumentó que si la liquidación no se efectuaba dentro de los términos previstos en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y transcurrían dos años después de la obligación de liquidar, la Administración perdía competencia para hacerlo, por así disponerlo el literal d, número 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo al regular la caducidad de la acción contractual.

Indicó que de todo lo anterior se concluye, como lo hizo la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al absolver consulta el 1º de diciembre de 1999, que la Administración puede liquidar un contrato hasta antes del vencimiento del término de caducidad de la acción contractual, y que no es posible liquidar el contrato una vez vencido dicho término, pues éste es de carácter improrrogable.

Precisó que, en este caso, la liquidación fue extemporánea, según lo pone de presente el contenido de la Resolución 211 del 11 de marzo del 2002, mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato de compraventa protocolizado en la escritura pública No. 5602 del 26 de diciembre de 1983, de donde surge que la última fecha de entrega de las viviendas construidas por la Caja en la urbanización Rafael Núñez, fue Octubre de 1996, por lo que los dos años de caducidad de la acción habrían vencido en octubre de 1998, tal y como lo consideró –adujo la demandante- “(...) el Honorable Tribunal de Cundinamarca, Sección Tercera, Sub sección A, en providencia del 06 de septiembre de 2001, dictada dentro del

proceso No. 2001 1614, instaurado por la Unidad en contra de la Caja, rechazando de plano la demanda, por caducidad de la acción”.

Finalmente, la accionante llamó la atención sobre el inicio de un proceso ejecutivo por parte de la aquí demandada, con fundamento en las resoluciones impugnadas, cosa que hizo por la suma de \$4.572.538.000,00 más intereses moratorios, proceso que –aseveró- “(...) sin duda alguna, podría, en determinado momento, causar grandes perjuicios económicos y morales a la Caja Promotora de Vivienda Militar, perjuicios irremediables, con base en unas resoluciones viciadas de nulidad”.

## **5. Actuación procesal**

La demanda, presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 5 de septiembre de 2002<sup>4</sup>, fue admitida mediante auto del 10 de octubre de 2002<sup>5</sup>, en el cual, además, se decretó la medida de suspensión provisional que había sido elevada.

### **5.1. La decisión del *a quo* sobre la suspensión provisional**

El Tribunal, en el mismo auto que admitió la demanda, decretó la medida de suspensión provisional al considerar que los actos acusados se expidieron con manifiesta infracción del artículo 44 de la ley 446 de 1998 que modificó el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo en lo relativo a la caducidad de las acciones, que determina en su número 10 que las relativas a contratos caducarían al cabo de dos años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos que le sirvieron de fundamento. Esta disposición regula, además, casos específicos de ciertos contratos, entre ellos, los que requieren liquidación, para los cuales, si el contrato no es liquidado durante los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto, al establecido por la ley, el interesado podría acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.

Estimó que con fundamento en una interpretación razonable del contenido normativo se infiere, sin lugar a dudas, que la Administración cuenta con plazos específicos para efectuar la liquidación unilateral, que en ningún caso pueden exceder los dos años contados a partir del vencimiento del plazo convenido por las

---

<sup>4</sup> Folio 100 del cuaderno No. 5.

<sup>5</sup> Folios 103 a 108 del cuaderno No. 5.

partes o el fijado por la ley para la liquidación bilateral, porque, al vencimiento de él, le habría caducado la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para dirimir cualquier conflicto derivado de la relación contractual. Así razonó:

*“En el presente caso, según el contenido del mismo acto acusado, las obras que generaron el pago reclamado por el Instituto culminaron en octubre de 1996, por lo cual la liquidación de común acuerdo ha debido surtirse a más tardar en febrero de 1997 y a partir de tal mes la entidad contaba con el plazo de dos años para efectuar la liquidación unilateral dado que tal plazo corresponde al de caducidad de la acción contractual respectiva, esto es, hasta el mes de febrero de 1999. Sin embargo la entidad administrativa sólo vino a producir el acto de liquidación el 11 de marzo de 2002, tres años después de vencido el término con que contaba para tales efectos, razón para que surja claramente la extemporaneidad de la decisión y la ausencia de competencia temporal para producirla”.*

Agregó, además, que se encuentra acreditado en el expediente que la parte demandada presentó demanda contractual por los mismos hechos que dieron lugar al acto acusado, la cual fue rechazada por auto de 6 de septiembre de 2001 por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

Anotó que las facultades de la Administración no pueden prorrogarse indefinidamente en el tiempo, pues ello atentaría contra principios como los de certeza y seguridad en las relaciones jurídicas y que de todas formas la jurisprudencia del Consejo de Estado ya había determinado antes de la vigencia de la ley 446 de 1998 en términos similares a los contenidos en ésta, los plazos con que cuenta la Administración para efectuar la liquidación unilateral del contrato.

Finalmente, indicó que la prueba del perjuicio causado con la expedición del acto, surge de su mismo contenido *“(...) pues dado su carácter de título ejecutivo, es claro el perjuicio que para la sociedad (sic) demandante podría causar su ejecución por la entidad administrativa”.*

## **5.2. Apelación de la suspensión provisional<sup>6</sup>**

Mediante escrito del 20 de noviembre de 2002, el demandado apeló la medida cautelar decreta con el fin que la misma fuese revocada.

Expresó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido la posibilidad de que no obstante el vencimiento de los términos para la liquidación de un contrato *“(...) la Administración puede liquidarlo, iniciándose la contabilización de los términos de caducidad a partir del momento de la liquidación efectuada,*

---

<sup>6</sup> Folios 112 a 117 del cuaderno No. 5.

*atendiendo esto, porque la Administración no pierde la competencia para liquidar con el vencimiento del término que tiene para hacerlo, a menos que el contratista, con anterioridad, haya instaurado la acción judicial correspondiente (...)*”, situación que dice no haber sucedido en este caso ya que la Caja de Vivienda Militar no inició acción judicial alguna tendiente a la liquidación del contrato.

Citó como soporte de lo anterior, la providencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 26 de mayo de 1995, respecto de la cual concluyó el demandado que *“(...) si la administración liquida un contrato vencido, los dos años contados a partir de la terminación del contrato, el acto o liquidación bilateral tendrían la virtualidad de iniciar nuevamente los términos de caducidad, esto es, de dos (2) años”*. Citó, igualmente, la sentencia del 30 de octubre de 1997 (expediente 10990) para reiterar la tesis anterior y precisar que tal supuesto es aplicable tanto para la liquidación de mutuo acuerdo como para la liquidación unilateral.

Consecuente con lo anterior, afirma el apelante que es por lo antes expuesto que la Caja Promotora de Vivienda Militar pudo impugnar mediante la acción de nulidad las resoluciones que decidieron sobre la liquidación del contrato, porque se ha iniciado nuevamente el cómputo de los términos de caducidad, a partir del momento en que quedó en firme o ejecutoriada la liquidación unilateral.

Acotó que aún vencidos los términos para efectuar la liquidación, la jurisprudencia ha venido aceptando que puedan expedirse actos declaratorios de incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y todos aquellos tendientes a la liquidación unilateral o bilateral del contrato y sus respectivas aprobaciones.

Finalmente, indicó que la Caja ha reconocido en reiteradas oportunidades la obligación de pago, hasta llegar, incluso, a través de la Oficina de Planeación, a presentar a la unidad alternativas de pago a la deuda del INURBE, por la construcción y venta de las viviendas en la Urbanización Rafael Núñez, como respuesta al oficio No. UAE - 1376 del 21 de abril de 1998 tal como se extrae del contenido del oficio No. 63762 de junio 3 de 1998.

Con fundamento en lo atrás indicado consideró que no se vulneró lo preceptuado en los artículos 60 y 61 de la ley 80 de 1993.

### **5.3. Decisión del recurso de apelación**

Mediante auto del 19 de febrero de 2004, bajo el expediente 24427, esta Corporación decidió revocar la suspensión provisional decretada por el *a quo*, pues advirtió que los supuestos normativos para decretar la medida cautelar no se acreditaban en el caso concreto en la medida en que “(...) *no existe quebrando ostensible y se requiere del estudio de varios elementos de juicio que deben ser además validados y examinados a la luz de la práctica probatoria pertinente*”.

Se destacó del auto atacado algunos apartes en donde fue necesario realizar algunas interpretaciones de las normas que regulan el asunto *sub-judice* con lo cual se demostraba “(...) *la presencia de elucubraciones y razonamientos incompatibles con uno de los supuestos de la suspensión provisional, cual es el de la manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud*”.

## **6. Contestación de la demanda**

Dentro del término de fijación en lista, la entidad pública demandada, mediante escrito presentado el 16 diciembre de 2002, contestó la demanda, se opuso a sus pretensiones, aceptó algunos hechos y negó otros<sup>7</sup>.

Sostuvo que los actos demandados no son nulos pues ellos se expidieron con fundamento en la facultad y competencia legal que le asiste a la accionada, y puntualizó que, no obstante el vencimiento de los términos para la liquidación de los contratos, la administración puede liquidarlos, con lo cual se renuevan los términos de caducidad, a menos que el contratista, con anterioridad, hubiese instaurado la acción judicial correspondiente.

## **7. Alegatos de conclusión**

En la oportunidad establecida por el *a quo* mediante auto de 6 de mayo de 2004<sup>8</sup>, las partes presentaron sus alegatos de conclusión. El Ministerio Público guardó silencio.

### **7.1. De la parte actora<sup>9</sup>**

En lo sustancial, reiteró los argumentos expuestos en el libelo introductorio de la actuación procesal en relación con la violación de los artículos 60 y 61 de la Ley

---

<sup>7</sup> Folios 202 a 208 del cuaderno No. 5

<sup>8</sup> Folio 292 del cuaderno No. 5.

<sup>9</sup> Folios 294 a 297 del cuaderno N. 5.

80 de 1993, y el literal d., número 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, con la expedición de las resoluciones 211 y 372 de 2002 al haberse procedido a la liquidación unilateral del contrato de compraventa suscrito entre las partes por fuera del término de caducidad de la acción contractual.

## **7.2. De la demandada<sup>10</sup>**

Inició sus alegatos señalando que el debate procesal relacionado con la liquidación unilateral del contrato de compraventa suscrito el 26 de diciembre de 1983 comporta, necesariamente, una valoración en relación con el tránsito de diversas normas procesales relativas a la caducidad y la consideración de la naturaleza pública de las entidades que fueron parte del contrato.

Advirtió sobre la distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la administración contenida en el Decreto 222 de 1983 y las consecuencias que tal situación traía en relación con la jurisdicción competente y el término de caducidad o prescripción aplicable; precisó, sobre este último asunto, que en el caso de los contratos administrativos la caducidad de la acción era de 2 años conforme con los dictados del Decreto 1º de 1984, en tanto que para los contratos privados de la administración “...*tenía plena aplicabilidad la prescripción veintenaria*”.

Posteriormente, la accionada realizó un análisis sobre el contenido de la cláusula séptima del contrato de compraventa suscrito con la demandante y afirmó que en la misma se encontraba pactada una obligación sujeta a condición suspensiva de naturaleza potestativa. En efecto, consideró que el pago del 5% del precio de las viviendas que construiría la demandante pendía de un hecho futuro e incierto, cual era “...la construcción de todo el lote que fuera materia de compraventa...”, situación que, además, devenía en potestativa, en tanto que el referido evento estaba a cargo de la Caja de Vivienda Militar. Esta circunstancia lleva a concluir al demandado que hasta tanto no acaeciera la mencionada condición o se exteriorizara la voluntad de la deudora de no continuar con los procesos de construcción, el contrato de compraventa celebrado no podía entenderse terminado y, por lo tanto, el cómputo del término de caducidad de la acción no podía iniciar.

## **8. La sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia el 14 de octubre de 2004<sup>11</sup>, en la que, luego de advertir sobre los aspectos procesales relativos a su

---

<sup>10</sup> Folios 303 a 307 de cuaderno No. 5.

<sup>11</sup> Folios 322 a 339 del cuaderno No. 6.

competencia y a la procedencia de la acción, los medios de convicción allegados oportunamente al proceso y las consideraciones en torno del asunto sustantivo del trámite, se negaron las súplicas de la demanda.

Como sustento de su decisión, señaló, en síntesis:

(i) La liquidación unilateral del contrato es una facultad exorbitante de la Administración que procede bajo unos supuestos especiales y tiene como fin ajustar las obligaciones pendientes de reconocimiento entre los contratantes. A tal facultad puede acudir en cualquier tiempo *“...siempre y cuando el contratista no haya acudido a la vía jurisdiccional para el efecto, y en tanto que el término señalado en el artículo 60 del Estatuto Contractual, no es perentorio”*.

(ii) Del acervo probatorio el *a quo* encontró demostrado que la demandada acudió a la liquidación unilateral del contrato de compraventa celebrado entre los extremos de esta *litis* *“...luego de intentar llegar a un acuerdo bilateral, [por lo que] dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 en virtud del cual podía hacer uso de la facultad exorbitante que le asistía ante la falta de acuerdo entre las partes”*.

(iii) En relación con el plazo con el que cuenta la Administración para la liquidación de los contratos por ella celebrados, el Tribunal, luego de citar, en extenso, la providencia de esta Corporación del 22 de junio de 2000, expediente 12723, concluyó que al haberse celebrado el contrato de compraventa protocolizado en la escritura 5602 del 26 de diciembre de 1983 antes de la entrada en vigencia del Decreto 1º de 1984, *“(...) el término máximo dentro del cual la Administración podía liquidar el contrato era el de veinte años, esto es hasta el año 2003 (...)”*. Consecuentemente, el Tribunal encontró *“...que las Resoluciones Nos. 211 y 372 del 11 de marzo y 24 de mayo de 2002 a través de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato de compraventa y se resolvió el recurso de reposición, se expidieron conforme a derecho...”*.

## **9. El recurso de apelación**

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante interpuso, oportunamente, recurso de apelación<sup>12</sup>, concedido por el Tribunal mediante auto del 2 de diciembre de 2004<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Folio 341 del cuaderno No. 6.

<sup>13</sup> Folio 343 del cuaderno No. 6.

En la sustentación del recurso<sup>14</sup> el apelante reiteró sus argumentos en relación con el límite máximo con el que cuenta la administración para liquidar unilateralmente los contratos, el cual coincide con el término previsto para la caducidad de la acción contractual. Para el efecto, reiteró el contenido del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y del literal d, número 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Advirtió que, en consecuencia, en el caso *sub lite* la caducidad de la acción contractual se presentó en octubre de 1998, tal como fue reconocido dentro del proceso No. 201-1614 adelantado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia del 6 de septiembre de 2001, por lo que las resoluciones acusadas fueron expedidas por la demanda sin tener competencia para ello.

## **10. El trámite de la segunda instancia**

El recurso presentado fue admitido por auto del 2 de diciembre de 2005<sup>15</sup> y, luego de su ejecutoria, mediante proveído del 28 de febrero de 2006<sup>16</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

De esta oportunidad procesal hicieron uso ambos extremos de la *litis* para reiterar los argumentos presentados en el decurso del trámite procesal<sup>17</sup>. El Ministerio Público guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

En esencia, el debate *sub judice* cuyo estudio abordará la Sala, se concentra en la competencia de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito para expedir las resoluciones 211 del 11 de marzo y 372 del 24 de mayo, ambas de 2002, por las cuales se liquidó unilateralmente el contrato de compraventa protocolizado en la escritura pública 5602 del 26 de diciembre de 1983.

Para efectos sustentar las razones de la decisión a la que arriba esta Sala en relación con el asunto que es objeto de estudio, se abordarán los siguientes asuntos: **1) Competencia; 2) Pruebas dentro del proceso; 3) Marco normativo y ley del contrato; 4) Liquidación de los contratos celebrados por la Administración Pública; 5) El caso en concreto.**

---

<sup>14</sup> Folio 347 a 349 del cuaderno No. 6.

<sup>15</sup> Folio 351 del cuaderno No. 6.

<sup>16</sup> Folio 353 del cuaderno No. 6.

<sup>17</sup> Folios 354 a 358 del cuaderno N. 6.

## 1. Competencia

El caso *sub lite* del cual se ocupa la Sala en esta oportunidad tiene su origen en un contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 5602 del 26 de diciembre de 1983, celebrado por dos establecimientos públicos bajo el imperio del Decreto 222 de 1983.

En efecto, para la época de celebración del contrato de compraventa mencionada, las partes en contienda gozaban de la siguiente naturaleza jurídica:

- **Caja de Vivienda Militar:** La hoy Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía<sup>18</sup>, de acuerdo con lo estableció en el artículo 1º del Decreto 3073 de 1968, modificado por el artículo 1º de la Ley 8ª de 1981 era “...un establecimiento público, esto es, un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”.
- **Instituto de Crédito Territorial:** El hoy extinto Instituto –representado judicialmente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el presente trámite procesal<sup>19</sup>-, tal como lo dejó sentado esta misma

---

<sup>18</sup> El artículo 1º de la Ley 973 de 2005 establece: “A partir de la vigencia de la presente ley, la Caja de Vivienda Militar creada por la Ley 87 de 1947 y reorganizada por los Decretos 3073 de 1968, 2351 de 1971, 2184 de 1984, 2162 de 1992, se denominará Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía”.

<sup>19</sup> El Instituto de Crédito Territorial fue creado mediante el Decreto-Ley 200 de 1939 y reorganizado por los decretos 1579 de 1942 y 1368 de 1957. Por medio de la Ley 3ª de 1991 se creó el sistema de vivienda de interés social y el Instituto de Crédito Territorial pasó a denominarse Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –Inurbe. Posteriormente, mediante la Ley 281 de 1996 se redefinieron las funciones del Inurbe y se precisó que aquellas funciones que le habían sido asignadas en relación con la administración, terminación y liquidación de actos, contratos y operaciones iniciados por el Instituto de Crédito Territorial con anterioridad a la vigencia de la Ley 3 de 1991, serían realizadas por una Unidad Administrativa Especial liquidadora que organizó el el Gobierno Nacional a través del Decreto 1565 de 1996. Mediante el Decreto 1121 de 2002 se ordenó la disolución y consiguiente liquidación de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial y se dispuso (art. 4º *ibídem*) que, en cumplimiento de la Ley 281 de 1996 y del Decreto 1565 de 1996, los activos y pasivos, derechos y obligaciones de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial no liquidados a 28 de mayo de 2002, serían transferidos y asumidos por el Inurbe. En virtud de lo previsto en el Decreto 554 de 2003 se suprimió el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y se procedió a su liquidación, precisándose (art. 10 *ibídem*) que los bienes y derechos cuyo titular era el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación y de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial, ICT, harían parte de la liquidación. En la Ley 1001 de 2005, artículo 8º, se dispuso la creación de un patrimonio autónomo para que con el producto de la venta de los inmuebles y con los recursos económicos se atendieran los procesos judiciales en curso en contra del Inurbe o las contingencias futuras, así como los honorarios de los apoderados externos, los gastos administrativos y judiciales que se requirieran para la adecuada e idónea defensa de los intereses estatales y las demás erogaciones que permitiera atender las actividades derivadas de la liquidación de la mencionada entidad. Indicó la misma disposición que como parte procesal en los procesos judiciales en los cuales actúe el Inurbe este sería sustituido por el Fideicomiso-Patrimonio Autónomo, quien además representaría sus intereses en aquellos que se lleguen a adelantar con posterioridad a la liquidación del Inurbe. Finalizado el contrato de fiducia celebrado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto 554 de 2003, corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asumir los procesos judiciales en los que es parte el Inurbe, así como el Instituto de Crédito Territorial y su Unidad Especial Liquidadora.

Corporación mediante providencia del 16 de mayo de 1975<sup>20</sup>, era un establecimiento público que conforme con lo establecido en el Decreto-Ley 1368 de 1957 tenía por objeto “...adelantar los planes oficiales de vivienda urbana dirigidos a beneficiar especialmente a aquellos grupos sociales que carecen de recursos suficientes para proporcionarse por su propia cuenta una vivienda...”.

De acuerdo con lo anterior, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, el cual prescribe, expresamente, que la competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa<sup>21</sup>.

La competencia que reconoce la Sala está determinada, además, por la cuantía estimada del proceso, la cual, según el actor, no es inferior a diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000,00) teniendo en cuenta que los actos demandados comportan un riesgo financiero para la demandante cercano a los ocho mil ciento setenta y seis millones doscientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos veintidós pesos (\$8.176.259.422,00), suma que supera la legalmente exigida para tramitar el proceso en dos instancias de acuerdo con lo establecido en el decreto 597 de 1988.

## **2. Pruebas dentro del proceso**

En el *sub judice* se aportaron las pruebas documentales que se mencionan a continuación, todas decretadas como tales por el Tribunal *a quo*:

- Copia auténtica de la escritura pública número 5062 del 26 de diciembre de 1983<sup>22</sup> por medio de la cual se protocolizó el contrato de compraventa celebrado entre el Instituto de Crédito Territorial y la Caja de Vivienda Militar en virtud del cual aquella transfirió a esta el derecho de dominio y posesión sobre los terrenos descritos en los literales a y b de la referida escritura con matrículas inmobiliarias 0500470618 y 0500470726, respectivamente, denominados “*Rafael Núñez*”.

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de mayo de 1975, expediente 1785, C.P. Alfonso Castilla Saiz.

<sup>21</sup> Esta competencia se mantuvo con la expedición de la Ley 1437 de 2011 que en su artículo 104, numeral 2º, preceptuó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos “...relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”.

<sup>22</sup> Folios 36 a 41 del cuaderno de pruebas No. 1.

De conformidad con lo consignado en la escritura pública mencionada el precio de venta fue de quinientos noventa y un millones seiscientos noventa y tres mil pesos (\$591.693.000,00), los cuales serían pagados de la siguiente manera: (i) Cien millones de pesos (\$100.000.000,00) a la firma de la escritura pública; (ii) Ciento noventa y siete millones de pesos (\$197.000.000,00) en el primer semestre de 1984; (iii) Ciento cuarenta y siete millones de pesos (\$147.000.000,00) en el primer semestre de 1985 y (iv) Ciento cuarenta y siete millones seiscientos noventa y tres mil pesos (\$147.693.000,00) en el primer semestre de 1986.

Adicionalmente, en la cláusula séptima del contrato celebrado se pactó:

*“Los programas de vivienda que en el predio Rafael Núñez adelante y financie la Caja de Vivienda Militar, se anunciarán como realizados conjuntamente por la Caja y el Instituto de Crédito Territorial, quien además recibirá el cinco por ciento (5%) del precio de las viviendas que así se construyan, en las condiciones que se establezcan por acuerdo posterior entre las partes”.*

- De acuerdo con el certificado de tradición y libertad del 28 de agosto de 2002 expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, zona centro, la compraventa antes indicada fue objeto de anotación en el folio de matrícula 0500470618 el día 3 de febrero de 1984<sup>23</sup>.
- Copia auténtica de la Resolución 211 de 2002 expedida por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial, por la cual se ordena liquidar unilateralmente el contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 5602 de diciembre de 1983, de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993<sup>24</sup>.
- Recurso de reposición del 29 de abril de 2002 interpuesto por la Caja Promotora de Vivienda Militar en contra de la Resolución 211 de 2002 expedida por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial<sup>25</sup>.
- Copia auténtica de la Resolución 372 de 2002 expedida por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial, por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 211 de 2002. Mediante este acto administrativo se resolvió no revocar la mencionada Resolución<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Folio 43 del cuaderno de pruebas No. 1.

<sup>24</sup> Folios 50 a 53 del cuaderno de pruebas No. 1.

<sup>25</sup> Folio 54 a 56 del cuaderno de pruebas No. 1.

<sup>26</sup> Folio 45 a 49 del cuaderno de pruebas No. 1



“a. Frente 1 JULIO DE 1996  
“b. Frente 2 SEPTIEMBRE DE 1996  
“c. Frente 3 OCTUBRE DE 1996”

### 3. Marco normativo: la ley del contrato

En relación con el régimen legal del contrato celebrado, se advierte que el mismo fue celebrado el 26 de diciembre de 1983, es decir, bajo el imperio del Decreto 222 de 1983, el cual inició su vigencia, conforme con lo previsto en su artículo 301, a partir de su expedición, esto es, el 2 de febrero de 1983<sup>37</sup>.

Por tal motivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887<sup>38</sup> y en el artículo 78 de la Ley 80 de 1993<sup>39</sup>, el cauce normativo del contrato celebrado está determinado, principalmente, por los artículos 16, 19 parágrafo 2º, 23, 43, 61, 67, 266 y 267 de Decreto 222 de 1983.

En el caso *sub lite* se está, en consecuencia, ante un *contrato interadministrativo* (art. 16.5), en tanto que las partes intervinientes son *establecimientos públicos* (art. 267), sujeto, únicamente, a los requisitos y formalidades que exige la ley para la *contratación entre particulares* (art. 266), a cuyo contenido, tanto por convenio de las partes, como por la hetero-integración del negocio, le son extrañas las cláusulas exorbitantes de interpretación y modificación unilateral, y la de caducidad (arts. 19 par 2º, 23 y 61), así como la cláusula sobre garantías (art 67, *in fine*).

Adicionalmente, dada la necesidad de definir con precisión la ley aplicable al contrato *sub examine*, es imperioso indicar que al mismo le son extrañas las disposiciones contenidas en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, los cuales regulaban, para la fecha de expedición de los actos demandados por la actora, únicamente la liquidación de los contratos estatales celebrados bajo su vigencia.

En efecto, no podría otorgarse una vigencia general e inmediata con efectos retrospectivos a las disposiciones mencionadas, con desconocimiento de lo previsto en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, tal como erróneamente lo consideraron las partes en contienda, pues las mismas no corresponden a ninguno de los supuestos exceptivos contenidos en los numerales 1º y 2º del

---

<sup>37</sup> El Decreto-Ley 222 de 1983 fue publicado en el Diario Oficial 36189 del 9 de febrero de 1983.

<sup>38</sup> Ley 153 de 1887, artículo 38: “En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”.

<sup>39</sup> Ley 80 de 1993, artículo 78: “De los contratos, procedimientos y procesos en curso. Los contratos, los procedimientos de selección y los procesos judiciales en curso a la fecha en que entre a regir la presente Ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación”.

artículo 38 *ibídem*, ni fueron privilegiadas con un efecto retrospectivo, impropio de las normas que regulan asuntos de naturaleza contractual.

Valga anotar que el fenómeno de la irretroactividad de las normas que pueden afectar relaciones contractuales consolidadas, pretende garantizar la estabilidad, seguridad y confianza en el tráfico jurídico de bienes y servicios que se concreta por ese particular vehículo negocial, por manera que la ley bajo cuya vigencia se perfeccionaron será la que regule su existencia, validez, efectos, estructura, contenido, derechos, obligaciones, vicisitudes y formas de extinción, salvo que existan razones de orden público e interés general que permitan adoptar una decisión diferente por parte del legislador, quien, necesariamente, deberá hacer explícita tal circunstancia.

En términos generales, las excepciones relativas a la pervivencia, (*rectius* ultractividad) de la ley del contrato, están circunscritas a los asuntos procesales que rodean la efectividad judicial de los derechos que de él se derivan (tipo de acción, clase de proceso, términos, etc.) y a las sanciones originadas en la infracción del contenido obligacional específico (multas, indemnizaciones por incumplimiento, etc.)

De lo anterior, concluye esta Sala que, salvo las normas referidas a las excepciones previstas en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, ninguna otra disposición contenida en la Ley 80 de 1993 le es aplicable al contrato *sub examine*. En concreto, se reitera, los artículos 60 y 61 sobre liquidación del contrato estatal, no regulan aspecto alguno de la compraventa celebrada entre el Instituto de Crédito Territorial y la Caja de Vivienda Militar, la cual deberá sujetarse a lo que sobre el particular dispuso el Decreto 222 de 1983 (numeral 4.2., *ut infra*).

#### **4. Liquidación de los contratos celebrados por la Administración Pública**

El proceso de liquidación de los contratos celebrados por la Administración Pública ha ocupado un importante lugar tanto desde el punto de vista regulatorio, cuanto jurisprudencial y doctrinal, toda vez que con él se busca poner finiquito al vínculo negocial de la Administración y, sobre todo, brindar claridad y certeza en torno al pasado, presente y futuro de las obligaciones a favor o a cargo de la Administración Pública. Este proceso dentro de la actividad contractual, por lo tanto, es un claro desarrollo de los principios de transparencia, en cuanto pretende dejar constancia clara y expresa de aquello que se contrató y aquello que se recibió; de moralidad administrativa por cuanto con él se determina la relación de lo contratado con los intereses de la colectividad y la satisfacción de sus

necesidades; y de eficacia al dejar evidencia de la utilización o no del medio o medios más adecuados y pertinentes para el cumplimiento de los fines del Estado.

#### 4.1. Concepto

Etimológicamente con el concepto “liquidar” se quiere dar a entender la necesidad de dejar una situación o un estado de cosas específica de la manera más diáfana, clara y comprensible. *Liquidus* advierte sobre la propiedad que tiene algo de fluir, por manera que, aplicándola a aspectos puramente intelectuales, con la liquidación se pretende hacer inteligible algo que no lo es total o parcialmente.

Desde el plano semántico la acepción “liquidar” significa dar claridad a una relación crediticia específica (hacer el ajuste formal de una cuenta), así como darla por finalizada (saldar o pagar enteramente una cuenta)<sup>40</sup>.

De tiempo atrás esta Corporación ya ha establecido de manera homogénea y reiterada el concepto de la liquidación del contrato, en consonancia con las consideraciones semánticas y etimológicas brevemente referidas.

Ha indicado la Sala sobre el particular<sup>41</sup>:

*“La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado queda después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento”.*

Más recientemente, de manera similar, advirtió<sup>42</sup>:

*“La liquidación es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico estatal celebrado. Tiene por objeto (...) definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las*

---

<sup>40</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua. Vigésima Primera Edición. Tomo II. Madrid. 2000.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de abril de 1997, expediente 10608, C.P. Daniel Suárez Hernández. Reiterada en las sentencias de esta misma Sección del 4 de diciembre de 2006, expediente 15239, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y del 10 de marzo de 2011, expediente 15935, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2012, expediente 21315 C.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver, además, de esta misma Sección, sentencias del 6 de noviembre de 2003, expediente 24041 y del 6 de junio de 2005, expediente 14113, C.P. Alier Hernández Enríquez; sentencias del 28 de octubre de 2004, expediente 22261 y del 20 de abril de 2005, expediente 14213, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; sentencia del 26 de mayo de 2010, expediente 18606, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; y sentencia del 29 de febrero de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

*partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto, esto es, precisar su estado económico y el de los derechos y obligaciones de las partes con ocasión a su ejecución; proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar; declararse a paz y salvo de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas y finiquitar así el vínculo contractual”.*

En términos generales, entonces, la liquidación del contrato es el acto jurídico por el cual las partes consensualmente, la administración de forma unilateral, o el juez del contrato determina el cumplimiento del objeto contractual, así como el estado de ejecución de las obligaciones de cada una de las partes de la relación negocial, luego de su ejecución y sólo en aquellos eventos en que lo determina la ley.

Materialmente, el proceso de liquidación supone, por lo tanto, considerar en su totalidad el contenido obligacional de la relación contractual y verificar si la conducta de las partes se sometió con estrictez a todo aquello a lo que se encontraba vinculada por razón de la fuerza obligatoria del contrato. Desde el punto de vista económico, en la liquidación se dará cuenta de los pagos efectuados y los pendientes, así como de los bienes y servicios recibidos en contraprestación, definiendo si existen prestaciones por ejecutar y su valoración económica. Todo lo anterior, conducirá a un paz y salvo entre las partes y a la definición de las posibles inconformidades o salvedades que luego del proceso liquidatorio no pudieron ser superadas consensualmente. El proceso liquidatorio así adelantando permitirá dar por finalizada la relación contractual.

#### **4.2. Procedencia**

De los rasgos definitorios de la liquidación de los contratos de la administración pública, es posible advertir, preliminarmente, que a tal figura se ha de recurrir siempre que se presente alguna suerte de dificultad que impida establecer, fácilmente, el estado final de la ejecución de un contrato.

Teniendo en consideración la finalidad del proceso liquidatorio, entonces, el mismo no es necesario en todas las relaciones contractuales de la administración pública y acudir a él supone una habilitación jurídica previa que permita a las partes adelantar el proceso. Tal habilitación podrá considerar que la naturaleza de la relación contractual entraña complejidades que sólo pueden ser superadas previo el agotamiento de un proceso de análisis y verificación de la ejecución de las prestaciones contractuales o, igualmente, el advenimiento de eventos que representan una ruptura inesperada y anormal de la relación, lo cual podría comportar dificultades en punto de establecer el grado de avance de las

prestaciones y los reconocimientos que por tal motivo deban mutuamente hacerse las partes<sup>43</sup>.

Lo antes precisado ha sido objeto de recepción por nuestro ordenamiento jurídico con criterios de mayor o menor amplitud tal como se pasa a reseñar.

En el Decreto 222 de 1983<sup>44</sup> se incorporaron dos criterios habilitantes del proceso liquidatorio. Por una parte, se acudió a un criterio de anormalidad en la terminación del contrato, de suerte que se impuso la obligación de liquidar en todos aquellos eventos en que se hubiese declarado la caducidad del contrato, su nulidad o se hubiese terminado anticipadamente por acuerdo entre las partes o de manera unilateral por parte del Administración. Por otra parte, se impuso la necesaria liquidación de los contratos de suministro y obras públicas, siempre que a ello hubiere lugar y luego del cumplimiento o ejecución de las obligaciones respectivas. Así, en este evento, el legislador excepcional consideró, *a priori*, que esta tipología específica de contratos podría representar complejidades al momento de su terminación en punto de la determinación del grado de cumplimiento de las prestaciones a cargo de cada una de las partes.

Podría afirmarse, finalmente, que la regulación contenida en el Decreto 222 de 1983 resulta limitativa respecto del margen de acción de las entidades públicas frente al proceso de liquidación de sus contratos, en tanto señaló, de manera expresa, los eventos únicos en los que resultaría procedente.

---

<sup>43</sup> "Entre los modos normales de terminación de los contratos, pueden incluirse: a).- el cumplimiento del objeto; b).- el vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato; y c).- el acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes. Y como modos anormales de terminación del contrato se encuentran: -la desaparición sobreviniente del objeto o imposibilidad de ejecución del objeto contratado; b).-la terminación unilateral propiamente dicha; c).-la declaratoria de caducidad administrativa del contrato; d).- la terminación unilateral del contrato por violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades; e) -el desistimiento -o renuncia-, del contratista por la modificación unilateral del contrato en cuantía que afecte más del 20% del valor original del mismo; f).- la declaratoria judicial de terminación del contrato; y h).-la declaratoria judicial de nulidad del contrato". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, expediente 15239, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Ver, también, de la misma Sección sentencia del 8 de noviembre de 1999, expediente 10781, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>44</sup> Decreto 222 de 1983, artículo 287: "De los casos en que procede la liquidación. Deberá procederse a la liquidación de los contratos en los siguientes casos: 1. Cuando se haya ejecutoriado la providencia que declaró la caducidad. 2. Cuando las partes den por terminado el contrato por mutuo acuerdo, lo cual podrá hacerse en todos los casos en que tal determinación no implique renuncia a derechos causados o adquiridos en favor de la entidad contratante. 3. Cuando se haya ejecutoriado la providencia judicial que lo declaró nulo. 4. Cuando la autoridad competente lo declare terminado unilateralmente conforme al artículo 19 del presente estatuto.

"Además de los casos señalados, y si a ello hubiere lugar, los contratos de suministros y de obras públicas deberán liquidarse una vez que se hayan cumplido o ejecutado las obligaciones surgidas de los mismos".

La regulación del proceso de liquidación contractual en el Decreto-Ley 150 de 1976 es replicado sustancialmente por el Decreto 222 de 1983, salvo en los relacionado con la procedencia de la liquidación ante la terminación por mutuo acuerdo de las partes, que resulta ser más rigurosa en éste último Decreto y en cuanto a la posibilidad de liquidar unilateralmente el contrato, figura que no encontró regulación en el año 76.

La anterior afirmación se refuerza al analizar el contenido de lo dispuesto el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>45</sup>, pues allí se superan los criterios restrictivos adoptados por la anterior legislación y se acude a un criterio general, propio del espíritu que irradió al legislador de 1993 al expedir el Estatuto Contractual, relacionado con la naturaleza de la relación y, particularmente, considerando su extensión temporal, de suerte que serán objeto de liquidación todos los contratos de tracto sucesivo y aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolonguen en el tiempo. Adicionalmente, se estableció que serían liquidables “...los demás que lo requieran...”.

De esta manera, sin entrar a establecer tipologías específicas de relaciones contractuales –salvo al excluir el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en la reforma introducida en 2012–, el Legislador optó por expandir el espectro del proceso liquidatorio a todos aquellos contratos que no fuesen de ejecución instantánea y otorgó, además, una facultad discrecional para valorar, en cada caso y a la luz del principio de economía, qué otros contratos debían o no ser liquidados.

### 4.3. Modalidades

Tal como se dejó sentado, al acto jurídico de la liquidación del contrato pueden concurrir diferentes actores, todos en momentos disímiles del proceso, con el objeto de garantizar que las relaciones jurídicas de la Administración finalicen de manera clara y objetiva, ofreciendo certeza sobre aquello que fue ejecutado en virtud del contrato, y los créditos y débitos a cargo del Estado.

Así, por lo tanto,

*“...independiente de la fuente de la liquidación del contrato –acuerdo, acto administrativo, sentencia o laudo arbitral– lo que se busca con ella es finiquitarlo, es decir: ‘(...) que, con la liquidación del contrato, se defina el estado económico del mismo y que, liquidado el contrato, debe estar a lo resuelto en la liquidación respecto de las obligaciones derivadas del contrato estatal, sin perjuicio de que pueda demandarse su modificación, por vía judicial”<sup>46</sup>.*

En la estructuración de las modalidades de liquidación se privilegia, primeramente, a las partes de la relación para que arriben a un ajuste concertado de sus cuentas y, si fuere el caso, a un arreglo directo y consensuado de las diferencias que puedan surgir por causa o con ocasión del contrato celebrado, y ante la

---

<sup>45</sup> Modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de mayo de 2010, expediente 18606. C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 17 julio de 2003, expediente 24041. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

imposibilidad de tal acuerdo pasar a etapas posteriores de decisiones unilaterales de la administración o, en último término, de la judicialización del conflicto.

**4.3.1. Liquidación bilateral o voluntaria**<sup>47</sup>. Este acto jurídico al comportar una declaración en la que concurre la voluntad dispositiva de intereses de las partes del contrato que constituye su causa o móvil, ha de categorizarse como un negocio jurídico y como tal vincula de manera definitiva a los sujetos negociales.

*“(…) la liquidación efectuada de común acuerdo por personas capaces de disponer constituye, entonces, un verdadero negocio jurídico bilateral, que tiene, por tanto, fuerza vinculante, a menos que se demuestre la existencia de un vicio del consentimiento”.*<sup>48</sup>

Precisó, también, esta Corporación:

*“La liquidación de mutuo acuerdo suscrita por las partes, constituye un acto de autonomía privada de aquellos que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas entre sí, de tal suerte que constituye definición de sus créditos y deudas recíprocas, no susceptible de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, como no sea que se acredite algún vicio del consentimiento que conduzca a la invalidación de la misma, tales como: error, fuerza o dolo”*<sup>49</sup>.

La fuerza vinculante de una liquidación bilateral o convencional, entonces, inhibe a las partes de buscar reconocimientos superiores a los pactados –al menos pretensiones así formuladas estaría llamadas al fracaso– y sólo por virtud de salvedades en ella contenidas<sup>50</sup>, vicios del consentimiento en la formación del negocio jurídico liquidatorio<sup>51</sup> o eventos sobrevinientes a su perfeccionamiento<sup>52</sup> podría reclamarse administrativa o judicialmente modificaciones en el “ajuste de la cuenta” al que se haya arribado.

Como se dejó dicho, tanto en el antiguo estatuto contractual (D.222/83) como en la Ley 80 de 1993 se privilegia esta modalidad de liquidación del contrato, en tanto se compele a las partes a buscar un acuerdo que permita finalizar su relación y sólo ante su ausencia podría proceder alguna de las otras modalidades prevista en la ley.

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 31 de marzo de 2011, expediente 16246.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero de 2001, expediente 11689, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de abril de 1997, expediente 10608, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>50</sup> V. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de junio 1995, expediente No. 9965. C.P. Daniel Suárez Hernández; sentencia del 6 de julio de 2005, expediente 14113, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>51</sup> V. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de junio de 1995, expediente 9965, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>52</sup> V. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 5 de marzo de 2008, expediente 16850, C.P. Enrique Gil Botero.

**4.3.2. Liquidación unilateral.** Fracasada la liquidación bilateral o voluntaria, cuenta la Administración con la prerrogativa de adoptar por sí y ante sí un ajuste de cuentas definitivo, sujeto a los recursos legales y al control judicial, que, en el marco razonable del poder dispositivo conferido, refleje de la mejor manera el decurso de la relación contractual, los débitos y créditos a favor de la entidad y el contratista y los demás aspectos propios del acto liquidatorio.

Sobre este particular, el Decreto 222 de 1983 previó específicamente en el inciso 3º de su artículo 289:

*“Si no hubiere acuerdo para liquidar un contrato, se tendrá por firme la liquidación presentada por la entidad contratante, la cual se expedirá mediante resolución motivada que estará sujeta a los recursos ordinarios por la vía gubernativa”.*

En relación con el contenido del artículo 61 de la Ley 80 de 1993 (derogado por el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007), en cuanto a la habilitación para efectuar la liquidación unilateral, esta Sala ha indicado<sup>53</sup>:

*“El carácter subsidiario que le corresponde a la liquidación unilateral, respecto de la bilateral o conjunta, lo evidencia la norma legal que la consagra en cuanto supedita su procedencia a una cualquiera de las siguientes hipótesis fácticas: i) que el contratista particular no se presente a la liquidación, con lo cual imposibilita la realización de una liquidación bilateral o conjunta, ó ii) que las partes no lleguen a acuerdo sobre el contenido de la liquidación, cuestión que igualmente impide la adopción conjunta del respectivo corte de cuentas.*

La liquidación unilateral, entonces, procede siempre que:

- (i) La etapa liquidatoria del contrato se encuentre prevista en la ley, es decir, las partes cuenten con tal habilitación legal para el efecto, considerando la naturaleza del contrato o, en general, las hipótesis previstas por el legislador (numeral 4.2. *ut supra*).
- (ii) No exista un acuerdo de voluntades entre las partes para el efecto, bien porque el contratista no acude al proceso liquidatorio, ora por las discrepancias que puedan presentarse al momento de liquidar conjuntamente, se suerte que exista una habilitación material en el caso concreto.

Ahora bien, el acto administrativo de liquidación unilateral de los contratos corresponde al ejercicio de una potestad pública otorgada por la ley a las entidades contratantes, que frente a las posibilidades de decisión que poseen las partes del negocio jurídico respecto de su finiquito, constituye una prerrogativa que

---

<sup>53</sup> Tanto el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, como la norma que lo sustituyó –artículo 12 de la Ley 1150 de 2007– son, en lo sustancial, idénticas respecto de los eventos condicionantes para la procedencia de la liquidación, salvo la precisión en relación con la oportunidad temporal de la liquidación.

el ordenamiento jurídico le confiere exclusivamente a los entes públicos, como expresión de la supremacía jurídica que ostenta la Administración Pública en las relaciones jurídicas en que interviene<sup>54</sup>.

Valga decir, la Entidad Pública en las relaciones contractuales que mantiene no se desprende de la *autoritas* que le otorga el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, generalmente, continua revestida de los privilegios y prerrogativas propias a su naturaleza, otorgadas por el ordenamiento jurídico y justificadas en el cumplimiento de los altos fines del Estado. Específicamente, a diferencia de los particulares, goza del privilegio de decisión previa o autotutela administrativa, por virtud del cual tiene la potestad de adoptar decisiones por sí y ante sí con las que puede crear, modificar o extinguir derechos subjetivos particulares, sin la necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales.

*“De manera que la administración pública al celebrar contratos con los particulares (siempre para la satisfacción del interés público) actúa revestida de las prerrogativas que ordinariamente ostenta en el ejercicio de sus funciones, de las cuales no se despoja en la gestión contractual; privilegio que no tiene su fundamento en la lex contractus, ni en la naturaleza intrínseca del contrato administrativo, sino en los atributos propios de la administración pública inherentes al imperium del Estado, que le confieren una supremacía jurídica en todas sus relaciones jurídicas. Si el fin de todo contrato estatal es el interés público (art. 3º ley 80 de 1993) tiene justificación esta supremacía frente al interés privado que persiguen los particulares que negocian con el Estado; de ahí que esté dotada de diversos instrumentos que le permitan asegurar la realización de sus fines institucionales, tal como la decisión unilateral y ejecutoria en la cual ejerce directamente las potestades y derechos derivados de la ley y del contrato”<sup>55</sup>.*

Sin embargo, esta prerrogativa, no determinada por el contrato en particular, no puede justificar actuaciones que desborden los claros límites que demarca el ordenamiento jurídico para las actuaciones que dentro de sus relaciones contractuales puede adelantar la Administración Pública. En otras palabras, bajo el privilegio de la decisión previa consagrada en nuestro ordenamiento jurídico (artículo 64 del Código Contencioso Administrativo)<sup>56</sup>, no pueden adoptarse arbitrariamente y sin la correspondiente competencia legal decisiones dentro de la actividad contractual de la Administración Pública.

Lo anterior lo ha advertido esta Corporación, en los siguientes términos:

---

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de abril de 2004, expediente 10875, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 24 de mayo de 2001, expediente 13598, C.P. Ricardo Hoyo Duque.

<sup>56</sup> El artículo 89 de La Ley 1437 de 2011 replicó casi en los mismos términos la disposición mencionada: “Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato, En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional”.

*“(…) la ilegalidad, por falta de competencia, para proferir un determinado acto administrativo no se puede purgar a través del ‘privilegio de decisión previa’, porque si bien éste supone la toma de decisiones por parte del Estado sin necesidad de contar con el consentimiento de los afectados o con la anuencia previa del juez, éstas sólo pueden ser adoptadas en ejercicio de una competencia establecida en la ley. Así, el privilegio de lo previo no constituye el fundamento de la competencia; por el contrario ésta es un presupuesto necesario de aquél. De otra manera, se desconocerían los artículos 122 de la Constitución Política -según el cual no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento- y 84 del C.C.A, en cuanto dispone que la acción de nulidad contra los actos administrativos puede fundarse en el hecho de que los mismos hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes”<sup>57</sup>. (se resalta).*

Por lo anterior, concluye la Sala que todo acto administrativo de liquidación unilateral expedido por la administración pública que no se someta a las condiciones habilitantes materiales y jurídicas establecidas en la ley para su procedencia será anulable por la Justicia Contencioso Administrativa, pues el mismo se expediría con violación del régimen de competencias de la Administración.

**4.3.3. Liquidación judicial.** Corresponde el juez del contrato, ante la ausencia de las dos modalidades antes indicadas, proceder a liquidar el contrato y ofrecer la certeza que ni las partes de común acuerdo, ni la administración unilateralmente, generaron en la relación contractual específica.

Conviene precisar que el Decreto 222 de 1983 sólo previó la liquidación bilateral y la unilateral, de suerte que el fundamento de la liquidación judicial *“(…) estaba en el artículo 87 del C.C.A., en cuanto 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, tal como posteriormente lo hizo expresamente la Ley 446 de 1998 al modificar el texto del artículo 136 del C.C.A”<sup>58</sup>.*

La liquidación judicial, entonces, halla su fundamento en las normas de carácter procesal. En efecto, el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo al consagrar la acción de controversias contractuales establece que el accionante podrá requerir las demás *“declaraciones y condenas”* que resulten pertinentes, entre las cuales, evidentemente, estará la de la liquidación del contrato<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2005, expediente 14583, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de mayo de 2010, expediente 18606, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>59</sup> La Ley 1437 de 2011 regula el asunto en su artículo 141 y establece, con mayor precisión, la competencia del juez administrativo, pues advierte que en virtud de la acción de controversias contractuales el interesado podrá pedir, también, *“...la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para*

Adicionalmente, de acuerdo con la letra d, número 10 del artículo 136 *ejusdem*, el interesado podrá -en los casos en que se cumplan los presupuestos procesales correspondientes incluidos en esa misma norma- acudir ante el juez del contrato, para obtener de éste la liquidación correspondiente.

#### **4.4. Oportunidad de la liquidación**

Producto de los varios regímenes legales que se han encargado de regular la contratación de la administración pública en el país, por una parte, y, por la otra, algunos vacíos normativos que la jurisprudencia ha logrado superar, el tema relativo a la oportunidad de la liquidación de los contratos goza de un prolijo estudio en sede judicial, al punto que gran parte de las definiciones adoptadas por esta Corporación han sido objeto de recepción legislativa.

La sustancial importancia de la oportunidad de la liquidación del contrato estatal estriba, sin más, en la necesidad de ofrecer certeza respecto de las relaciones crediticias de la Administración Pública o, lo que es lo mismo, evitar que situaciones en las que está implícito el interés de la colectividad se mantengan indefinidamente en suspenso. Esta certeza, adicionalmente, garantizará a los contratistas del Estado que la acción de la Administración no será caprichosa y arbitraria, en tanto sus decisiones se adoptarán dentro de límites temporales razonables y, ante su silencio, la ley establecerá consecuencias definitivas respecto de las situaciones jurídicas pendientes de la manifestación estatal.

Por otra parte, al guardar estrecha relación con el ejercicio de las acciones judiciales derivadas de la relación contractual, la oportunidad del proceso liquidatorio goza de gran relevancia e interés.

De las definiciones adoptadas por esta Corporación desde la vigencia del Decreto 222 de 1983, hasta la expedición de la Ley 446 de 1998, puede efectuarse la siguiente síntesis, relativa a la oportunidad de la liquidación contractual.

Teniendo en cuenta que ni Decreto 222 de 1983, ni la norma que lo antecedió – Decreto 150 de 1976–, establecieron plazos para adelantar el proceso de liquidación del contrato, la jurisprudencia de la Corporación se ocupó de señalarlos de la siguiente manera:

*“... aunque la ley no lo diga, no quiere significar esto que la administración*

---

liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido en la ley”. Esta norma deberá aplicarse e interpretarse armónicamente con la letra j, número 2º del artículo 164 de la misma ley, y en consonancia con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

*pueda hacerlo a su arbitrio, en cualquier tiempo. No, en esto la jurisprudencia ya ha tomado también partido. Se ha considerado como término plausible el de cuatro meses: dos para que el contratista aporte la documentación adecuada para la liquidación, y dos para que el trabajo se haga de común acuerdo. Si vence este último, la administración no podrá esperar más y deberá a proceder a la liquidación unilateral mediante resolución administrativa debidamente motivada.*<sup>60</sup>

Adicional a lo anterior, en pronunciamiento del 9 de noviembre de 1989<sup>61</sup>, se indicó:

*“...a falta de acuerdo, estima la Sala que la entidad contratante debe proceder a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término para hacer la liquidación de común acuerdo. Aunque este nuevo plazo no está previsto por la ley de manera específica, coincide con el consagrado legalmente para que se produzca el fenómeno del silencio administrativo negativo (decreto ley 2304 de 1989 arts. 1o. y 7o.), y, por esta razón, lo adopta la Sala para eventos como el que aquí se presenta.*

Conforme con lo anterior, la Jurisprudencia de la Corporación estableció la oportunidad de la liquidación del contrato dentro de los seis meses siguientes a su terminación, así: *“...4 meses para intentar la liquidación bilateral, si lo anterior no se hace la administración cuenta con un plazo de 2 meses para que realice la liquidación unilateral”*<sup>62</sup>.

De esta manera, la oportunidad para la liquidación bilateral y unilateral de los contratos de la administración quedó relativamente definida, pues la posición jurisprudencial fue reiterada y luego objeto de recepción por los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, complementados, posteriormente, por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 (modificadorio del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo). Actualmente, guiado por la posición jurisprudencia de esta Corporación, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007<sup>63</sup> define los plazos respectivos.

En términos generales, entonces, desde la expedición del Decreto 222 de 1993 y hasta la Ley 446 de 1998, salvo acuerdo sobre el particular, las partes contaban con un plazo de cuatro meses para liquidar bilateralmente el contrato, al cabo del

---

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 1988, expediente 3615, C.P. Carlos Betancur Jaramillo

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de noviembre de 1989, expedientes 3265 y 3461.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 10 de noviembre de 2005, expediente 13748, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>63</sup> Ley 1150 de 2007, 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.”

cual, si no llegaron a ningún acuerdo, la Administración podía proceder a liquidar unilateralmente dentro de los dos meses siguientes.

En cuanto al plazo máximo para la liquidación del contrato unilateralmente, asunto debatido en el presente proceso y definitorio para la decisión adoptada por el *a quo*, la jurisprudencia de la Corporación precisó que, antes de entrar a regir la Ley 446 de 1998, tal término sería igual al de la prescripción o al de la caducidad de la acción, según el caso.

En efecto, ante el vacío legal existente “(...) se valió la jurisprudencia, por analogía, del mismo término previsto para la caducidad de los conflictos contractuales en general; y con la consideración de que si cualquiera de las partes tenía ese término para hacer algún reclamo derivado del contrato, ese mismo era el lapso que la administración tenía para unilateralmente definir quien le debía a quien y cuánto”<sup>64</sup>.

Así las cosas, se evidenciaron varias hipótesis que la jurisprudencia recogió de la siguiente manera<sup>65</sup>:

- Si la terminación del contrato, supuesto básico de la liquidación del mismo, se presentó antes de la entrada en vigencia del Decreto ley 1ª de 1984, el término máximo para proceder a la liquidación unilateral sería de veinte años, toda vez que con anterioridad a la referida norma no existía término de caducidad para el ejercicio de las acciones contractuales y las mismas, por lo tanto, se sometían al término de prescripción previsto para la acción ordinaria en el Código Civil (artículo 2536).
- Si la terminación del contrato se presentó en vigencia del Decreto 1ª de 1984 y antes de la reforma introducida por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, el término máximo para proceder a la liquidación unilateral sería de dos años.

## **5. El caso concreto**

Tal como se dejó sentado en precedencia, el contrato de compraventa protocolizado mediante la escritura pública 5602 del 26 de diciembre de 1983, consistió en un contrato interadministrativo, regulado por el Decreto 222 de 1983 (numeral 3, *ut supra*).

---

<sup>64</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de julio de 1995, expediente 8126, C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 22 de junio de 2000, expediente 12723, del 13 de julio de 2000, expediente 12513 y del 23 de enero de 2003, expediente 21999, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

Como consecuencia de lo anterior, teniendo en cuenta que la presente *litis* gira en torno de la liquidación unilateral del mencionado contrato por parte de la demandada, resulta menester definir sí, a la luz de lo previamente considerado por la Sala, tal liquidación se enmarca dentro de las facultades con las que contaba la extinta Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial –representada actualmente en este trámite por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio–.

En primer lugar, como se señaló precedentemente, los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 no le son aplicables a la compraventa mencionada, pues ésta se celebró el 26 de diciembre de 1983, fecha en la cual se encontraba vigente el Decreto 222 de 1983, por manera que las normas aplicables en materia de liquidación para este caso son las contenidas en los artículos 287, 288 y 289 del indicado Decreto.

Pues bien, tal como se señaló en el numeral 4.2, *ut supra*, en el Decreto 222 de 1983 se incorporaron dos criterios habilitantes del proceso liquidatorio. Por una parte, se acudió a un criterio de anormalidad en la terminación del contrato, de suerte que se impuso la obligación de liquidar en todos aquellos eventos en que se hubiese declarado la caducidad del contrato, su nulidad o se hubiese terminado anticipadamente por acuerdo entre las partes o de manera unilateral por parte del Administración. Por otra parte, se impuso la necesaria liquidación de los contratos de suministro y obras públicas, siempre que a ello hubiere lugar y luego del cumplimiento o ejecución de las obligaciones respectivas.

Así las cosas, habida consideración de la naturaleza del contrato celebrado (*contrato interadministrativo*, número 5 del artículo 16 del Decreto 222 de 1983), el cual se encuentra sujeto, únicamente, a los requisitos y formalidades que exige la ley para la *contratación entre particulares* (art. 266, *ejusdem*) y que en su decurso no se presentó ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 287 del Decreto 222 de 1983, no contaba la accionada con la habilitación legal (*rectius*: competencia), necesaria para expedir los actos administrativos demandados, y tal falta de competencia no podría ser excusada en el privilegio de decisión previa (numeral 4.3.2, *ut supra*) como prerrogativa de la Administración Pública por idéntica razón: no existiendo norma habilitante a propósito, la prerrogativa pública de autotutela no goza de la virtualidad suficiente para otorgar la pretendida competencia.

Advierte sobre este particular la Sala que, ante la ausencia de norma habilitante dentro del Decreto 222 de 1983, la demandada acogió un régimen impropio al contrato celebrado y fundó su decisión en normas que, como se ha reiterado, no le resultaban aplicables a la relación jurídica contenida en la escritura pública 5602 de 1983.

Se encuentra, además, que la irregularidad ahora advertida no fue fundamento de ataque alguno por parte de la demandante, ni en la demanda incoada ni en la impugnación propuesta, por lo cual conviene aclarar la pertinencia de la declaratoria de nulidad *ex officio* de los actos por ausencia de competencia.

El juez Contencioso Administrativo al adelantar el control de legalidad, en principio y por regla general, no puede alejarse de lo establecido en el acto generatriz del proceso en cuanto refiere a las normas violadas y el concepto de la violación (número 4º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo). Es decir, se trata de un control de legalidad estricto, en tanto que el espectro que debe ser analizado está dado por el accionante y, por lo tanto, el fallo judicial ha de respetar, con estrictez, el principio de congruencia contenido en el artículo 170 del estatuto administrativo y, consecuentemente, garantizar el debido proceso y derecho de contradicción del accionado<sup>66</sup>.

No obstante lo anterior, esta Sala ha advertido reiteradamente<sup>67</sup> que, ante precisas circunstancias, el principio dispositivo sobre el que se edifica la Justicia Contencioso Administrativa debe ceder ante el principio de la prevalencia del derecho sustancial, por manera que abiertas y groseras afectaciones del orden jurídico habilitan al juez administrativo para asumir el conocimiento de asuntos que superan la *causa petendi*<sup>68</sup>.

*“Con lo anterior, no se trata de desconocer el principio de jurisdicción rogada*

---

<sup>66</sup> V. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 2009, expediente 18509, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>67</sup> Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 16 de diciembre de 1994, expediente 7879, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; 11 de mayo de 1999, expediente 10196, C.P. Ricardo Hoyos Duque; 16 de febrero de 2006, C.P. Ramiro Saavedra; 15 de abril de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>68</sup> La h. Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del ordinal 4º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Sentencia C- 197 de 1999), indicó sobre este particular: “Considera la Corte, que tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente.

“Considera igualmente la Corte que la exigencia prevista en el segmento normativo acusado, no puede significar que el juez administrativo pueda sustraerse de la obligación contenida en el art. 4 de la Constitución, conforme al cual ‘En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales’, norma esta última que tiende a garantizar la supremacía y defensa del ordenamiento jurídico superior.

“En conclusión, por las razones anteriormente expuestas, considera la Corte que el aparte normativo acusado no viola las normas invocadas por el demandante ni ningún otro precepto de la Constitución. No obstante, la norma será declarada exequible condicionada a que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito tantas veces mencionado, y que cuando dicho juez advierte incompatibilidad entre la Constitución y una norma jurídica deberá aplicar el art. 4 de la Constitución”.

*que distingue a la contencioso administrativa, sino de admitir que existen algunos eventos en los cuales tal característica debe ceder, en virtud de los más altos valores que se hallan en juego y que le corresponde defender al juez contencioso administrativo”<sup>69</sup>*

Así, en efecto, el fenómeno de la incompetencia *ratione materiae*, *ratione temporis*, *ratione personae* o *ratione loci*, como defecto del acto administrativo, es “(...) el vicio más grave de todas las formas de ilegalidad en que puede incurrir el acto administrativo y por el carácter de orden público que revisten las reglas sobre competencia (arts. 121 y 122 Constitución Política), es posible su examen en forma oficiosa por el juzgador”<sup>70</sup>.

Tal anomalía en la producción del acto representa, entonces, un desquiciamiento del orden constitucional, pues supone que una autoridad pública ejecuta actividades que le son extrañas, bien porque están a cargo de otra autoridad, ora porque exceden aquellas que legalmente le son conferidas. Expedir un acto por fuera del marco competencial de la autoridad pública confronta la institucionalidad, viola el principio de legalidad y afecta el modelo de Estado Social de Derecho al vulnerar el espectro de acción de la autoridad pública. En particular, el acto expedido por una autoridad incompetente vulnera lo previsto expresamente en el artículo 121 superior y aquello que pretenden prevenir los dictados de los artículos 6, 122 y 123 *ejusdem*.

Así las cosas, es claro para esta Sala la facultad de declaratoria de nulidad *ex officio* de los actos demandados, en tanto que, con los mismos se violaron preceptos de orden constitucional y, por lo tanto, se procederá a revocar la sentencia impugnada.

Finalmente, la Sala advierte que dentro de las pruebas obrantes en el expediente no existe ningún medio de convicción que acredite los perjuicios alegados por la demandada, de suerte que la pretensión de reparación respectiva será negada, para lo cual se considera, además, que a folios 316 y 317 del cuaderno número 5 obra copia del auto del 1º de septiembre de 2004, por medio del cual, el proceso ejecutivo adelantado por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los

---

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 16 de febrero de 2006, expediente 13414, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Señaló, además: “(...) la competencia de las autoridades estatales es un aspecto que se encuentra regulado por normas imperativas de ‘orden público’, el cual constituye el ‘Conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras’; así mismo, **constituye el primero y más importante requisito de validez de la actividad administrativa, siendo la incompetencia la regla general, mientras que la competencia es la excepción, ya que se restringe a la que de manera expresa les otorga el ordenamiento jurídico a las distintas autoridades, lo que se explica si se tiene en cuenta que ‘la incompetencia está en beneficio de los intereses generales de los administrados contra los posibles abusos o excesos de poder de parte de los gobernantes; por esta razón, el vicio de incompetencia no puede sanearse’**”

<sup>70</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo de 1999, expediente 10196, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Asuntos del Instituto de Crédito Territorial contra la Caja Promotora de Vivienda Militar se mantiene suspendido hasta tanto se defina la legalidad de las resoluciones base de la ejecución.

## **6. Costas del proceso**

Toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, debido a que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **F A L L A:**

**REVOCAR** la sentencia proferida el 14 de octubre de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar, se dispone:

**PRIMERO:** *Declarar la nulidad de las resoluciones 211 del 11 de marzo de 2002 “por la cual se ordena liquidar unilateralmente el contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 5602 de diciembre de 1983, de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993”, y 372 del 24 de mayo de 2002 “por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 211 de 2002” expedidas por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial.*

**SEGUNDO:** *Negar la pretensión de reparación incoada.*

**TERCERO:** *Sin condena en costas.*

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**