



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

SUSPENSIÓN DEL CONTRATO – Autonomía de la voluntad – Sometimiento a plazo o condición

Cuando se suscribe un *acta de suspensión* puede establecerse, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, que el plazo del contrato se reactivará una vez se firme el *acta de reinicio* correspondiente. Esto sin perjuicio de que, en consideración a las razones que han motivado el cese provisional de la ejecución del contrato, otra metodología que pueden emplear las partes para elaborar el acta de suspensión es indicar en ella que la ejecución se reactivará cuando se cumpla un determinado plazo o condición, de manera automática, sin necesidad de suscribir un acta de reinicio. De esta manera, el reinicio del plazo de ejecución contractual depende de lo pactado por las partes; razón por la cual, con sujeción a lo acordado previamente con la entidad contratante, se juzgará la adecuación de las actuaciones adelantadas posteriormente por el contratista.

CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO – Posibilidad – Aceptación de la entidad contratante

Por remisión de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 a las normas de derecho privado, el vencimiento del *plazo de ejecución* no impide que la entidad reciba las tareas realizadas fuera de este término ni equivale a la imposibilidad de que el contratista realice prestaciones extemporáneas. Sin embargo, no basta solo con ejecutar las prestaciones por fuera del plazo del contrato sino que estas deben ser consentidas por la entidad contratante, de manera que la contraprestación quedará sujeta a la aceptación de dichas actividades por parte de la entidad y siempre que aquellas cumplan con su propósito de satisfacer el interés público por el cual se concibió el contrato. De este modo, si la entidad acepta las prestaciones ejecutadas por fuera del plazo de ejecución del contrato, es procedente que el contratista reciba la contraprestación de las actividades ejecutadas y recibidas a satisfacción.

APROBACIÓN DE LAS GARANTÍAS – Requisito de ejecución

Para proceder con la ejecución del contrato, el contratista debe cumplir con la obligación de constituir las garantías, para lo cual deberá presentar el respectivo instrumento para la verificación por parte de la entidad estatal, quien procederá a su aprobación siempre que se cumplan con las condiciones pactadas en el contrato. Cabe aclarar que las garantías que debe presentar el contratista para aprobación de la entidad en el marco del artículo 41 de la ley 80 de 1993, corresponden a las garantías contractuales que cubren los riesgos asociados al contrato celebrado y a las obligaciones posteriores a su ejecución, esto es, la garantía única de cumplimiento –con sus respectivos amparos– y la garantía de responsabilidad civil extracontractual.

En este contexto, la obligación de constituir las garantías contractuales y su aprobación tiene como propósito cumplir con el requisito de ejecución del contrato, pues estas se erigen como un "instrumento para salvaguardar intereses de carácter general, garantizar



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

el adecuado cumplimiento del objeto contractual y proteger el patrimonio público de los detrimentos que se puedan causar con ocasión de eventuales incumplimientos en que incurra el contratista". En este sentido, previo a la aprobación de las garantías pactadas en el contrato, la entidad debe realizar la respectiva verificación de los amparos y suficiencia de las garantías exigidas, con la finalidad de asegurar que estas protejan el patrimonio del Estado de los perjuicios que eventualmente se derivarían de la materialización de los riesgos amparados.

LÍMITE DE ADICIONES – Causales de nulidad absoluta – Terminación unilateral

El inciso segundo del párrafo del artículo 40 del Estatuto General dispone que "Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales". Los negocios que superen este tope están prohibidos; razón por la cual, si están viciados de nulidad absoluta –artículo 44.2 de la Ley 80 de 1993–, es posible la terminación unilateral – artículo 45 *ibidem*, inciso segundo–. Esta potestad tiene naturaleza administrativa y contractual, por lo que –a diferencia de la caducidad o la imposición de las multas o la cláusula penal– no implica una sanción para el contratista que lo inhabilite para participar en otros procesos de selección, decisión que además faculta al afectado para reclamar las compensaciones económicas e indemnizaciones de que trata el artículo 14.1 del EGCAP.

Luego, teniendo en cuenta la remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 a las "[...] las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa [...]", es aplicable el procedimiento administrativo general de los artículos 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Por lo demás, dado que el artículo 47 del EGCAP establece que "La nulidad de alguna o algunas cláusulas de un contrato, no invalidará la totalidad del acto, salvo cuando este no pudiese existir sin la parte viciada", la terminación unilateral del inciso segundo del artículo 45 *ibidem* no afecta las estipulaciones respetuosas del límite de adiciones previsto en el párrafo del artículo 40 del Estatuto General.

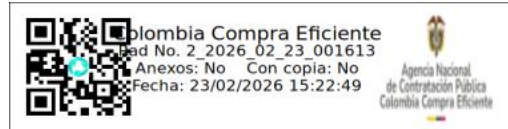
LIQUIDACIÓN – Competencia temporal – Caducidad – Medio de control de controversias contractuales

Dentro de los límites previstos en el literal j) del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011, es posible liquidar bilateral o unilateralmente siempre que no haya caducado medio de control de controversias contractuales. Lo anterior, aunque haya pasado el término previsto en los documentos del proceso o el supletivo de cuatro (4) meses –tratándose de la liquidación bilateral–, así como el plazo de dos (2) meses –tratándose de la liquidación unilateral–. Cualquier liquidación efectuada después de la caducidad del medio de control implica la pérdida de competencia temporal, por lo que está viciada de nulidad.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 23 de Febrero de 2026



Señor

Miyer Alexander Ascuntar Guerra

guerra9091@hotmail.com

San Juan de Pasto, Nariño

Concepto C – 169 de 2026

Temas: SUSPENSIÓN DEL CONTRATO – Autonomía de la voluntad – Sometimiento a plazo o condición / CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO – Posibilidad – Aceptación de la entidad contratante / APROBACIÓN DE LAS GARANTÍAS – Requisito de ejecución / LÍMITE DE ADICIONES – Causales de nulidad absoluta – Terminación unilateral / LIQUIDACIÓN – Competencia temporal – Caducidad – Medio de control de controversias contractuales

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2026_02_06_001525

Estimado señor Ascuntar Guerra:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 6 de febrero de 2026, donde pregunta lo siguiente:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- “1. El acta de reinicio posterior a la fecha inicial pactada en el acta de suspensión goza de legalidad y validez o por el contrario su expedición se considera irregular y en consecuencia adolece de nulidad.
2. Es facultativo u obligatorio cancelar el valor monetario de las actividades realizadas por fuera del plazo de ejecución del contrato, al considerarse este como un elemento esencial del mismo y ausentarse acto modificatorio de ampliación o prórroga en el tiempo.
3. Es facultativo u obligatorio cancelar el valor monetario de las actividades realizadas por fuera del plazo de ejecución sin encontrarse las garantías (pólizas) vigentes al momento del pago.
4. Los anexos modificatorios que adicionan o superan el 50% del valor inicial del contrato
 - a. ¿Estos gozan de nulidad absoluta y debe realizarse acto administrativo de revocatoria?
 - b. ¿De realizarse acto administrativo de revocatoria cual sería el correcto procedimiento para dejar sin efectos el mismo en la etapa de ejecución y como en la etapa poscontractual o de liquidación?
 - c. ¿La nulidad absoluta recae sobre todos aquellos modificatorios, incluyendo aquellos que se legalizaron sin haber superado el tope máximo o únicamente para aquellos que lo superaron?
5. Es procedente realizar el pago de obligaciones adeudas al contratista a través de resolución de vigencia expirada terminado el plazo de ejecución del contrato sin acta de liquidación o es obligatorio realizar dicho acto y posteriormente cancelar el valor debitado al contratista.
6. Es posible cancelar el valor monetario de obligaciones adeudas al contratista una vez se ha perdido competencia para liquidar bilateral, unilateral o judicialmente y de ser positivo cual sería el procedimiento a realizarse y de ser negativa cual sería la acción judicial y/o administrativa por parte del contratista para la cancelación del saldo adeudado”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

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

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿en qué consiste la suspensión del contrato y cómo puede ser pactada por las partes?, ii) ¿es posible cumplir obligaciones contractuales fuera del plazo de ejecución?, iii) ¿cuál es la consecuencia de la falta de aprobación de las garantías o del incumplimiento de los criterios de cobertura y suficiencia?, iv) ¿cuál es el efecto derivado de sobrepasar el límite de adiciones previsto en la Ley 80 de 1993? y v) ¿es posible liquidar y hacer reconocimientos económicos fuera del plazo de caducidad del medio de control de controversias contractuales?

II. Respuestas:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, cuando se suscribe un *acta de suspensión* puede establecerse, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, que el plazo del contrato se reactivará una vez se firme el *acta de reinicio* correspondiente. Esto sin perjuicio de que, en consideración a las razones que han motivado el cese provisional de la ejecución del contrato, otra metodología que pueden emplear las partes para elaborar el acta de suspensión es indicar en ella que la ejecución se reactivará cuando se cumpla un determinado plazo o condición, de manera automática, sin necesidad de suscribir un acta de reinicio. De esta manera, el reinicio del plazo de ejecución contractual depende de lo pactado por las partes; razón por la cual, con sujeción a lo acordado previamente con la entidad



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratante, se juzgará la adecuación de las actuaciones adelantadas posteriormente por el contratista. (Respuesta a la pregunta 1)

Asimismo, por remisión de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 a las normas de derecho privado, el vencimiento del *plazo de ejecución* no impide que la entidad reciba las tareas realizadas fuera de este término ni equivale a la imposibilidad de que el contratista realice prestaciones extemporáneas. Sin embargo, no basta solo con ejecutar las prestaciones por fuera del plazo del contrato sino que estas deben ser consentidas por la entidad contratante, de manera que la contraprestación quedará sujeta a la aceptación de dichas actividades por parte de la entidad y siempre que aquellas cumplan con su propósito de satisfacer el interés público por el cual se concibió el contrato. De este modo, si la entidad acepta las prestaciones ejecutadas por fuera del plazo de ejecución del contrato, es procedente que el contratista reciba la contraprestación de las actividades ejecutadas y recibidas a satisfacción. (Respuesta a la pregunta 2)

Por otra parte, con la aprobación de las garantías la entidad estatal estará acreditando el cumplimiento de la obligación del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, y entonces el contrato podrá ejecutarse, siempre que se cumplan los demás requisitos establece el artículo 41 de la Ley 80 de 1993. Por tanto, los pagos autorizados sin la aprobación de las garantías o sin los requisitos de cobertura y suficiencia comprometen la responsabilidad de los servidores públicos implicados en la gestión contractual. (Respuesta a la pregunta 3)

Además, el inciso segundo del párrafo del artículo 40 del Estatuto General dispone que "Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales". Los negocios que superen este tope están prohibidos; razón por la cual, si están viciados de nulidad absoluta –artículo 44.2 de la Ley 80 de 1993–, es posible la terminación unilateral –artículo 45 *ibidem*, inciso segundo–. Esta potestad tiene naturaleza administrativa y contractual, por lo que –a diferencia de la caducidad o la imposición de las multas o la cláusula penal– no implica una sanción para el contratista que lo inhabilite para participar en otros procesos de selección, decisión que además faculta al afectado para reclamar las compensaciones económicas e indemnizaciones de que trata el artículo 14.1 del EGCAP.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Luego, teniendo en cuenta la remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 a las “[...] las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa [...]”, es aplicable el procedimiento administrativo general de los artículos 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Por lo demás, dado que el artículo 47 del EGCAP establece que “La nulidad de alguna o algunas cláusulas de un contrato, no invalidará la totalidad del acto, salvo cuando este no pudiese existir sin la parte viciada”, la terminación unilateral del inciso segundo del artículo 45 *ibidem* no afecta las estipulaciones respetuosas del límite de adiciones previsto en el párrafo del artículo 40 del Estatuto General. (Respuesta a los literales a, b y c de la pregunta 3)

Finalmente, de acuerdo con las condiciones que hayan pactado las partes, es posible hacer el último pago contra la firma del acta de liquidación. Si no se ha previsto esta situación, también es posible hacer dicho pago antes de que finalice el plazo para liquidar. Sin embargo, salvo restricción normativa al respecto, las partes pueden determinar cómo se articula el último pago al contratista con el cruce final de cuentas. (Respuesta a la pregunta 5)

Sin embargo, dentro de los límites previstos en el literal j) del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011, es posible liquidar bilateral o unilateralmente siempre que no haya caducado medio de control de controversias contractuales. Lo anterior, aunque haya pasado el término previsto en los documentos del proceso o el supletivo de cuatro (4) meses –tratándose de la liquidación bilateral–, así como el plazo de dos (2) meses –tratándose de la liquidación unilateral–. Cualquier liquidación efectuada después de la caducidad del medio de control implica la pérdida de competencia temporal, por lo que está viciada de nulidad. (Respuesta a la pregunta 6)

Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La *suspensión* es la medida por la cual se acuerda el cese provisional de la ejecución del contrato, por la ocurrencia de circunstancias que lo impiden o lo dificultan¹. Las razones de aquella pueden ser de orden técnico, jurídico o económico. En la medida de lo posible, las entidades estatales, durante la fase de planeación debe precaver los riesgos que pueden afectar la ejecución normal del contrato, pero esto no elimina la probabilidad de que ocurran sucesos posteriores y extraordinarios que lleven a las partes a acordar la suspensión o que paraliquen el contrato *de facto*, mientras se resuelven las situaciones que están incidiendo negativamente en el desarrollo del negocio o que lo están tornando imposible. Esto quiere decir que la suspensión puede ser acordada por las partes –como usualmente sucede y es lo más recomendable, siempre que existan motivos fundados para ello– o darse por la fuerza de los hechos, es decir, por la configuración de eventos externos e irresistibles que hagan imposible la ejecución del contrato durante un tiempo²; es decir, por factores que constituyan razones de fuerza mayor o caso fortuito³.

Por lo tanto, aun cuando un contrato se suspenda, conserva vigencia, pues su plazo no ha vencido, precisamente uno de los efectos de la suspensión es que se detiene provisionalmente el cómputo del plazo y, además las obligaciones de las partes están pendientes de cumplimiento a cabalidad. Solo cuando los motivos que han dado lugar a la suspensión sean permanentes e irresistibles, lo que inicialmente fue solo dicha suspensión puede dar paso a la terminación, y en este evento el deudor no será responsable, salvo que las razones de la suspensión y futura terminación le sean imputables⁴.

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Expediente: 57.897.

² Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de junio de 2017. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Expediente: 36.117, en la cual se analizó la suspensión de un contrato estatal debido a un paro armado promovido por grupos al margen de la ley en el sitio de ejecución de la obra.

³ El artículo 64 del Código Civil define la fuerza mayor o caso fortuito como “el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”.

⁴ “[...] en pronunciamiento del año 2012, la Sala de esta Subsección señaló que la suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, como medida excepcional procede, por regla general, de consuno entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, cuando se suscribe un *acta de suspensión* puede establecerse, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, que el plazo del contrato se reactivará una vez se firme el *acta de reinicio* correspondiente. La firma de estos documentos corresponde principalmente a las partes del contrato inicial. En esta medida, por ejemplo, no corresponde a los supervisores ni a los interventores acordar con el contratista la suspensión o el reinicio de las actividades. Esta facultad recae sobre el jefe de la entidad contratante –o su delegado– y el contratista. Esto sin perjuicio de que, conforme a la misma autonomía de la voluntad y en consideración a las razones que han motivado el cese provisional de la ejecución del contrato, otra metodología que pueden emplear las partes para elaborar el acta de suspensión es indicar en ella que la ejecución se reactivará cuando se cumpla un determinado plazo o condición, de manera automática, sin necesidad de suscribir un acta de reinicio. De esta manera, el reinicio del plazo de ejecución contractual depende de lo pactado por las partes; razón por la cual, con sujeción a lo acordado previamente con la entidad contratante, se juzgará la adecuación de las actuaciones adelantadas posteriormente por el contratista.

ii. Por remisión de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 a las normas de derecho privado, sin perjuicio de la responsabilidad contractual, el vencimiento del *plazo de ejecución* no impide que la entidad reciba las tareas realizadas fuera de este término ni equivale a la imposibilidad de que el contratista realice prestaciones extemporáneas. Lo anterior se fundamenta en que el principal modo de extinción de las obligaciones es el pago efectivo, el cual define el artículo 1626 del Código Civil como “la prestación de lo que se debe”. Este pago puede ser oportuno o extemporáneo. En este último caso, ni el contrato se extingue ni la entidad pierde la oportunidad para recibir el objeto contratado, pues al cumplimiento *in natura* se suma la responsabilidad contractual por “no haberse cumplido la obligación, o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado el cumplimiento” –art. 1613 *ibidem*–.

temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes, de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido. Por esa misma razón, la suspensión debe estar sujeta a un modo específico, plazo o condición, pactado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, acorde con la situación que se presente en cada caso, pero no puede permanecer indefinida en el tiempo” (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de julio de 2015. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente: 31.634).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Para estos efectos el vencimiento del término produce la mora *ex re*, caso en el cual se exceptúa la obligación de reconvenir en la medida que el plazo interpela por sí mismo –art- 1608.1 *ibidem*–. Además, aunque la doctrina considera que la enumeración del artículo 1625 *ibidem* no es completa, el único plazo que elimina la fuerza obligatoria del contrato es el extintivo. Esto significa que ante el vencimiento de un plazo suspensivo –como se pacta usualmente en los contratos estatales– las obligaciones del contratista subsisten mientras no se extingan por el cumplimiento de la prestación adeudada.

De esta manera, la entidad estatal podrá recibir las actividades realizadas después del plazo de ejecución, lo que significa que el contratista también podrá ejecutar prestaciones extemporáneas, siempre que ello sea aceptado por la entidad contratante. En efecto, en principio, el vencimiento del plazo pactado en los contratos estatales no imposibilita que la entidad reciba las actividades realizadas después de este tiempo, así como tampoco impide que el contratista realice prestaciones extemporáneas. De hecho, mientras el contrato esté vigente la entidad puede emplear los medios necesarios para exigir su cumplimiento. Así las cosas, el vencimiento del plazo para el cumplimiento de las obligaciones de tracto sucesivo, por naturaleza suspensivo, no conlleva su extinción, pues el vencimiento del plazo suspensivo, en realidad, implica que la obligación se hace exigible en su totalidad a partir de ese mismo instante.

Sin embargo, si el contratista decide realizar las prestaciones de manera extemporánea no significa que la entidad este obligada a pagar las prestaciones realizadas por fuera del plazo de ejecución del contrato, pues para poder continuar con el desarrollo de dichas actividades es necesario el consentimiento de la entidad contratante, sin el cual no será posible un reconocimiento por este concepto. En efecto, sobre las prestaciones desarrolladas después de vencido el plazo de ejecución de un contrato estatal el Consejo de Estado ha explicado lo siguiente:

“[...] si un contratista cumple con sus obligaciones contractuales por fuera del plazo de ejecución, y la entidad decide recibir la prestación que se le adeuda, resulta lógico que el contratista tenga el derecho de recibir la contraprestación de las prestaciones ejecutadas y recibidas a satisfacción. Lo anterior no implica que las entidades estatales estén obligadas a recibir las prestaciones ejecutadas fuera del plazo de ejecución. Tampoco quiere decir lo anterior que todas las obras ejecutadas fuera del plazo deban ser pagadas. De la misma manera, lo sostenido no significa que las entidades



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

no puedan ejercer sus poderes excepcionales para declarar el incumplimiento de la obligación e imponer el pago de los perjuicios causados por entregar fuera del plazo. Menos aún, que no se puedan reclamar judicialmente tales perjuicios o que las partes no puedan realizar acuerdos sobre este asunto en la etapa de liquidación del contrato”⁵.

En el mismo sentido, en sentencia posterior el Consejo de Estado señaló que el vencimiento del plazo de ejecución del contrato “no significa que una vez terminado el plazo de ejecución, el contratista pueda continuar con el desarrollo de prestaciones sin el consentimiento de la contratante, y menos aún, entender que por este solo hecho tiene derecho a percibir una contraprestación, pues el contrato estatal no está a merced únicamente de la liberalidad de las partes *sino que responde a una utilidad clara y orientada a la satisfacción del interés público, de modo que requiere algo más que la disposición a cumplir una prestación para que surja para el Estado un deber correlativo de pago*”⁶. (Énfasis por fuera de texto)

Así las cosas, no basta solo con ejecutar las prestaciones por fuera del plazo del contrato sino que estas deben ser consentidas por la entidad contratante, de manera que la contraprestación quedará sujeta a la aceptación de dichas actividades por parte de la entidad y siempre que aquellas cumplan con su propósito de satisfacer el interés público por el cual se concibió el contrato. De este modo, si la entidad acepta las prestaciones ejecutadas por fuera del plazo de ejecución del contrato, es procedente que el contratista reciba la contraprestación de las actividades ejecutadas y recibidas a satisfacción. En todo caso, cada entidad deberá analizar si las prestaciones que no se ejecutaron dan lugar a un posible incumplimiento para efectos de determinar las acciones correspondientes.

iii. De acuerdo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por regla general, para seleccionar los contratistas y para ejecutar los contratos se requiere la constitución de garantías. Por ello, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los contratistas tienen la obligación de constituir garantías para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, y los proponentes por el ofrecimiento realizado, pudiendo consistir en pólizas

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 18 de noviembre de 2021. Exp. 61641. C.P. Alberto Montaña Plata

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 19 de febrero de 2024. Exp. 62023. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

expedidas por compañías aseguradoras, garantías bancarias u otros mecanismos permitidos por la ley y el reglamento. Esta norma dispone lo siguiente:

“Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento”.

Las condiciones en las que debe cumplirse esta obligación fueron reglamentadas por el Decreto 1082 de 2015, el cual entre sus artículos 2.2.1.2.3.1.1. y 2.2.1.2.3.1.19 se refiere a asuntos como las clases de garantías permitidas, su indivisibilidad, los diferentes riesgos que deben ser objeto de garantía, la vigencia y valores mínimos que deben cubrir los amparos, entre otros aspectos que debe cumplir las garantías constituidas por los contratistas ya sea a través de pólizas de seguro, garantías bancarias o patrimonios autónomos.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El artículo 2.2.1.2.3.1.3, por ejemplo, establece que la “garantía de cobertura del Riesgo es indivisible”, además de la obligación de los contratantes de establecer en los pliegos de condiciones las garantías exigidas para cada periodo contractual. Seguidamente el artículo 2.2.1.3.1.7 prescribe que la garantía de cumplimiento debe cubrir: i) el buen manejo y correcta inversión del anticipo; ii) la devolución del pago anticipado; iii) cumplimiento del contrato; iv) pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales; v) estabilidad y calidad de la obra; vi) calidad del servicio; vii) calidad y correcto funcionamiento de los bienes; y viii) los demás incumplimientos de las obligaciones que la entidad estatal considere deben ser amparados. Por su parte, el artículo 2.2.1.2.3.1.12 regula la suficiencia del amparo de cumplimiento, al determinar que esta debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato y un valor de por lo menos el diez por ciento (10%) del total del contrato, siempre que este sea inferior a un millón (1.000.000) de S.M.M.L.V., estableciendo otros mínimos para el valor de las pólizas en contratos con montos superiores⁷.

Los anteriores y otros aspectos desarrollados por el Decreto 1082 de 2015 deben ser verificados por las entidades estatales, para determinar si los amparos constituidos por sus contratistas en cumplimiento de la obligación derivada del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 se ajustan o no a lo exigido por el reglamento respecto del objeto y valor del contrato. Lo expuesto resulta de especial relevancia, teniendo en cuenta que el cumplimiento de la obligación de los contratistas de constituir las correspondientes garantías, y el deber de las entidades estatales de aprobarlas, una vez verificados los requisitos mínimos

⁷ “Artículo 2.2.1.2.3.1.12. Suficiencia de la garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato. El valor de esta garantía debe ser de por lo menos el diez por ciento (10%) del valor del contrato a menos que el valor del contrato sea superior a un millón (1.000.000) de smmlv, caso en el cual la Entidad Estatal aplicará las siguientes reglas:

1. Si el valor del contrato es superior a un millón (1.000.000) de smmlv y hasta cinco millones (5.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el dos punto cinco por ciento (2,5%) del valor del contrato.

2. Si el valor del contrato es superior a cinco millones (5.000.000) de smmlv y hasta diez millones (10.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el uno por ciento (1%) del valor del contrato.

3. Si el valor del contrato es superior a diez millones (10.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el cero punto cinco por ciento (0,5%) del valor del contrato.

4. Colombia Compra Eficiente debe determinar el valor de la garantía única de cumplimiento del Acuerdo Marco de Precios de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en este”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

exigidos, son presupuestos para la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

En efecto, el referido artículo establece en su inciso primero que los contratos estatales se perfeccionan “cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”. Por su parte el inciso segundo establece que “Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía”, lo que se traduce en que, sin perjuicio del perfeccionamiento del contrato, no podrá ejecutarse sin que se hayan aprobado las garantías por parte de la entidad estatal contratante.

Al interpretar la regulación del precitado artículo, el Consejo de Estado ha diferenciado los requisitos de perfeccionamiento del contrato de los concernientes a la ejecución, al entender que el acuerdo de voluntades elevado a escrito suscrito por las partes perfecciona el contrato estatal, mientras que la aprobación de las garantías es un requisito para su ejecución, el cual no está sometido al libre arbitrio del contratante, en la medida que tal aprobación consiste en un reconocimiento por parte de la Administración de que el contratista ha cumplido con la obligación de la garantía requerida por la ley y que esta se ajuste a lo pactado en el contrato. Así lo expresó la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 28 de junio de 2012:

“[...] Por virtud de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, el contrato estatal existe cuando el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación se eleva a escrito y, es ejecutable, cuando se cumplen las condiciones previstas en el inciso segundo del artículo 41 de la ley, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto -Decreto ley 111 de 1996-, esto es, cuando además de la aprobación de la garantía, se cuenta con las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de contratación con recursos de vigencias futuras, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.

Ello significa que, una vez elevado a escrito, lo cual supone su suscripción por ambas partes, el contrato estatal existe y requiere del registro presupuestal, al igual que de la aprobación de la garantía para su ejecución, condiciones que cumplidas le otorgan eficacia. La aprobación de la póliza entonces, no tiene alcance diferente al reconocimiento de parte de la administración sobre que el contratista cumplió con la obligación de la garantía en orden a la ejecución del contrato y el registro presupuestal comporta que la contratante hizo lo propio.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En ese orden de ideas, si bien la aprobación de la garantía, condicionan la iniciación del contrato, su ejecución, vigencia y plazo, se sujeta a que la póliza cumpla con los requisitos legales y que la administración los avale, sin que le esté dado a la entidad hacer gala de su mera liberalidad para demorar su aprobación o negarla, porque, de no ser ello así, de nada serviría la previsión legal, pues lo sujeta a la potestad unilateral nada condiciona”⁸. (Énfasis fuera de texto)

De esta manera, para proceder con la ejecución del contrato, el contratista debe cumplir con la obligación de constituir las garantías, para lo cual deberá presentar el respectivo instrumento para la verificación por parte de la entidad estatal, quien procederá a su aprobación siempre que se cumplan con las condiciones pactadas en el contrato. Cabe aclarar que las garantías que debe presentar el contratista para aprobación de la entidad en el marco del artículo 41 de la ley 80 de 1993, corresponden a las garantías contractuales que cubren los riesgos asociados al contrato celebrado y a las obligaciones posteriores a su ejecución, esto es, la garantía única de cumplimiento –con sus respectivos amparos– y la garantía de responsabilidad civil extracontractual⁹.

En este contexto, la obligación de constituir las garantías contractuales y su aprobación tiene como propósito cumplir con el requisito de ejecución del contrato, pues estas se erigen como un “instrumento para salvaguardar intereses de carácter general, garantizar el adecuado cumplimiento del objeto contractual y proteger el patrimonio público de los detrimentos que se puedan causar con ocasión de eventuales incumplimientos en que incurra el contratista”¹⁰. En este sentido, previo a la aprobación de las garantías pactadas en el contrato, la entidad debe realizar la respectiva verificación de los amparos y suficiencia de las garantías exigidas, con la finalidad de asegurar que estas protejan el patrimonio del Estado de los perjuicios que eventualmente se derivarían de la materialización de los riesgos amparados.

Esta labor de verificación por parte de la entidad implica validar el origen de las garantías y revisar “que los valores asegurados coincidan con los que se

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 28 de junio de 2012. Radicación número: 25000-23-26-000-1997-05346-01(23966). C.P: Stella Conto Diaz Del Castillo.

⁹ De conformidad con el artículo **2.2.1.2.3.1.5** del Decreto 1082 de 2015, “La responsabilidad extracontractual de la administración derivada de las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas o subcontratistas solamente puede ser amparada con un contrato de seguro”.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de junio del 2019. Radicación número: 11001 03 26 000 2009 00047 00 (36860). C.P: Carlos Alberto Zambrano Barrera.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

exigieron en el contrato, así como su vigencia; verificar que estén identificados plenamente el tomador y el beneficiario, y que vengan adjuntas las condiciones generales de la póliza. Sólo con la certeza que brinda este análisis, se puede tener la seguridad que no se causarán perjuicios al ente estatal. De tal manera, una vez revisada la póliza, sus anexos (condiciones generales) y su contenido y si está de acuerdo con lo exigido, se impartirá la aprobación correspondiente”¹¹. De este modo, con la aprobación de las garantías la entidad estatal estará acreditando el cumplimiento de la obligación del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, y entonces el contrato podrá ejecutarse, siempre que se cumplan los demás requisitos establece el artículo 41 de la Ley 80 de 1993. Por tanto, los pagos autorizados sin la aprobación de las garantías o sin los requisitos de cobertura y suficiencia comprometen la responsabilidad de los servidores públicos implicados en la gestión contractual.

iv. Las nulidades son una sanción legal que afecta la validez de los contratos cuando han quebrantado determinadas normas del ordenamiento. Si bien la teoría general del negocio jurídico se estructura a partir de la autonomía de la voluntad, las partes no gozan de una libertad absoluta para regular sus intereses patrimoniales, puesto que –al no ser una facultad originaria– está circunscrita por criterios de orden superior¹². Por ello, aunque el contrato sea ley obligatoria para los contratantes –art. 1602 del Código Civil–, no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público y las buenas costumbres –art. 16 *ibidem*–. En este contexto:

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 25 de enero del 2018. Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00489-00(1924-11). C.P: Gabriel Valbuena Hernández.

¹² Para la doctrina, “La autonomía privada no es un poder originario o soberano. Es un poder conferido a los individuos por una norma superior, la cual regula su actuación, estableciendo cargas y limitaciones. En la ley vemos la fuente de validez de la norma negocial. La ley, lo mismo que puede ampliar el campo en el que actúa la autonomía privada, puede también restringirlo. La ley puede incluso, interviniendo posteriormente, modificar el contenido de una norma negocial ya establecida. Aunque sean excepcionales, estas intervenciones de la ley tienen su justificación formal en la superioridad de la fuente legislativa sobre la negocial.

[...]

La autonomía privada no significa, pues, poder originario independiente o *selbstherrlich*, que no recibe de fuera la razón de su validez. El carácter no originario del poder en que se concreta la autonomía privada implica que no puede considerarse originaria o soberana tampoco la voluntad de los sujetos que establecen las normas negociales. No es que la voluntad privada cree derecho por sí o por fuerza propia.

Admitir una atribución de poder por parte de una norma superior basta para excluir el carácter originario o soberanía de la voluntad privada y del poder atribuido a ella” (FERRI, Luigui. La autonomía privada. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2018. pp. 44-45).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“[...] La nulidad es una sanción que consiste en la privación al negocio de todos los efectos que está llamado a producir, mirando tanto al futuro como al pasado, en razón de que la disposición no reúne los requisitos considerados esenciales en general y específicamente para la figura correspondiente. El criterio político del ordenamiento, que ante todo refleja una experiencia antiquísima, en su ánimo de asegurar un nivel mínimo de legalidad y de moralidad del ejercicio de la autonomía privada, determina la privación de efectos de los negocios jurídicos desprovistos de los *essentialia negotii* correspondientes, como también de aquellos que quebrantan los principios básicos de la sociedad en su momento, y adicionalmente los fallos a requisito de orden tutelar establecido en interés particular o contrarios a normas dictadas en esa misma dirección [...]”¹³.

La naturaleza jurídica de la nulidad se fundamenta en el inciso primero del artículo 6 del Código Civil, el cual define la *sanción legal* como una pena, esto es, como el mal que deriva de la transgresión de las prohibiciones contenidas en la ley. Dado que tienen carácter sancionatorio, las nulidades se restringen a aquellas circunstancias previstas por el legislador, pues no son aplicables por interpretación extensiva ni por analogía. A esto se refiere el inciso segundo de la norma precitada cuando dispone que “En materia civil son nulos los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley, si en ella misma no se dispone otra cosa [...]”. La declaratoria de nulidad es una forma de extinción de las obligaciones en los términos del artículo 1625.8 *ibidem*, por lo que con ella cesa la existencia del contrato.

v. De acuerdo con el artículo 1741 del Código Civil, “La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas. Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces. Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato”. Para la doctrina, las circunstancias que producen nulidad relativa son los vicios del consentimiento –error, fuerza y dolo–, la lesión

¹³ HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico. Volumen II. Bogotá: Universidad externando de Colombia, 2015. Libro en formato EPUB.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

enorme, los actos de los relativamente incapaces, así como la omisión de formalidades habilitantes distintas a las que se enuncian en la norma precitada¹⁴.

Asimismo, el artículo 899 del Código de Comercio dispone la *nulidad absoluta* de los negocios jurídicos cuando contrarían una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa; tengan objeto y causa ilícita, o se hayan celebrado por persona absolutamente incapaz¹⁵. Por su parte, el artículo 900 *ibidem* precisa que la *anulabilidad* aplica cuando los contratos hayan sido celebrados por persona relativamente incapaz o hayan sido consentidos por error, fuerza o dolo, conforme al Código Civil. Para la interpretación del régimen de nulidades en los asuntos mercantiles, es necesario tener en cuenta que el artículo 822 del Código de Comercio dispone que “Los principios que gobiernan la formación de los actos y contratos y las obligaciones de derecho civil, sus efectos, interpretación, modo de extinguirse, anularse o rescindirse, serán aplicables a las obligaciones y negocios jurídicos mercantiles, a menos que la ley establezca otra cosa”.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 consagra como causales de nulidad absoluta del contrato estatal, además de las antes mencionadas en el derecho común, las siguientes: i) que el contrato se celebre con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal, iii) se celebre con abuso o desviación de poder, iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten, v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos para el tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad¹⁶.

¹⁴ ALESSANDRI BESA, Arturo. La nulidad y la rescisión en el derecho civil chileno. Santiago de Chile: Ediar Editores LTDA, s/a. p. 689. Para el autor, “Aun cuando la nulidad relativa sea la regla general en materia de nulidades, esto no significa, que la nulidad en sí misma, por ser una sanción, no constituya una excepción [...]” (*Ibidem*. p. 685). Por ello, a pesar de la formulación general del último aparte del artículo 1741 del Código Civil, la nulidad relativa se reduce a circunstancias específicas.

¹⁵ De acuerdo con la doctrina, “El legislador mercantil introduce una importante variación al establecer la nulidad absoluta como la regla general en las sanciones. Cuando se contraria una norma imperativa en el ejercicio de la autonomía de la voluntad, si no hay una sanción específica, tendremos como resultado que habrá nulidad absoluta. En el campo civil, la sanción general no es la nulidad absoluta sino la nulidad relativa, pues el artículo 1741 luego de señalar las causales de nulidad absoluta, concluye: *Cualquier otra especie de vicio produce nulidad relativa*. Es una marcada diferencia en el tratamiento de las nulidades de las dos codificaciones” (ARRUBLA PAUCAR, Jaime Alberto. Contratos mercantiles: teoría general del negocio mercantil. Decimocuarta edición. Bogotá: Legis, 2021. p. 282. Énfasis dentro del texto).

¹⁶ “Artículo 44. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En lo referente a la nulidad relativa, el artículo 46 de la Ley 80 de 1993 le atribuye carácter residual, pues una vez establecido el listado de causales de nulidad absoluta, señala que la nulidad relativa corresponde a los demás vicios que se presenten en los contratos. De igual manera, señala que estos vicios podrán sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos años, contados a partir de la ocurrencia del hecho que genera el vicio¹⁷.

vi. El artículo 17 de la Ley 80 de 1993 establece expresamente en qué eventos procede la terminación unilateral del contrato. Al efecto, la norma dispone las siguientes causales: i) cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga; ii) por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista; iii) por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista; y iv) por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato. Adicionalmente, conforme a los numerales 1, 2, y 4 del artículo 44 y el inciso segundo de artículo 45 del EGCAP, el jefe o representante legal de la entidad debe dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre cuando: i) se celebre con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal y iii) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten.

Para estos efectos, el inciso segundo del párrafo del artículo 40 del Estatuto General dispone que "Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales". Los negocios que superen este tope están

1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;

2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;

3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;

4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y

5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley".

¹⁷ "Artículo 46. de la nulidad relativa. Los demás vicios que se presenten en los contratos y que conforme al derecho común constituyen causales de nulidad relativa, pueden sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho generador del vicio".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prohibidos; razón por la cual, si están viciados de nulidad absoluta –artículo 44.2 de la Ley 80 de 1993–, es posible la terminación unilateral –artículo 45 *ibidem*, inciso segundo–. Esta potestad tiene naturaleza administrativa y contractual, por lo que –a diferencia de la caducidad o la imposición de las multas o la cláusula penal– no implica una sanción para el contratista que lo inhabilite para participar en otros procesos de selección, decisión que además faculta al afectado para reclamar las compensaciones económicas e indemnizaciones de que trata el artículo 14.1 del EGCAP¹⁸.

Luego, teniendo en cuenta la remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 a las “[...] las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa [...]”, es aplicable el procedimiento administrativo general de los artículos 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Por lo demás, dado que el artículo 47 del EGCAP establece que “La nulidad de alguna o algunas cláusulas de un contrato, no invalidará la totalidad del acto, salvo cuando este no pudiese existir sin la parte viciada”, la terminación unilateral del inciso segundo del artículo 45 *ibidem* no afecta las estipulaciones respetuosas del límite de adiciones previsto en el parágrafo del artículo 40 del Estatuto General.

vii. Finalmente, la liquidación corresponde al momento en el cual, una vez concluido el contrato estatal, las partes cruzan cuentas respecto de sus obligaciones. Por tanto, su objetivo es determinar si pueden declararse a paz y salvo mutuo o si, por el contrario, existen aún obligaciones por cumplir, para acordar la forma en que deben ser finalizadas¹⁹. Según la jurisprudencia, la

¹⁸ Para la jurisprudencia, “Cada vez que un organismo o entidad estatal ejerce la potestad excepcional de terminación unilateral del contrato, debe proceder al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial’ (artículo 14, numeral 1, inciso 2, Ley 80). Lo anterior pone de manifiesto que esta especie o modalidad de terminación unilateral de los contratos no comporta ninguna sanción y, por tanto, tampoco genera inhabilidad alguna para el contratista afectado (contrario a lo que sucede con la caducidad)” (Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 10 de noviembre de 2017. Exp. 39536. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera).

En este contexto, “La terminación unilateral solo tiene como propósito y efecto la finalización anticipada de un determinado contrato estatal, sin que ello signifique ni pretenda desconocer y mucho menos deshacer todo lo que hasta ese momento se hubiere ejecutado con base en dicho contrato, amén de que tal decisión de terminación anticipada tampoco comporta reproche alguno para las partes o al menos para una de ellas, así sea implícito, respecto de los elementos existentes al momento del perfeccionamiento del respectivo contrato” (Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 2 de mayo de 2007. Exp. 15559. C.P. Mauricio Fajardo Gómez).

¹⁹ “La última formalidad que deben cumplir los contratos de la Administración dentro del marco jurídico de la contratación estatal se refiere a la liquidación, definida, en principio, como un negocio jurídico bilateral cuyo objeto es la realización del corte de cuentas entre las partes contratantes, en el cual queda establecida



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

liquidación es el ajuste de cuentas donde las partes hacen un balance económico, técnico y jurídico del cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la Sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por el otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio²⁰.

Respecto al contenido de la liquidación, conforme a los incisos segundo y tercero del artículo 60 del EGCAP, “[...] las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar” y en ella “[...] constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”. Esto hace que la liquidación no sólo sea un medio para resolver asuntos relacionados con el desequilibrio económico del contrato, sino también un mecanismo alternativo de solución de conflictos. En esta última faceta, las liquidaciones corresponden a negocios de fijación, esto es, “[...] declaraciones de voluntad, unilaterales o bilaterales, emitidas por aquéllos que estando ya vinculados en virtud de una relación jurídica previa incierta que todavía no se ha extinguido, decide o deciden dotarla de certidumbre y seguridad asumiendo una obligación: la de pasar y estar a las consecuencias derivadas de la admisión de la relación jurídica fijada [...]”²¹.

la relación directa entre las prestaciones ejecutadas, el valor cobrado por las mismas y su cancelación por parte del deudor de estas, sin perjuicio de los descuentos económicos a que haya lugar con motivo de la aplicación de estipulaciones contractuales específicas” (EXPOSITO, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 89-90).

²⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. 20 de octubre de 2014, M.P: Enrique Gil Botero. Exp. 27.777. Allí se dijo: “[...] liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual”.

²¹ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Carmen. Los negocios de fijación. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003 pp. 214-215. Para la autora, “[...] En la medida en que mediante los negocios de fijación, los interesados deciden sustituir el conocimiento jurisdiccional del asunto controvertido por la autocomposición negocial del conflicto, desde un punto de vista procesal, aparecen en la que llamamos fase previa, evitando, en su caso, la celebración de un juicio” (*Ibidem*, p. 216). En un sentido similar, JARAMILLO, Carlos Ignacio. El ‘iter’contractual y la liquidación del contrato. Aproximación a los actos, o negocios jurídicos de fijación y a las declaraciones constitutivas de un “paz y salvo”, “corte de cuentas”, o un “finiquito”: aplicación de la regla *venire contra*



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con las condiciones que hayan pactado las partes, es posible hacer el último pago contra la firma del acta de liquidación. Si no se ha previsto esta situación, también es posible hacer dicho pago antes de que finalice el plazo para liquidar. Sin embargo, salvo restricción normativa al respecto, las partes pueden determinar cómo se articula el último pago al contratista con el cruce final de cuentas.

En todo caso, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres (3) 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 (4) meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro (4) meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o un tribunal de arbitramento dentro de un proceso judicial de controversias contractuales, y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación. Para ello, existe un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral.

Así las cosas, posterior a los términos referenciados en el párrafo precedente sin que se hubiese liquidado el contrato, ésta no podrá adelantarse dado que los plazos referidos son perentorios. Esto significa que con su vencimiento fenece la oportunidad de efectuarla ante la pérdida de competencia de la entidad para realizar el balance final del acuerdo de voluntades pactado. Esta Subdirección, en el Concepto 420191300006142 de 7 de octubre de 2019, señaló que con la caducidad del medio de control de controversias contractuales las entidades pierden la competencia para liquidar el contrato, ya que el fenómeno procesal constituía la preclusión de la oportunidad para reclamar las sumas de dinero adeudadas por las partes. Asimismo, la doctrina señala que:

“Suele argüirse, en la práctica, que es factible efectuar la liquidación del contrato, así haya operado la caducidad de la acción, con base en la existencia de una obligación natural, que fundamentaría pagarle al

factum proprium non valet y de la doctrina de los actos propios. En: Derecho privado: estudios y escritos de derecho patrimonial. Tomo III. Volumen 5. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez – Universidad Pontificia Javeriana – Centro de Estudios de Derecho Privado, 2025. pp. 3089-3105.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratista lo que se le debe. Sin embargo, se trata de una posición equivocada, pues si bien el artículo 1527 del Código Civil establece que las obligaciones naturales son 'las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas', los servidores públicos no puede reconocer acreencias inexigibles, sino cuentan con la competencia expresa para hacerlo, pues estaría desbordando el marco de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias. Además, del concepto mismo de obligación natural no se deduce la consagración de la competencia para liquidar el contrato estatal, luego de expirado el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales"²².

En consecuencia, dentro de los límites previstos en el literal j) del artículo 164.2 de la Ley 1437 de 2011, es posible liquidar bilateral o unilateralmente siempre que no haya caducado medio de control de controversias contractuales. Lo anterior, aunque haya pasado el término previsto en los documentos del proceso o el supletivo de cuatro (4) meses –tratándose de la liquidación bilateral–, así como el plazo de dos (2) meses –tratándose de la liquidación unilateral–. Cualquier liquidación efectuada después de la caducidad del medio de control implica la pérdida de competencia temporal, por lo que está viciada de nulidad.

viii. Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda

²² DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. La liquidación. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal. Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2013. pp. 255-256.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículos 13, 14, 17, 32, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 60 y 77.
- Ley 1150 de 2007, artículos 7 y 11.
- Ley 1437 de 2011, artículos 34 y 164.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.3.1.1 a 2.2.1.2.3.1.19.
- Código Civil, artículos 6, 16, 1602, 1608, 1613, 1625, 1626 y 1741.
- Código de Comercio, artículos 822, 899 y 900.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Este y otros conceptos de la Subdirección de Gestión Contractual se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPhyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

