

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ACTA LIQUIDACIÓN - Definición – Objetivo

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

COMPETENCIA – Concepto – Falta de competencia

La competencia constituye una de las instituciones cardinales del derecho administrativo y un presupuesto esencial para la validez de las actuaciones adelantadas por las entidades estatales. Su relevancia en el ámbito de la gestión contractual radica en que habilita a los servidores públicos para adelantar válidamente actuaciones precontractuales, contractuales y poscontractuales, así como para manifestar la voluntad de la Administración en el marco de los negocios jurídicos que esta celebre.

Dentro de los requisitos de validez de las manifestaciones de voluntad de la Administración resulta necesario considerar, entre otros aspectos, la capacidad y la competencia. En ese sentido, la competencia del servidor público que actúa en representación de la entidad constituye un presupuesto esencial para la válida formación de la voluntad administrativa, pues únicamente el representante legal o el servidor debidamente facultado mediante la correspondiente delegación o atribución legal puede obligar válidamente a la entidad.

Las normas que rigen la competencia en materia contractual son imperativas y de orden público, por lo que el no sujetarse a estas, conlleva a que dicho negocio jurídico esté viciado de nulidad.

En particular, cuando un acta de liquidación es suscrita por un servidor público que carece de competencia para representar a la entidad estatal o para expedir el correspondiente acto de liquidación, resulta necesario analizar si dicha circunstancia, atendiendo a las particularidades del caso concreto, tiene la entidad suficiente para afectar su validez. Lo anterior, por cuanto la competencia constituye un presupuesto esencial para la válida formación de la voluntad de la Administración y, en consecuencia,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la ausencia de atribución legal, reglamentaria o delegada en cabeza de quien suscribe el acta o expide el acto puede comprometer la eficacia y validez de la actuación.

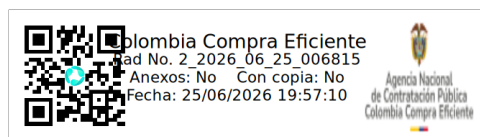
FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 25 Junio 2026

Señor

Anónimo

clara.bohorquez@gmail.com



Concepto C-791 de 2026

Temas:

ACTA LIQUIDACIÓN - Definición - Objetivo /
COMPETENCIA - Concepto - Falta de competencia

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No.
1_2026_05_12_006439

Estimado ciudadano anónimo, cordial saludo:

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 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 12 de mayo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

*"Si despues de publicar un acta de liquidacion de un contrato en formulario de modificaciones, la entidad se da cuenta que quien firmo el acta no era el competente para hacerlo, que validez tiene el acta?. Sigue gozando de presuncion de legalidad y validez, o se presumirá inexistente."*SIC

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Qué consecuencias se derivan de la suscripción de un acta de liquidación por parte de funcionario sin competencia?

2. Respuesta:

La competencia constituye una de las instituciones cardinales del derecho administrativo y un presupuesto esencial para la validez de las actuaciones adelantadas por las entidades estatales. Su relevancia en el ámbito de la gestión contractual radica en que habilita a los servidores públicos para adelantar válidamente actuaciones precontractuales, contractuales y poscontractuales, así como para manifestar la voluntad de la Administración en el marco de los negocios jurídicos que esta celebre.

Dentro de los requisitos de validez de las manifestaciones de voluntad de la Administración resulta necesario considerar, entre otros aspectos, la capacidad y la competencia. En ese sentido, la competencia del servidor público que actúa en representación de la entidad constituye un presupuesto esencial para la válida formación de la voluntad administrativa, pues únicamente el representante legal o el servidor debidamente facultado mediante la correspondiente delegación o atribución legal puede obligar válidamente a la entidad.

Las normas que rigen la competencia en materia contractual son imperativas y de orden público, por lo que el no sujetarse a estas, conlleva a que dicho negocio jurídico esté viciado de nulidad.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En particular, cuando un acta de liquidación es suscrita por un servidor público que carece de competencia para representar a la entidad estatal o para expedir el correspondiente acto de liquidación, resulta necesario analizar si dicha circunstancia, atendiendo a las particularidades del caso concreto, tiene la entidad suficiente para afectar su validez. Lo anterior, por cuanto la competencia constituye un presupuesto esencial para la válida formación de la voluntad de la Administración y, en consecuencia, la ausencia de atribución legal, reglamentaria o delegada en cabeza de quien suscribe el acta o expide el acto puede comprometer la eficacia y validez de la actuación.

No obstante, la sola constatación de la falta de competencia no conduce automáticamente a concluir la invalidez de la liquidación. Por el contrario, es necesario efectuar un análisis detallado de las circunstancias específicas del caso, tales como la distribución interna de competencias en la entidad, la existencia de delegaciones o autorizaciones vigentes, así como las actuaciones posteriores adelantadas por la Administración, con el propósito de determinar los efectos jurídicos derivados de dicha irregularidad.

Lo anterior encuentra fundamento en el principio de legalidad, conforme al cual los funcionarios únicamente pueden ejercer las funciones y atribuciones que les han sido expresamente conferidas por la Constitución, la ley o el reglamento. Por ello, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, en donde la regla general es la capacidad, en el derecho administrativo la actuación de los servidores públicos exige una habilitación normativa previa y expresa.

Frente a lo anterior, es pertinente precisar que no corresponde a esta Agencia determinar la validez o invalidez de un acta o acto de liquidación expedido en circunstancias particulares, dado que ello exige un análisis minucioso de los hechos, de los elementos de validez de la actuación y de los medios probatorios correspondientes, labor que compete de manera exclusiva a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La liquidación es el momento en el cual, una vez concluido el contrato estatal, las partes cruzan cuentas respecto de sus obligaciones. Por tanto, su objetivo es determinar si pueden declararse a paz y salvo mutuo o si, por el contrario, existen aún obligaciones por cumplir, para acordar la forma en que deben ser finalizadas¹. En armonía con lo anterior, la doctrina ha definido la liquidación de la siguiente manera:

"[...] la liquidación del contrato estatal corresponde al arreglo o ajuste económico, técnico y jurídico al que se llega de forma bilateral (por las partes del negocio), unilateralmente (por la administración), por el juez o por el árbitro, según el caso, para determinar el estado final de la relación contractual, no solo en cuanto al cumplimiento del objeto acordado y al recibo a satisfacción de los productos contratados (bienes y servicios), sino, además, para definir la situación en la que quedan los contratantes, luego de la ejecución del contrato, en el sentido de disponer cuánto se adeudan, de qué manera y en qué plazos se han de efectuar los pagos pendientes y las condiciones para el establecimiento del respectivo paz y salvo. En otras palabras, la liquidación es el acto jurídico bilateral, administrativo o judicial, en el que se plasma y formaliza la situación financiera y jurídica de las partes, al término de la relación contractual (aspecto subjetivo) y el grado de cumplimiento del objeto contratado (aspecto objetivo); de ahí que pueda hablarse, en términos amplios, de un doble contenido, que debe estar presente en toda liquidación. En efecto, el corte de cuentas realizado en ella tiene un doble alcance: (i) hacer un balance definitivo del negocio, en sus aspectos técnicos, financieros y jurídicos (aspecto objetivo o material) y ii) definir la situación jurídica de las partes, estableciendo si pueden constituirse o no a paz y salvo; lo que exige, en la práctica, que los negociantes dialoguen e intenten ponerse de acuerdo (aspecto subjetivo)"².

Según la jurisprudencia, la liquidación es el ajuste de cuentas donde las partes hacen un balance económico, técnico y jurídico del cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la

¹ "La última formalidad que deben cumplir los contratos de la Administración dentro del marco jurídico de la contratación estatal se refiere a la liquidación, definida, en principio, como un negocio jurídico bilateral cuyo objeto es la realización del corte de cuentas entre las partes contratantes, en el cual queda establecida la relación directa entre las prestaciones ejecutadas, el valor cobrado por las mismas y su cancelación por parte del deudor de estas, sin perjuicio de los descuentos económicos a que haya lugar con motivo de la aplicación de estipulaciones contractuales específicas" (EXPOSITO, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 89 y 90).

² DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. La liquidación. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal. Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo -CEDA-, 2013. pp. 53-54.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por el otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio³.

Para las entidades sometidas al EGCAP, las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales son el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación y los contratos en que procede, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su realización. En relación con el artículo 60 referido, la doctrina ha indicado que:

“La ley 80 de 1993 [...] dispuso en el artículo 60 que serían objeto de liquidación todos los contratos de tracto sucesivo, entendiendo por estos los de ejecución y cumplimiento prolongados en el tiempo, así como los demás que lo requieran –que son generalmente aquellos de ejecución instantánea en los que la misma se ha extendido temporalmente–, etapa en la cual las partes debían acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que hubiera lugar, y que el contenido de la misma debía reflejar ‘los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo’”⁴.

Así las cosas, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran “serán objeto de liquidación”. El mismo artículo prescribe que no será obligatoria la liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

³ 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”.

⁴ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal, p. 90.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Adicionalmente, en los contratos las entidades estatales deben definir la oportunidad y forma de recibir el objeto contratado y, en cada caso, si un contrato requiere o no de liquidación, con arreglo a criterios tales como la naturaleza, objeto y plazo del contrato⁵, así como la probabilidad de que puedan surgir diferencias durante la ejecución del contrato; sin perjuicio de que, como se indicó, todos los contratos estatales de *tracto sucesivo* o aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo siempre deban liquidarse, convirtiéndose en estos contratos en una cláusula de la naturaleza, conforme a la clasificación prevista en el Código Civil.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 contiene las reglas de tipo procedimental para liquidar los contratos estatales, las cuales se pasan a explicar⁶. En primer lugar, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y de conformidad con los criterios de la naturaleza, objeto y plazo del contrato, la entidad puede definir en el pliego de condiciones o en el contrato el plazo para efectuar la liquidación de mutuo acuerdo. En ausencia de pacto contractual, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prevé un término supletivo de 4 meses contados desde: i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato; ii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato; o, iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato.

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

⁶ El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: "Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 señala que la liquidación de mutuo acuerdo deberá realizar dentro del plazo previsto en “los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto”. Para dilucidar a qué se refiere la norma con “equivalentes” resulta necesario tener presente que el pliego de condiciones es un documento contentivo de las reglas aplicables a un determinado proceso de selección, que “materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento [y que] constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar”⁷. A partir de tales características debe determinarse la equivalencia de un documento con un pliego de condiciones, la cual se puede ejemplificar claramente con la invitación a participar en los procesos de mínima cuantía⁸, documento dentro del cual la entidad contratante debe fijar las reglas aplicables al procedimiento de selección, cumpliendo con la función del pliego de condiciones. En tal sentido, es un documento “equivalente” del mismo en los términos del artículo 11 *ibidem*, dentro del cual es viable establecer el plazo para la liquidación de mutuo acuerdo.

De otra parte, cuando el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 hace referencia al término que “acuerden las partes” para efectos de la liquidación de mutuo acuerdo, claramente, está habilitando a las partes para que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad que les asiste, prevean, de común acuerdo, un plazo para la liquidación bilateral, el cual, en principio, debe estar recogido en el contrato, al ser este el acto jurídico bilateral en el que se consigna originalmente la voluntad de las partes. Sin embargo, cabe la posibilidad de que en el contrato inicialmente suscrito no se haya previsto un acuerdo para la liquidación bilateral. Este hecho no impide que, en el marco de la ejecución del contrato, las partes

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 24 de julio de 2013, radicado No. 25.642, Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

⁸ Decreto 1082 de 2015 “Artículo 2.2.1.2.1.5.2. *Procedimiento para la contratación de mínima cuantía*. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

acuerden fijar el referido plazo; acuerdo que, en tanto significa una alteración de las reglas que orientan la relación contractual, implica una modificación del contrato. Por tal razón, su celebración debe cumplir con los requisitos del negocio jurídico, ameritando la concurrencia de capacidad jurídica de los agentes, un consentimiento libre de vicios, un objeto y causa lícita, así como la formalidad escrita requerida en materia de contratación estatal⁹.

Ahora bien, la *competencia* es la institución más importante para entender la legalidad en el derecho administrativo, y su trascendencia en la contratación estatal reside en la capacidad para adelantar las actuaciones precontractuales, contractuales y poscontractuales. En la lógica del derecho privado, la capacidad para celebrar un contrato significa necesariamente la personalidad jurídica. Mientras, la Ley 80 de 1993 le da capacidad a organismos que no tienen personería jurídica para suscribir contratos estatales. Al respecto, Dávila Vinueza expresa que la capacidad en la contratación pública se denomina competencia, la cual la concibe desde dos acepciones: i) *la externa* como la capacidad que la ley asigna a determinadas entidades para cumplir la función de suscribir contratos; y ii) *la interna*, que se entiende como la atribución que hace la ley a un determinado funcionario para expresar la voluntad de la entidad¹⁰.

Teniendo en cuenta las particularidades, es necesario analizar la competencia interna, la cual implica que la capacidad de las entidades en contratación reside no en cualquier servidor público, sino que corresponde al representante legal. En efecto, la competencia privativa dentro de las entidades para adelantar procesos de contratación, se le estableció a los jefes o

⁹ Ley 80 de 1993 "Artículo 39. De la forma del contrato estatal. **Los** contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

[...]

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

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

[...]

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

¹⁰ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3º ed. Bogotá: Legis. 2016. p.76.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

representantes legales. Al respecto, el numeral 1º del artículo 11 de la Ley 80 de 1993 dispone: “La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso”. La competencia para contratar no solo se limita a la suscripción de contratos, sino que también puede adelantar procesos de selección –licitación pública, selección abreviada, contratación directa, mínima cuantía y concurso de méritos-. En efecto, dicha competencia reside en la expedición de actos precontractuales, contractuales y poscontractuales en el marco del proceso de contratación pública.

Sin embargo, esta competencia, puede delegarse total o parcialmente, de conformidad a lo regulado en el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, que modifica el artículo 12 de la Ley 80, y tiene como finalidad la posibilidad que los jefes y representantes legales de las entidades puedan delegar, total o parcialmente, la competencia para celebrar contratos a aquellos empleados que pertenezcan al nivel directivo.

Al igual que la delegación, el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 autoriza la desconcentración como técnica organizacional que atempera el rigor de la centralización. Prevista en inciso primero del artículo 12 de la Ley 80 de 1993, permite que los representantes legales de las entidades estatales desconcentren el trámite de los procesos de selección en los funcionarios que, dentro de la entidad, ostenten cargos directivos o ejecutivos.

Para estos efectos, la doctrina define la desconcentración como “[...] el proceso a través del cual las funciones de una entidad u organismo son distribuidas en diferentes áreas; funcionales o unidades territoriales, las cuales cuentan generalmente con una estructura administrativa, y cuyo fin último es, al igual que la descentralización y la delegación, garantizar los fines esenciales del Estado”¹¹. En otras palabras, se trata de una atribución que tiene el superior jerárquico para repartir algunas competencias entre los subalternos, sin que les otorgue autonomía en el cumplimiento de sus funciones; razón por la cual, implica una adecuada distribución del trabajo en la que el titular de las funciones

¹¹ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis, 1999. p. 158.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

conserva la dirección y el control de las tareas asignadas¹². Por ello, el artículo 8 de la Ley 489 de 1998 dispone lo siguiente:

“La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Parágrafo. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes”.

Con una orientación similar, el parágrafo del artículo 12 del Estatuto General –adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007– dispone: “[...] se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio [...]”. Este artículo introduce un cambio relevante en la materia, pues –a diferencia del inciso final del artículo 8 de la Ley 489 de 1998– agrega que contra los actos no procede el recurso de reposición, expresión declarada exequible mediante la Sentencia de la Corte Constitucional C-259 de 2008 con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño. De igual manera, el artículo 25, numeral 9º de la Ley 80 de 1993 dispone: “Artículo 25. del principio de economía. En virtud de este principio: [...] 9o. En los procesos de contratación intervendrán el jefe y las unidades asesoras y ejecutoras de la entidad que se señalen en las correspondientes normas sobre su organización y funcionamiento”.

El régimen de nulidades en materia de contratación estatal está regulado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, donde se

¹² En esta medida, “Difiere [...] la delegación y la desconcentración, en que la primera supone una asignación específica de funciones de un órgano que las ejecuta bajo su entera autonomía y responsabilidad, salvo que el delegante obre con dolo o culpa grave en sus funciones generales de vigilancia y control, evento en el que también sería responsable, mientras que en la segunda, esto es, la desconcentración, es el encargo que el superior hace a sus dependientes para que éstos, actuando a nombre y dirección de aquel, descongestionen la actividad administrativa” (Cfr. PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Séptima Edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2014. p. 97).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecen sus causales. Sin embargo, este integra, por remisión, las causales de nulidad del derecho civil y comercial. De esta forma, la nulidad del contrato, por su parte, ha sido definida por el Consejo de Estado como una sanción que es declarada por un juez, con la finalidad de hacer desaparecer el contrato del mundo jurídico por su falta de validez, en los siguientes términos:

“En tal virtud, la nulidad es la sanción de invalidez del contrato que nacido a la vida jurídica, presenta irregularidades o vicios, por la omisión o incumplimiento de los requisitos señalados por la ley para el valor del acto o contrato, y está instituida en defensa del orden jurídico, como quiera que a través de ella el ordenamiento reacciona para reprimir los contratos ilegales, prohibidos o inmorales, en los términos descritos. Es, pues, la respuesta del ordenamiento a conductas dispositivas irregulares y que se contraponen a él, pues hace desaparecer del mundo jurídico la relación que nació viciada, o la cláusula pactada cuando el vicio recae únicamente sobre alguna de las estipulaciones del contrato, es decir, aniquila, suprime y borra sus efectos jurídicos, con el fin de que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la celebración del contrato.

[...]

El contrato que alcanza a nacer, porque recorrió con la definición prevista por las normas jurídicas para su formación, pero concluyó de manera irregular por contrariar o vulnerar alguna norma o requisito que determina su validez (1502 y ss. del Código Civil), es inválido, o sea nulo por valoración negativa posterior o anulable bien por nulidad absoluta o por nulidad relativa, lo cual requiere de una declaración judicial que así señale esta sanción legal (artículos 1740 y ss. del Código Civil, 899 y ss. del Código de Comercio., 44 de la Ley 80 de 1993). (...) la nulidad es la sanción de invalidez del contrato que nacido a la vida jurídica, presenta irregularidades o vicios, por la omisión o incumplimiento de los requisitos señalados por la ley para el valor del acto o contrato, y está instituida en defensa del orden jurídico, como quiera que a través de ella el ordenamiento reacciona para reprimir los contratos ilegales, prohibidos o inmorales, en los términos descritos”¹³.

El Código Civil establece que “es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes”¹⁴, y el Código de

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera-Subsección B. Sentencia del 30 de abril de 2012. Exp. 21.699. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁴ “Artículo 1740. Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes. La nulidad puede ser absoluta o relativa”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Comercio señala que “será nulo absolutamente el negocio jurídico en los siguientes casos: 1) cuando contraría una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa; 2) cuando tenga (causa u objeto ilícitos), y 3) cuando se haya celebrado por persona absolutamente incapaz”¹⁵. De esta forma, en el derecho común se establecen como causales de nulidad: i) el objeto ilícito, ii) la causa ilícita, iii) omisión de las formas solemnes en su celebración, iv) incapacidad absoluta de uno de los contratantes¹⁶.

En lo que respecta a la normativa del Sistema de Compra Pública, existen dos tipos de nulidades, estas son, la absoluta y la relativa. En ese sentido, la Ley 80 de 1993 señala como causales de nulidad absoluta del contrato estatal, las siguientes: i) que el contrato se celebre con personas incursas 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 reciprocidad¹⁷.

¹⁵ Código de Comercio. Artículo 899.

¹⁶ Código Civil. “Artículo 1741. 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 asimismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces.

Código de Comercio. Artículo 899. Nulidad absoluta. Será nulo absolutamente el negocio jurídico en los siguientes casos:

- 1) Cuando contraría una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa;
- 2) Cuando tenga causa u objeto ilícitos, y
- 3) Cuando se haya celebrado por persona absolutamente incapaz”.

¹⁷ “Artículo 44. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

- 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”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En lo referente a la nulidad relativa, tanto la Ley 80 de 1993¹⁸ como el Código Civil¹⁹ le atribuyen un carácter residual, pues una vez establecido el listado de causales de nulidad absoluta, señalan que la nulidad relativa corresponde a los demás vicios que se presenten en los contratos. De igual manera, el artículo 46 de la Ley 80 de 1993 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 vicio.

Teniendo en cuenta las precisiones anteriores, y atendiendo uno de los problemas jurídicos, objeto de consulta, se señala que la *competencia* es la institución más importante para entender la legalidad en el derecho administrativo, y su trascendencia en la contratación estatal reside en la capacidad para adelantar las actuaciones precontractuales, contractuales y poscontractuales. Para Juan Ángel Palacio Hincapié un requisito de validez en la celebración del contrato en el marco de la voluntad implica aludir a la *capacidad y la competencia*²⁰.

De acuerdo a las particularidades, es necesario determinar que la competencia para suscribir un contrato estatal por parte de un determinado servidor público, esto es, el representante legal, o en su defecto su delegado es un elemento o condición de validez del contrato. Su fundamento es el principio de legalidad, que establece una habilitación legal para actuar, por lo que no atiende la lógica del derecho privado sobre la capacidad. En torno a este tema, la doctrina expresa:

“En cuanto a la capacidad para contratar de las entidades estatales, ella no obedece a la concepción del derecho privado, bajo la presunción de capacidad salvo restricción de la ley (C.C., artículo 1503), por cuanto está

¹⁸ “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”. [Énfasis fuera del texto].

¹⁹ “Artículo 1741. nulidad absoluta y relativa. 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” [Énfasis fuera del texto].

²⁰ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 4º ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez Ltda. 2004. p. 72.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

orientada la fundamental limitación del principio constitucional de legalidad, que exige habilitación explícita para poder actuar (C.P., artículos 121, 122, 6º), de tal suerte que las reglas de competencia son de orden público, indisponibles para las partes”²¹.

La competencia contractual son normas imperativas de orden público, por lo que no sujetarse a estas implica que el contrato estatal está viciado de nulidad absoluta, por violación del artículo 1519 del Código Civil que dispone: “Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación”. Al respecto, el Consejo de Estado ha expresado que la falta de competencia en la suscripción de contratos estatales sometidos al EGCAP están viciados de nulidad absoluta por vulneración a las normas de Derecho Público, expresando:

“En ese orden, se está en presencia de un vicio de nulidad absoluta, en tanto supone la celebración de un contrato sin la observancia de las normas de competencia de derecho público arriba referidas, es decir, existe objeto ilícito²². Efectivamente, el artículo 1519 del Código Civil prescribe que esa irregularidad se verifica *“en todo lo que contraviene el derecho público de la nación”*²³. (énfasis dentro de texto).

A partir de estas consideraciones, la competencia es la regla que constituye la capacidad, institución que tiene una concepción diferente a lo regulado en el régimen jurídico privado. Para Dávila Vinueza las normas que regulan la competencia contractual son de orden público, por lo que no pueden ser negociables ni irrenunciables, y por tanto, no es posible que la falta de competencia se sanee por ratificación²⁴. Al respecto, el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 prescribe:

“ARTICULO 45. DE LA NULIDAD ABSOLUTA. La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.

²¹ BENAVIDES, José Luis. Identificación de las nulidades en los contratos estatales en Colombia. *Revista Digital de derecho Administrativo*. 25 (nov. 2020). p. 60.

²² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 26 de noviembre de 2015. Exp. 31.151, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

²³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección. Sentencia del 5 de diciembre de 2016. Exp. 33.611. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

²⁴ DÁVILA VINUEZA, Op.cit., p. 82.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En los casos previstos en los numerales 1o., 2o. y 4o. del artículo anterior, el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre”.

A partir de la norma precitada, se establece que la nulidad absoluta del contrato podrá alegarse por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no siendo susceptible de saneamiento por ratificación. Además, de acuerdo con el inciso segundo, cuando se presente alguna las hipótesis señaladas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, la entidad debe terminar el contrato mediante acto administrativo y ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre.

Estas situaciones se refieren a los casos en que el contrato se celebre con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, que se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal, o que se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten. En este sentido, para que proceda la terminación del contrato y su correspondiente liquidación en los términos de la norma citada, resulta indispensable que la entidad verifique que la situación que genera la nulidad se enmarque en alguna de las causales allí señaladas.

En particular, cuando se celebra el contrato por objeto o causa ilícita, como lo es en el evento en que se suscriba por funcionario sin competencia o incurso en una inhabilidad, entendida esta como una restricción a la capacidad, resulta necesario analizar si dicha situación, de acuerdo con las circunstancias concretas del caso, puede encuadrarse en alguna de estas causales, por ejemplo, si se trata de la primera causal referente a la inhabilidad o por la celebración del contrato contra expresa prohibición legal o constitucional o en su defecto, si el contrato encuentra sustento en un acto administrativo que haya sido previamente declarado nulo. Frente a lo anterior, es pertinente precisar que no corresponde a esta Agencia verificar la configuración de causales de nulidad, dado que ello exige un análisis minucioso de las circunstancias, requisitos y elementos de validez presentes al momento de la celebración del contrato, competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En todo caso, es pertinente precisar que conforme lo establece el artículo 1742 del Código Civil²⁵, aplicable al ámbito de la contratación estatal, por virtud del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria.

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

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993, artículos 13, 32, 40, 44, 45, 46, 47, 48.
- Ley 1150 de 2007, artículo 13.
- Código Civil, artículos 1519, 1625, 1741, 1742, 1743 y 1753.
- Código de Comercio, artículo 899
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 1453. Concepto de 6 de agosto de 2003. MP. Augusto Trejos.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera-Subsección B. Sentencia del 30 de abril de 2012. Exp. 21.699. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁵ ARTICULO 1742. <OBLIGACION DE DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA>. <Artículo subrogado por el artículo 2o. de la Ley 50 de 1936. El nuevo texto es el siguiente:> La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 24 de julio de 2013, radicado No. 25.642, Consejero Ponente Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. 20 de octubre de 2014, M.P: Enrique Gil Botero. Exp. 27.777.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 26 de noviembre de 2015. Exp. 31.151, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección. Sentencia del 5 de diciembre de 2016. Exp. 33.611. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la liquidación en los conceptos 4201912000004908 del 27 de septiembre de 2019, CU-028 de 25 de febrero de 2020, C-221 de 21 de abril de 2020, C-078 del 17 de marzo de 2021, C-220 del 18 de mayo de 2021, C-444 del 23 de julio de 2021, C-747 del 8 de noviembre de 2022, C-739 de del 29 de noviembre de 2022, C- 176 de 3 de mayo de 2023, C-158 del 6 de junio de 2023, C-326 del 15 de agosto de 2024, C-568 del 18 de octubre de 2024 y C-774 del 20 de noviembre de 2024, C-510 del 4 de junio de 2025, entre otros. En torno a la liquidación en convenios interadministrativos se ha pronunciado en los conceptos C-168 del 21 de abril de 2021, C-427 del 27 de noviembre de 2023, la cual se unificó y condensó en el Concepto C-605 del 27 de junio de 2025. Asimismo, se ha pronunciado sobre competencia en los conceptos C-600 del 13 de octubre de 2020, C-378 del 31 de agosto de 2021, C-575 del 13 de octubre de 2021, C-896 del 17 de enero de 2023, C-041 del 20 de febrero de 2025, C-466 del 16 de mayo de 2025, C-901 del 18 de julio de 2025, C-836 del 31 de julio de 2025, C-1086 y C-1166 de 2025. Estos 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>

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Aprovechamos la oportunidad para 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: 01800 0520808

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- Página web: www.colombiacompra.gov.co

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

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná

Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Ángela María Olmos Andrade Analista T2 - 02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE