

**EFFECTOS DE LA LIQUIDACION DEL CONTRATO ESTATAL FUERA DEL TÉRMINO
ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1150 DE 2007**

ALVARO YESID MARIÑO ALVAREZ

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO
BOGOTÁ
2020**

**EFFECTOS DE LA LIQUIDACION DEL CONTRATO ESTATAL FUERA DEL TÉRMINO
ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1150 DE 2007**

ÁLVARO YESID MARIÑO ALVAREZ

DIRECTOR:

Dr. GABRIEL BARRETO FERRO LL.M.

**Trabajo presentado como requisito parcial para obtener el título de Máster en Derecho
Contractual Público y Privado**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO
BOGOTÁ
2020**

Tabla de Contenido

Resumen	4
Abstract.....	5
Introducción	7
Alcance y Consecuencias Jurídicas de la Aplicación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en virtud a los pronunciamientos del Consejo de Estado Sobre la Materia	10
Breve desarrollo normativo y jurisprudencial del Plazo para liquidar los Contratos Estatales en Colombia	10
Año 1985.....	10
Año 1993.....	12
Año 2000.....	13
Año 2003.....	14
Año 2006.....	15
Año 2007.....	16
Año 2016.....	17
Alcance y Consecuencias Jurídicas en la Aplicación del Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007	19
Alcance	19
Consecuencias Jurídicas	20
La Liquidación del Contrato Estatal y su Obligatoriedad	24
La liquidación del Contrato Estatal por Vía Arbitral	29
Efectos de la Liquidación Extemporánea del Contrato Estatal	33
Pérdida de Competencia.....	36
Competencia para liquidar el Contrato Estatal y Caducidad	40
Efectos de la Liquidación Realizada en Término vs Efectos de la Liquidación Extemporánea.....	43
Recomendaciones Practicas.....	47
Conclusiones	49
Referencias Bibliográficas.....	51

Resumen

La contratación pública entendida como la forma a través de la cual se satisfacen las necesidades de los administrados por parte del Estado y se prestan los servicios públicos a cargo de este, cuenta con una serie de mecanismos jurídicos contractuales que permiten a la administración hacer prevalecer el bien común y los principios de la función pública.

El artículo 11 de la ley 1150 de 2007 es la disposición normativa que actualmente rige el plazo de liquidación de los contratos estatales en el Estado Colombiano, sin embargo, esta norma surgió después de un recorrido normativo y jurisprudencial de más de 20 años, en tal sentido es indispensable conocer su alcance y las consecuencias jurídicas de su aplicación, acudiendo entre otros, a su exposición de motivos y al análisis gramatical de su tipificación.

La obligatoriedad de liquidar los contratos estatales ha sido debatida doctrina y jurisprudencialmente, encontrando distintos puntos de vista y argumentos para tales posiciones, entre tanto, la ley 80 de 1993 tipifica la obligatoriedad de tal actuación para todos los contratos estatales celebrados por entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Siendo la liquidación del contrato estatal una obligación legal, y estableciendo el ordenamiento un plazo para realizarla, se evidencia que muchos contratos son liquidados por parte de las entidades públicas extemporáneamente, es entonces donde surge la presente investigación a fin de determinar cuáles son los efectos jurídicos de aquellas liquidaciones bilaterales celebradas una vez a vencido el plazo establecido en la norma para tal fin (Contraloría Departamental de Casanare, 2018).¹

¹ Informe de la Contraloría Departamental de Casanare, a diciembre de 2018 la Alcaldía Municipal de Yopal, evidenció un valor de más de 48.000 millones en contratos sin liquidar.

Abstract

Public procurement, understood as the way in which those ruled by the State have their needs met and the public services provided to, has a series of contractual legal mechanisms that allow the public administration to make the common good and principles of public service prevail.

The article 11 of the Law 1150 of 2007 currently rules the term for the settlement of public contracts in Colombia. However, this legislation emerged after a legal and jurisprudential journey of more than 20 years; therefore, it is essential to know the scope and legal consequences of its application, including, among others, its explanatory memorandum and the grammatical analysis of its drafting.

Whether there is an obligation to settle public contracts has been debated both doctrinally and jurisprudentially, finding different points of view and arguments for and against it. Meanwhile, the law 80 of 1993 drafts the obligation of taking such action for all public contracts by public institutions that are subject to the General Statute for Contracting of the Public Administration.

If the settlement of the public contract is a legal obligation, with a specific term to carry it out, it is clear that many contracts are settled by public institutions out of time. This research is taking place in order to determine what are the legal effects of the bilateral settlements that are being made once the term established in the legal code for such purpose has expired.

Palabras claves: Contratación estatal, competencia de las entidades, liquidación de contratos, efecto jurídico, entidades públicas, ley 1150 de 2007, ley 80 de 1993.

Key words: Public procurement, competency of institutions, contracts settlement, legal effect, public institutions, Law 1150 of 2007, Law 80 of 1993.

Introducción

La única actuación que pone fin al contrato estatal, entendido este como “un acto jurídico bilateral producto del acuerdo de voluntades celebrado entre las partes contratantes y no a un acto administrativo” (Herrera Mondragón , 2017, pág. 4) y que determina el balance general entre derechos y obligaciones entre las partes, es la liquidación del contrato (Consejo de Estado , 2014)², similar definición han adoptado distintos doctrinantes, de las cuales se resaltan las expresadas por Guillermo Ochoa Restrepo (Enciclopedia Jurídica Omeba, s.f, pág. 738)³ y Luis Guillermo Dávila Vinueza (2003) (pág. 55)⁴, coincidiendo en que aquel es el instrumento idóneo para realizar un balance luego de ejecutadas las obligaciones convenidas por las partes.

Conforme al Honorable Consejo de Estado Colombiano, una vez vencido el plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, la competencia para liquidar el contrato estatal se extingue, sin embargo, después de vencido este plazo y no habiendo liquidado el contrato, prevalece la relación contractual que nació al momento de su suscripción. Entonces, ¿cuáles son los efectos jurídicos de liquidar el contrato estatal fuera del término establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007? Este es el interrogante central que pretende ser respondido a lo largo de la presente investigación.

² La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

³ Este vocablo, derivado del latín *liquidare*, cuyo significado es «poner término a una cosa o las operaciones de un establecimiento o empresa», encierra una institución jurídica de gran importancia y de diaria ocurrencia [...] La liquidación tiene por objeto conocer tanto el activo como el pasivo; pagar éste y resolver cómo se reparte aquél entre los socios una vez hechas las operaciones necesarias para saber cuánto corresponde a cada uno de ellos”.

⁴ La liquidación del contrato tiene como propósito hacer un ajuste final de cuentas y de finiquitar el negocio mediante el reconocimiento de saldos a favor de alguna de las partes o de declararse a paz y salvo, según el caso. Con la liquidación del contrato el circuito negocial queda terminado y cerrado definitivamente en lo que atañe al cumplimiento de las obligaciones que se derivan del contrato para las partes, lo que implica la extinción definitiva del vínculo contractual y la certeza a cerca del pasado y futuro del contrato, con lo cual inexistente será el limbo en que permanecen aquellos que no son liquidados.

El anterior interrogante encuentra justificación por cuanto quienes tengan conocimiento de que los servidores públicos competentes no hicieron en su momento la liquidación dentro del plazo máximo legalmente establecido, se encuentran en incapacidad legal de hacerlo, dado que el mismo artículo fija los 30 meses como un límite de tiempo que se debe respetar, y al cabo del cual se pierde la competencia absoluta para suscribir tal actuación. En principio podría pensarse, que aun a pesar de la necesidad de lograr un acuerdo entre las partes para zanjar las diferencias que pudieran existir frente a los valores u obligaciones pendientes entre ellas, la entidad pública no estaría facultada para hacerlo, por el hecho de haber transcurrido más de los treinta meses establecidos en la norma. Si esta fuera la situación, querría decir que la entidad estaría impedida para actuar y, al mismo tiempo, expuesta a posibles pleitos judiciales con el contratista, en caso de que éste considerara que el resultado final de dicha liquidación le resultaría favorable; así mismo, en el caso contrario, es decir, si fuera la entidad contratante la que estimara que la liquidación le permitiría resolver a su favor asuntos pendientes del contrato, tampoco podría emprender el proceso de liquidación. En resumen, la entidad estatal estaría expuesta a un riesgo judicial, o a dejar indefinidamente relaciones contractuales vigentes, aún en los casos en que estime que legalmente le corresponden prestaciones a su favor.

En algunos casos el hecho de no haber liquidado el contrato puede implicar que el Estado se vea privado de disponer de recursos para destinarlos a otros proyectos de interés y servicio público, además de que puede verse limitado de cumplir con lo previsto por el inciso 6º del artículo 25 de la Ley 80 según el cual, las entidades estatales ejecutoras de los presupuestos públicos sólo pueden iniciar procedimientos de selección de contratistas si se cuenta con disponibilidad presupuestal (Ley 80 de 1993), además de que, al finalizar cada contrato la respectiva entidad pública contratante debe tener certeza del presupuesto que fue efectivamente invertido en la ejecución de aquél (Expósito Vélez, 2003), para así, reflejar estados financieros reales, fiables y limpios.

Sobre este mismo asunto, Pedro Luis Pemberthy López, sostiene que la obligación legal de liquidación de los contratos estatales constituye una expresión de la sustantividad de los mismos, mientras que en los contratos entre particulares no tienen por qué cumplirse con esta condición, dado que no es el fin de asegurar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la satisfacción del interés general la causa de contratos privados, como sí de los contratos de la administración (Pemberthy López, 2015).

Por tanto, se considera conveniente el desarrollo de esta investigación a fin de determinar los efectos jurídicos que se presentan cuando se liquida el contrato por fuera del término legalmente establecido para tal fin.

Alcance y Consecuencias Jurídicas de la Aplicación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en virtud a los pronunciamientos del Consejo de Estado Sobre la Materia

Dada la problemática antes descrita, y generada con ocasión de la aplicación del artículo 11 de la ley 1150 de 2007⁵, norma que determina taxativamente el plazo dentro del cual debe surtirse la liquidación del contrato estatal, se hace necesario conocer el desarrollo normativo y jurisprudencial que ha tenido el imperativo de orden legal, por tal motivo, se expondrá en primera medida la evolución normativa y jurisprudencial de la liquidación del contrato, desde el año 1985 hasta llegar al artículo 11, hoy vigente de la ley 1150 de 2007, y de este manera entender su origen, evolución y aplicación, para posteriormente establecer su alcance y consecuencias jurídicas en su aplicación (Ley 1150 de 2007).

Breve Desarrollo Normativo y Jurisprudencial del Plazo para Liquidar los Contratos Estatales en Colombia

Año 1985

Respecto del acta de liquidación de los contratos estatales, ni el Decreto 150 de 1976, ni el Decreto 222 de 1983, tipificaron plazos para llevar a cabo la liquidación bilateral o unilateral del contrato, por tal razón el Honorable Consejo de Estado Colombiano en el año

⁵ 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.

1985, ante la ausencia de regulación normativa al respecto, adoptó una postura reiterada, donde manifestó:

Cuando ni la ley ni las partes fijan plazo para elaborar la liquidación final, esta debe hacerse en el plazo “indispensable” para tal efecto, que para este caso la Sala lo entiende suficiente de sesenta (60) días comunes. A falta de acuerdo, estima la Sala que la entidad contratante debe proceder a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término para hacer la liquidación de común acuerdo. Aunque este nuevo plazo no está previsto por la ley de manera específica, coincide con el consagrado legalmente para que se produzca el fenómeno del silencio administrativo negativo (Decreto Ley 2304 de 1989, arts. 1.º y 7.º) y, por esta razón, lo adopta la Sala para eventos como el que aquí se presenta. (Hernández Silva, 2009, pág. 8). Así mismo, el consejo de Estado en múltiples sentencias lo definió, Sentencia 3158 del 8 de agosto de 1985 (Consejo de Estado, 1985), Sentencia del 29 de enero de 1988, expediente 3615, reiterada en sentencia del 9 de noviembre de 1989, expedientes N° 3265 y 3461 (Consejo de Estado, 1989), y Sentencia 8126 del 6 de julio de 1995 (Consejo de Estado, 1995).

Entre el año 1985 y hasta antes de la expedición de la ley 80 de 1993 se mantuvo la postura adoptada jurisprudencialmente por el Consejo de Estado Colombiano, la cual afirmaba que, a falta de estipulación legal o convencional, el contrato estatal debía ser liquidado bilateralmente dentro de los 60 días comunes siguientes a su terminación, o en su defecto dentro de los 2 meses siguientes de manera unilateral por la administración. Como se evidencia, surgía consecuentemente una pregunta, ¿qué pasaba si vencidos estos 4 meses no se llevaba a cabo la liquidación?

Posteriormente el Consejo de Estado Colombiano aparentemente resolvió este interrogante, nuevamente a través de línea jurisprudencial estableciendo que:

En todo caso, debe quedar claro que, transcurridos dos años desde la terminación del contrato, ni el contratista podrá exigir la liquidación y/o los perjuicios, ni la administración efectuarla, pues en tal caso habrá caducado cualquier acción (o, mejor, proceso), que las partes pudieran promover con fundamento en el contrato. (Hernández Silva, 2009, pág. 9)

Es decir, el Consejo de Estado Colombiano amplió la tesis jurisprudencial en cuanto al plazo inicialmente dicho, y concluyó que, en ningún caso, una vez transcurridos dos años desde la terminación del contrato, el mismo podría liquidarse unilateral o bilateralmente. Así las cosas, el interrogante se traslada al momento mismo en que se vencen estos dos años sin que se hubiese celebrado la liquidación del contrato. ¿qué pasaba si vencidos estos 2 años no se llevaba a cabo la liquidación?

Año 1993

A partir del 28 de octubre de 1993, con la expedición de la ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, parecía haberse solucionado dicha problemática, el artículo 60 de la norma ibidem estipuló que el contrato estatal debía ser liquidado dentro del término establecido en el pliego de condiciones o términos de referencia o en su defecto dentro de los 4 meses siguientes a su terminación (Ley 80 de 1993)⁶, sin embargo, nada dijo en cuanto al procedimiento a seguir si esta no se surtía en dicho plazo, el Consejo de Estado señaló vía jurisprudencia que si no se lograba la liquidación bilateral en estos 4 meses, la entidad pública debía realizarla de manera unilateral dentro de los 2 meses siguientes, tesis que

⁶ ARTÍCULO 60. DE SU OCURRENCIA Y CONTENIDO. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

posteriormente fue tipificada con la expedición de la ley 446 de 1998 (Ley 446 de 1998)⁷, pero trasladando el mismo vacío, pues no se estableció el procedimiento a seguir, si una vez vencidos los 2 meses para liquidar unilateralmente, no se había materializado el acto de liquidación, consecuencia de esto, se continuo con la postura adoptada por el Consejo de Estado. (Hernández Silva, 2009, pág. 9)⁸

Como se observa la tesis adoptada jurisprudencialmente en el año 1985, coincide con la tipificada en la ley a partir del año 1993 y complementada en el año 1998, en que ambas establecen 6 meses para liquidar el contrato, los 4 primeros meses para realizarla de manera bilateral y los dos meses restantes de manera unilateral, sin embargo, y aún con la ampliación de la postura por parte del Consejo de Estado, en el sentido de establecer como plazo máximo 2 años desde la terminación del contrato, persiste la misma consecuencia e interrogante, ¿cuál sería el procedimiento a seguir, una vez vencido el plazo máximo jurisprudencialmente establecido de 2 años, contados a partir de la terminación de contrato, sin que se hubiese celebrado la liquidación del contrato?

Año 2000

Para el año 2000 continuaron los mismos supuestos normativos y la misma postura jurisprudencial, adicionada con una aclaración realizada por el Consejo de Estado Colombiano (2000), al expresar:

La Sala estima que la Administración puede en el tiempo liquidar unilateralmente, aunque vencieron los plazos a que aludió la jurisprudencia para realizar la liquidación

⁷ Artículo 44, numeral 10, literal d). En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar. (Subrayado fuera de texto).

⁸ (...) En todo caso, debe quedar claro que, transcurridos dos años desde la terminación del contrato, ni el contratista podrá exigir la liquidación y/o los perjuicios, ni la administración efectuarla, pues en tal caso habrá caducado cualquier acción (o, mejor, proceso), que las partes pudieran promover con fundamento en el contrato (...).

bilateral o unilateral, hasta antes de que se le notifique la admisión de la demanda, en la cual se pretende que el juez se pronuncie sobre la liquidación del contrato; hecho a partir del cual se le da certeza a la Administración de que el asunto se volvió judicial (principio de publicidad), siempre y cuando dicha notificación se haga dentro del término de prescripción o caducidad, según el caso (...). (Hernández Silva, 2009, pág. 10)

Es decir, el contrato se podría liquidar, bilateralmente dentro de los 4 meses siguientes a su terminación, o una vez vencido este plazo, unilateralmente dentro de los 2 meses siguientes, y bilateral o unilateralmente dentro de 2 años siguientes a su terminación, o hasta antes de la notificación de la demanda contractual, postura uniforme y reiterada por la Corporación (Consejo de Estado, 2001).

Año 2003

En el año 2003, bajo los mismos supuestos normativos, ley 80 de 1993 y ley 446 de 1998, el Consejo de Estado Colombiano cambia su postura a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil y afirma contundentemente que la liquidación podrá celebrarse:

De común acuerdo por las partes, en cualquier tiempo [...] En forma unilateral por la entidad contratante dentro de los dos (2) meses de plazo señalado por el artículo 44, Num. 10 literal d) de la ley 446 de 1998, para que la administración haga uso de una facultad o potestad excepcional, término que se cuenta a partir del vencimiento del plazo señalado por las partes en el contrato para realizarla o del supletivo establecido en la ley con tal fin. Judicialmente, cuando la acción de liquidación del contrato se promueve dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo del cual dispone la administración para hacerlo en forma unilateral (Consejo de Estado, 2003).

En otras palabras, la postura jurisprudencial a través de la cual se afirmaba que una vez vencidos los 6 meses establecidos en la ley para realizar la liquidación del contrato, esta podría realizarse, siempre y cuando estuviese dentro de los dos años siguientes a la terminación del

contrato, se refuta, y ahora se afirma que el contrato estatal podrá liquidarse bilateralmente en cualquier tiempo, siempre y cuando este dentro de los 6 meses establecidos en la norma, unilateralmente dentro de los 2 meses establecidos en el artículo 44 de la ley 446 de 1993, y una vez vencido este plazo, solamente podrá liquidarse judicialmente dentro de los 2 años siguientes.

Año 2006

En el año 2006 el Consejo de Estado Colombiano precisa aún de manera más exacta, y restringió el uso de los plazos establecidos en la ley 80 de 1993 y en la ley 446 de 1998, en tal sentido expreso el máximo tribunal contencioso:

Si la entidad estatal contratante no efectúa la liquidación unilateral dentro del mencionado término de dos (2) meses, siguientes al vencimiento del plazo acordado o legalmente establecido para la procedencia de la liquidación conjunta, ha de concluirse que aquella pierde su competencia por razón del factor temporal —*ratione temporis*—, puesto que el aludido plazo legal de dos (2) meses es preclusivo en la medida en que la propia ley consagra una consecuencia en relación con su vencimiento, consistente en trasladar dicha competencia al juez del contrato.

El vencimiento o agotamiento previo, tanto del plazo convencional o legal establecido para la realización de la liquidación bilateral o conjunta, como del plazo de los dos (2) meses adicionales con que cuenta la entidad estatal para adoptar la liquidación unilateral, constituyen un presupuesto de procedibilidad necesario para el ejercicio de la acción encaminada a deprecar la liquidación del contrato en sede judicial. (Consejo de Estado, 2006)

Es decir, a partir del año 2006 surgió otra postura totalmente distinta a las anteriores la cual afirma que, el contrato estatal solo podrá ser liquidado de manera bilateral dentro del plazo establecido en el artículo 60 de la ley 80 de 1993 (4 meses siguientes a su terminación), o

unilateralmente, dentro del plazo establecido en el artículo 66 de la ley 446 de 1998 (2 meses ss), una vez precluidos estos plazos se pierde competencia por parte de la entidad pública, y solo podrá liquidarse de manera judicial dentro de los 2 años siguientes.

Este es el primer momento jurisprudencial donde el Consejo de Estado se refiere a la pérdida de competencia por parte de las entidades públicas para celebrar la liquidación de un contrato estatal.

Año 2007

A partir del año 2007 se legislo sobre el asunto y con la expedición de la ley 1150 el 16 de julio de 2007, se presumió solucionada la controversia respecto del plazo para liquidar los contratos estatales, es de resaltar que el artículo 11 de esta norma el cual regulo especialmente el tema, se encuentra vigente y no ha sufrido modificación alguna desde su expedición, dicha norma señala:

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. (Ley 1150 de 2007)

Entonces, con la expedición de la ley 1150 de 2007, los plazos para liquidar el contrato estatal, quedaron de la siguiente forma, liquidación bilateral dentro de los 4 meses siguientes a su terminación, 2 meses siguientes para liquidación unilateral, y 2 años para liquidación bilateral o unilateral.

Año 2016

El Consejo De Estado Colombiano reitera y unifica su postura a través de la cual afirma que, la competencia para liquidar un contrato estatal se pierde una vez transcurrido el plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, esto es, una vez transcurran 30 meses a partir de la terminación del plazo de ejecución del contrato, así lo afirmó entre otros, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en radicados N° 11001-03-06-000-2016-00102-00-2298 del 8 de marzo de 2017⁹ (SENA, 2019) y 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) el 28 de junio de 2016¹⁰ (Municipio de Medellín, 2020), en igual sentido la sección tercera de dicha Corporación,

⁹ *“Si para la liquidación del contrato no hay plazos acordados por las partes, el término máximo para que la entidad estatal pueda proceder a liquidar el contrato, en ejercicio de las funciones atribuidas por ley, es de dos años y seis meses siguientes a la expiración del mismo (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CPACA). Vencido este plazo, no es posible realizar la liquidación del contrato, y los funcionarios de la entidad contratante pierden cualquier competencia en este sentido”.*

¹⁰ *“La competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o bilateral un contrato estatal, se pierde cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales o cuando se ha notificado el auto admisorio de la demanda que persigue la liquidación del contrato. En caso de ejercer dicha competencia extemporáneamente, los actos bilaterales o unilaterales en los que se liquide el contrato, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez.”*

radicado 25000-23-36-000-2014-00932-01-(57.287), en la que además advierte de la posibilidad de revivir el término de caducidad de la acción contractual, en los casos en los cuales se liquide el contrato “sin importar el momento en que esta se dé”.

Así las cosas, se evidencia que desde el año 1985 el plazo para la celebración de la liquidación de los contratos estatales, entendida ésta, como el único acto administrativo a través del cual se hace un balance económico, jurídico y técnico de las obligaciones, que pone fin al vínculo contractual preexistente (Hernández Silva, 2009, pág. 1)¹¹, y “un medio especial y oportuno para la solución de conflictos” (Palacio Hincapié, 2005)¹² así como la pérdida de competencia para realizarla, han sido objeto de discusión jurisprudencial y doctrinal, en similitud de circunstancias a las que ahora nos cobijan, en su momento se afirmó que las entidades perdían la competencia para realizar la liquidación una vez transcurridos seis meses posteriores a la terminación del contrato, situación que ocasiono un problema, pues las entidades no realizaban la liquidación dentro de este término, problema que aparentemente soluciono la ley 1150 de 2007 con su artículo 11, al determinar dos años adicionales a los seis meses para proceder a liquidar bilateral o unilateralmente, sin embargo, en la actualidad nos presentamos con los mismos fundamentos de hecho, pues aun teniendo 30 meses para realizar la liquidación unilateral o bilateral, encontramos que el común de las entidades públicas tienen una larga lista de contratos, a los cuales se les venció el plazo de 30 meses, y por tanto no pueden ser liquidados, además de contar con el grave flagelo de la corrupción, el cual a portas de la liquidación de un contrato estatal florece en su mayor esplendor, situación ampliamente discutida, conocida y divulgada a nivel social y doctrinal, como lo advierten en su

¹¹ “La liquidación del contrato es un procedimiento mediante el cual la administración y el contratista se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales, como también respecto de las vicisitudes presentadas durante su desarrollo. Es un acto que, por ende, aclara y define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes del negocio jurídico.”

¹² En resumen, podemos decir que la Ley 80 de 1993, al regular el contenido de la liquidación dio origen a un instrumento que no sólo permite a las partes hacer (sic) una relación histórica de la ejecución del contrato, la descripción de la cantidad de obra ejecutada, por obra propiamente contractual, por obras extras o adicionales, sino que estableció un medio especial y oportuno para la solución de conflictos futuros entre las partes, pues en el acta de liquidación podrá quedar plasmada la fórmula de reconocimientos y compensaciones entre las partes, encerrando en su contenido una verdadera transacción o una conciliación de sus diferencias.

publicación “la corrupción en la contratación estatal colombiana” (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2006)¹³.

Como podemos concluir la evolución en cuanto al plazo para liquidar los contratos estatales a tenido aspectos recurrentes, dentro de los cuales se destacan: i) el establecimiento y tipificación de un determinado plazo en la ley, para celebrar la liquidación bilateral, unilateral o judicial. ii) Un vacío legislativo, al no establecer consecuencia o procedimiento alguno a realizar, una vez vencidos los plazos establecidos en la ley para liquidar los contratos. iii) Una línea jurisprudencial recurrente en el tiempo con modificación de postura, a través de la cual se ha buscado llenar tal vacío.

Alcance y Consecuencias Jurídicas en la Aplicación del Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007

Alcance

Para conocer el alcance del artículo 11 de la ley 1150 de 2007 se hace necesario recordar de manera sine qua non la exposición de motivos presentada para su trámite legislativo, recordando la relevancia que la misma significa (Tajadura Tejada, 1995, pág. 4)¹⁴, pues allí es donde se conoce su necesidad, oportunidad y conveniencia, para este caso se surtió a través del “Proyecto de Ley 20 de 2005 Senado” cuyo objeto principal fue introducir

¹³ “Corrupción en la liquidación del contrato o en el pago. Los controles que se ejerzan sobre los términos de una licitación o contratación pueden Tener el efecto indeseable de desplazar la corrupción hacia delante, y son precisamente las etapas de liquidación y pago las candidatas a servir de soporte a la corrupción. Como siempre, la oportunidad para que ésta se presente está ligada al grado de discrecionalidad del funcionario público responsable.” Edgar E. Martínez, Juan M. Ramírez/ La corrupción en la contratación estatal colombiana. ISSN 0124-0781 IEP – UNAB (COLOMBIA)

¹⁴ “El promotor de una disposición jurídica debe explicar y justificar la necesidad de la misma, así como la oportunidad y conveniencia de configurar la disposición de una determinada forma y no de otra, en orden a obtener la aprobación de la misma por el órgano competente. Esa doble función es la que cumple la Exposición de Motivos de todo proyecto o proposición de ley”. Citado en “Sobre los Preámbulos de las Leyes” (Flórez Rovira, 1972, como se citó en Tajadura Tejada, 1995), la función de la Exposición de Motivos, “consiste en razonar el porqué de la disposición normativa que se ordena, dando cuenta del problema concreto que trata (social, jurídico, político, moral, económico)”.

medidas para la eficacia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, y en cuanto a la tipificación del artículo 11 en la ley 1150 de 2007 rezo de la siguiente manera:

El artículo 11 del proyecto se ocupa de señalar con claridad las reglas para la liquidación de los contratos, en atención a los vacíos e interrogantes de la normatividad actual. En ese sentido, se erige como regla general el mutuo acuerdo y se fija el ámbito de aplicación y oportunidad de la facultad de liquidación unilateral (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Como se evidenció en la evolución normativa y jurisprudencial precedente a la expedición de la ley 1150 de 2007, el plazo para la liquidación de los contratos estatales ha conocido distintas posturas y legislaciones, las cuales busco solucionar y unificar el art 11 ibídem, sin embargo, es necesario resaltar que ni la exposición de motivos ni el artículo finalmente tipificado en la norma, estipuló la “pérdida de competencia” al cabo del vencimiento de los plazos señalados, dicha postura es acogida posteriormente a nivel jurisprudencial por el Consejo de Estado Colombiano.

El alcance dado a esta norma según el tenor claro y literal de su exposición de motivos, no es otro que determinar un plazo cierto y objetivo para realizar la liquidación bilateral o unilateral del contrato estatal, determinando como principio y regla fundamental el mutuo acuerdo, sin tipificar si quiera someramente asuntos relacionados con la competencia de las entidades públicas, una vez precluido el plazo establecido en la norma. Por tal razón, ese será el alcance llamado a solucionar el asunto aquí debatido, en cuanto a la aplicación del artículo 11 de la ley 1150 de 2007.

Consecuencias Jurídicas

Para entender la consecuencia jurídica de la aplicación de una norma, se debe tener claridad absoluta del significado de “consecuencia”, por tanto es necesario conocer la definición que la Real Academia de la Lengua le ha dado a esta palabra, encontrado que la ha dilucidado

como un “hecho o acontecimiento que sigue o resulta de otro” (Real Academia Española, 2020), de igual manera se debe abordar el concepto que doctrinalmente se ha distinguido como “consecuencia jurídica”, al respecto se ha señalado:

El sujeto de la proposición o de la norma jurídica es, lo reiteramos, el supuesto, y el predicado la consecuencia, vinculados por la cópula del deber ser. Esta estructura hace indispensable que se lleven a efecto en la realidad los hechos supuestos (naturales, humanos o estados jurídicos), para que se deriven las consecuencias y que no haya consecuencia que no se derive de la realización de un supuesto tipificado en una norma jurídica. Por ello, es importante determinar el momento de la realización del supuesto, es decir, el momento de la ocurrencia del hecho conceptuado, para establecer también el momento en el que se derivaron las consecuencias jurídicas imputadas normativamente al supuesto (Subrayado fuera de texto).

(...) En toda norma jurídica encontramos relacionados, mediante la respectiva cópula, un supuesto jurídico (sujeto del juicio) y unas consecuencias jurídicas (predicados del juicios) que se imputan a las personas (sujetos de derecho), consecuencias que se derivan cuando se ha realizado el supuesto (hecho jurídico) estableciendo un vínculo (relación jurídica) entre dichas personas. He ahí los Conceptos Jurídicos Fundamentales que emergen, como se ve, de la estructura misma de esas fuentes del conocimiento. (Vélez, 2003, págs. 14-15), (Subrayado fuera de texto).

Es decir, la RAE entiende como consecuencia aquel hecho o acto que resulta de otro, y la doctrina jurídica no es contraria a tal definición, pues nos enseña que la consecuencia jurídica está compuesta por un supuesto o sujeto, el cual, en caso de cumplirse, acarrea una consecuencia o predicado, en otras palabras, no puede existir consecuencia sin que se cumpla el supuesto determinado en la norma.

Así las cosas, las consecuencias en la aplicación del art 11 de la ley 1150 de 2007 se debe determinar tomando los supuestos jurídicos de la norma y verificando sus predicados de juicio, veamos:

El artículo 11 de la ley 1150 de 2007, señala:

“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. (Ley 1150 de 2007)

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. (Ley 1150 de 2007).

Podemos determinar claramente en la norma ibídem los supuestos o sujetos de juicio, en cada uno de sus incisos: i) En su inciso primero señala objetivamente un supuesto y un predicado o consecuencia jurídica, el sujeto es que la liquidación se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o el acordado por las partes, y el predicado o consecuencia nos dice inmediatamente que, “*De no existir tal termino...*” la liquidación se hará dentro de los 4 meses siguientes a su terminación. Podemos decir sin

subjetividad alguna que este inciso está claramente definido con un supuesto negativo, es decir, el supuesto debe cumplirse para que la consecuencia no se genere, y una consecuencia jurídica positiva, pues nos indica que actuación debemos realizar en el momento mismo que el supuesto no se cumple. ii) Su inciso segundo está compuesto de la misma manera, un supuesto que nos indica que si las partes no llegan a un acuerdo o el contratista no se presenta a la convocatoria que realice la entidad (supuesto negativo), la entidad pública estará facultada para aplicar una consecuencia (predicado positivo), la cual consiste en realizar la liquidación de manera unilateral, esta última consecuencia se convierte a su vez en un supuesto para la siguiente consecuencia que señala la norma, pues a continuación la norma señala que, si vencido dicho plazo no se realizó la liquidación, la misma podrá realizarse dentro de los 2 años siguientes.

Tenemos entonces que el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, ha señalado claramente tres (3) supuestos jurídicos o sujetos de juicio y tres (3) consecuencias jurídicas o predicados de juicio, sin embargo, ninguna de sus consecuencias determina la pérdida de competencia para celebrar la liquidación del contrato estatal, por mutuo acuerdo, una vez vencidos los plazos allí señalados.

La Liquidación del Contrato Estatal y su Obligatoriedad

Dada la importancia que ocupa en la presente investigación la institución jurídica de la liquidación y sus efectos, se hace necesario tener claridad de su definición, al respecto se resalta que el artículo 60 de la ley 80 de 1993 establece la figura de la liquidación del contrato estatal, determinando presupuestos de tiempo y forma para realizarla, sin embargo, ni la norma, ni el ordenamiento jurídico Colombiano plantean una definición y alcance de fondo, así las cosas, puede afirmarse que la liquidación del contrato estatal se constituye en el escenario óptimo para hacer una revisión de la ejecución del contrato, y determinar las prestaciones a favor de cada una de las partes, es aquí donde se reflejará la voluntad libre y espontánea de terminar y liquidar la relación contractual a satisfacción o en su defecto manifestar las inconformidades a que haya lugar, es decir, es el acto a través del cual las partes extinguen las obligaciones creadas con la suscripción del contrato, o por lo menos aquellas cuyo cumplimiento estaba condicionado a ejecutarse dentro del plazo de ejecución del contrato. En palabras de Luis Alonso Rico Puerta se entiende la liquidación del contrato estatal como:

Entendida la liquidación como la rendición mutua de cuentas entre las partes contratantes, y en atención al hecho de que suscrita el acta contentiva del acuerdo de voluntades al respecto, ella veda la promoción jurisdiccional de pretensiones contractuales sobre la materia en tanto que se convierte en una especie de paz y salvo, con apoyo en esa circunstancia, estimamos que la totalidad de relaciones negociables del Estado deben liquidarse para efectos de determinar el real estado prestacional de la entidad respecto de los contratos celebrados. (Rico Puerta , 2004, págs. 439-40)

En otras palabras, es claro que la liquidación del contrato estatal es el acto jurídico idóneo para hacer un balance final de su ejecución, declararse a paz y salvo y terminar el vínculo contractual preexistente, sin embargo, existe una corriente doctrinal distinta, que en efecto afirma que la liquidación no es necesaria en aquellos casos en que no existan diferencias al

momento de la terminación del contrato, entre ellos encontramos a Jaime Orlando Santofimio Gamboa, quien en su obra Tratado de Derecho Administrativo, afirma:

“En caso de no existir diferencias carece de objeto la liquidación de un contrato. El restablecimiento de la conmutatividad final es el que justifica que nos ocupemos de esta institución contractual. En este sentido, encontramos desafortunada la redacción del inciso 1 del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que parece indicar que todo contrato debe ser objeto de liquidación. Desde el punto de vista sustancial, diríase esencial, que aquellos contratos en que al terminar su ejecución subsistan diferencias sean liquidados. En aquellos donde no exista ninguna la liquidación es un problema meramente formal y no esencial”. (Gamboa, 2004)

De forma más radical, Aida Patricia Hernández Silva, propone que frente a las diferencias que se han presentado en cuanto a la forma y oportunidad de la liquidación de los contratos estatales, dicha figura debería ser eliminada, veamos:

“(…) conviene preguntarnos si es fundamental para la contratación estatal contar con la figura de la liquidación de los contratos. Mi respuesta es no. con la figura de la liquidación o sin ella, las entidades pueden definir quién le debe a quién y cuánto, como sucede con las actas finales o de recibo final, en las que hay clara constancia del comportamiento del contrato y de las sumas causadas. (...) en pro de la efectividad de los derechos que emanan del contrato y con el propósito de lograr la descongestión de la administración de justicia agobiada por tantos litigios que se derivan de la falta de manejo y claridad respecto de figuras como la liquidación del contrato estatal, cabría proponer la eliminación de esta conflictiva figura, que además se ha prestado para obstaculizar el buen desarrollo de la jurisdicción arbitral en Colombia (...)”. (Hernández Silva, 2009, pág. 14)

Si bien existen posturas encontradas frente a la obligación de liquidar los contratos estatales, lo cierto es que, el artículo 60 de la ley 80 de 1993 es claro, y la única excepción

contemplada obedece a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Por tanto, la liquidación del contrato estatal es una obligación legal en el ordenamiento jurídico colombiano para las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos señalados en el artículo 60 de la ley 80 de 1993 (Ley 80 de 1993).¹⁵

En igual sentido lo ha manifestado el Honorable Consejo de Estado, al señalar que la liquidación del contrato estatal es un corte de cuentas, el momento donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, para definir el estado en el que queda el contrato (Consejo de Estado , 2014).¹⁶

En cuanto a la finalidad de la liquidación, el máximo tribunal contencioso administrativo expreso:

Que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado queda después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento. (Consejo de Estado, 1997)

¹⁵ ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación 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.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

¹⁶ La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

De igual manera la doctrina ha determinado el propósito de la liquidación del contrato estatal, como aquel que busca su terminación absoluta, para Dávila Vinueza, es:

Dentro del propósito buscado por el legislador sobre el arreglo directo de las divergencias surgidas, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, con un buen criterio, admite que en la liquidación se incluyan los acuerdos y transacciones a que hubieran llegado para poner fin a sus controversias. Es una invitación final que la ley fórmula para que el contrato extinguido quede finiquitado respecto de todo aspecto, particularmente en lo tocante con desequilibrios contractuales. (Dávila Vinueza, 2003, pág. 556).

Teniendo clara la institución jurídica de la liquidación del contrato estatal y su obligatoriedad, se abordarán sus efectos jurídicos en aquellos casos en que el contrato estatal es liquidado fuera de los 30 meses establecidos en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007.

A fin de evidenciar el problema aquí planteado en una legislación comparada, se tomará como ejemplo la legislación de la Republica de Ecuador, en razón a las características similares de Estado, justicia, organización administrativa y de gobierno (República del Ecuador, 2008)¹⁷ con la Republica de Colombia.

Lo primero que debemos advertir es que la legislación de la República del Ecuador, también contempla la institución jurídica de la liquidación del contrato público, como el instrumento idóneo a través del cual se pone fin a la relación contractual entre el Estado y un particular, así lo señala el artículo 125 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (República del Ecuador, 2009)¹⁸.

¹⁷ Artículo 1. Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. Constitución de la República del Ecuador.

¹⁸ Art. 125.- Liquidación del contrato- En la liquidación económico contable del contrato se dejará constancia de lo ejecutado, se determinarán los valores recibidos por el contratista, los pendientes de pago o los que deban deducirse o deba devolver por cualquier concepto, aplicando los reajustes correspondientes. Podrá también procederse a las compensaciones a que hubiere lugar. La liquidación final será parte del acta de recepción definitiva. Los valores liquidados deberán pagarse dentro de los diez días siguientes a la liquidación; vencido el término causarán intereses legales y los daños y perjuicios que justificare la parte afectada.

Sin embargo, el procedimiento para liquidar el contrato estatal en la Republica del Ecuador, surte un tramite diferente al de la legislación colombiana, en el cual no se evidencia la problemática generada con el marco normativo del Estado Colombiano.

El capítulo VI “de las recepciones y la liquidación” de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de la República del Ecuador, registro oficial suplemento 395 del 04 de agosto de 2008, contempla en su artículo 81 (República del Ecuador, 2008)¹⁹, que una vez terminado el contrato se deberá realizar un acta de recepción provisional o definitiva, según corresponda la clase de contrato celebrado, estableciendo la figura de recepción presunta o de pleno derecho, en caso de que alguna de las partes se negare a realizar tal actuación, sin embargo, llama la atención que ni la ley orgánica ni el reglamento de la misma, establecen plazos claros para el desarrollo de tales actuaciones, como si sucede en la legislación colombiana, pues salvo en el contrato de obra, donde se establece un plazo no inferior a 6 meses, contados desde la última recepción provisional para realizar la recepción definitiva, la legislación Ecuatoriana deja a disposición de los acuerdos contractuales previamente celebrados, dichas actuaciones.

¹⁹ Art. 81.- Clases de Recepción- En los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios, incluidos los de consultoría, existirá una sola recepción, que se producirá de conformidad con lo establecido en el contrato y tendrá los efectos de recepción definitiva. Producida la recepción se devolverán las garantías otorgadas, a excepción de la garantía técnica. En los contratos de ejecución de obra, así como en los contratos integrales por precio fijo existirán una recepción provisional y una definitiva.

Sin perjuicio de lo señalado en los incisos anteriores, en las contrataciones en que se pueda receptor las obras, bienes o servicios por etapas o de manera sucesiva, podrán efectuarse recepciones parciales.

En los casos en los que ante la solicitud del contratista, la Entidad Contratante no formule ningún pronunciamiento ni inicie la recepción dentro de los períodos determinados en el Reglamento de esta Ley, se considerará que tal recepción se ha efectuado de pleno derecho, para cuyo efecto un Juez de lo Civil o un Notario Público, a solicitud del contratista notificará obligatoriamente que dicha recepción se produjo; la negativa del funcionario será causal de sanción por parte del Consejo de la Judicatura. La recepción presunta definitiva producirá como único efecto la terminación del contrato, dejando a salvo los derechos de las partes a la liquidación técnico económica correspondiente.

La entidad contratante declarará la recepción presunta a su favor, respecto de los contratistas de obras, adquisición de bienes o servicios, incluidos los de consultoría, en el caso de que éstos se negaren expresamente a suscribir las actas de entrega recepción previstas, o si no las suscribieren en el término de diez días, contado desde el requerimiento formal de la entidad contratante. La recepción presunta por parte de la entidad contratante, la realizará la máxima autoridad o su delegado mediante resolución motivada, que será notificada al contratista de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de esta Ley.

Es decir, según el artículo 125 del reglamento a la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública Ecuatoriano, anteriormente referido, la liquidación final es parte del acta de recepción definitiva, y en ella constara la liquidación económico contable del contrato, pero ni la ley orgánica ni su reglamento establecieron un plazo claro, cierto y objetivo para la realización de tal actuación, a excepción del contrato de obra pública, donde el único parámetro es que debe ser mínimo 6 meses después de celebrada la última acta de recepción provisional.

Como se puede evidenciar la legislación de la Republica del Ecuador, permite a las partes fijar libremente el plazo dentro del cual realizaran la recepción definitiva del contrato, en la cual se incluye la liquidación final del contrato, resaltando y haciendo prevalecer aún con más ahínco la autonomía privada de la voluntad en los acuerdos contractuales públicos.

En conclusión, la legislación Ecuatoriana en materia de liquidación del contrato estatal no presenta la problemática que aquí nos ocupa en el marco normativo del Estado Colombiano, pues acudiendo a la autonomía privada de la voluntad, y respetando las condiciones establecidas para el contrato de obra, se deja a disposición de las partes contratantes fijar el plazo para realizar las actuaciones contractuales tendientes a la liquidación del contrato, además de establecer la recepción presunta o de pleno derecho como solución ante la renuencia injustificada de una de las partes a recibir los bienes o servicios contratados.

La liquidación del Contrato Estatal por Vía Arbitral

Teniendo suficiente claro que la liquidación del contrato estatal es una obligación legal en el Estado Colombiano, se debe resaltar que otra forma práctica y eficiente de solucionar las diferencias que puedan presentarse en este escenario es la liquidación a través de un tribunal de arbitramento, el cual, para el caso de la liquidación de contratos celebrados por entidades públicas del Estado Colombiano siempre deberá ser en derecho.

A nivel constitucional encontramos el fundamento de la justicia arbitral en el inciso cuarto del artículo 116 de la Constitución Política Colombiana²⁰, el cual señala la posibilidad de investir transitoriamente de la función de administrar justicia a particulares, en condición de árbitros habilitados por las partes para emitir fallos en equidad o en Derecho. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

Así lo expresa el artículo primero de la ley 1563 de 2012, norma que derogo las disposiciones contenidas en la ley 80 de 1993 al respecto, sin embargo, no excluyo de la utilización de este mecanismo alternativo de solución de conflictos a las entidades públicas²¹. (Ley 1563 de 2012)

Respecto de esta institución jurídica se han referido doctrinantes como Vargas (2000, como se citó en Romero 2003), señalando que: “El arbitramento es mecanismo alternativo, excepcional, transitorio y específico de solución de conflictos para casos singulares, encuentra base constitucional indiscutible, hace parte de la jurisdicción, ostenta idéntica significación, importancia e integra abstractamente la administración de justicia dentro de un marco concreto y de acuerdo al desarrollo legislativo”. (Romero, 2003)

Así entonces, es claro que la legislación en el Estado Colombiano permite liquidar los contratos estatales a través de la justicia arbitral, siempre que esta actúe en derecho, la ventaja o beneficio jurídico que esta institución ofrece a las partes que se sometan a ella, es la agilidad

²⁰ ARTICULO 116: (...) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

²¹ ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN, MODALIDADES Y PRINCIPIOS. El arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice.

El arbitraje se rige por los principios y reglas de imparcialidad, idoneidad, celeridad, igualdad, oralidad, publicidad y contradicción.

El laudo arbitral es la sentencia que profiere el tribunal de arbitraje. El laudo puede ser en derecho, en equidad o técnico.

En los tribunales en que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, si las controversias han surgido por causa o con ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, el laudo deberá proferirse en derecho.

y eficiencia, pues al ser un mecanismo alternativo, no está sometido a la aguda congestión judicial que afronta el Estado Colombiano, virtud que llama la atención, no solo para la resolución de conflictos generados en la ejecución o liquidación de un contrato celebrado por el Estado Colombiano, sino como una alternativa efectiva de descongestión y acceso a la administración de justicia por los particulares. Sin embargo la desventaja más sentida es su onerosidad, pues tal característica hace que sean pocas las personas naturales o jurídicas que puedan someterse a dicha jurisdicción, así lo evidencia el informe final del diagnóstico del arbitraje en el territorio nacional, realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá (2017), en el cual se afirma que; “La cobertura territorial de los centros de arbitraje es limitada ya que llega solamente al 4% de los municipios del país y está ubicado en las principales ciudades, dejando por fuera las áreas rurales y rurales dispersas. El servicio de arbitraje está concentrado en las tres principales ciudades del país: Bogotá D.C., Medellín y Cali, teniendo la primera el 63% de los casos. El número de casos de arbitraje es bajo, el promedio es de 477 casos” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2017).

Un buen ejemplo de la efectividad de este mecanismo para solucionar las controversias generadas respecto del cumplimiento y liquidación de un contrato lo encontramos en el laudo del 8 de marzo de 2019, donde el convocante Consorcio San Antonio, y la convocada FONADE, resolvieron su controversia en un plazo de 17 meses contados desde la presentación de la demanda, hasta la fecha de emisión del laudo arbitral (Cámara de Comercio de Bogotá, 2019).

Dentro de los aspectos más relevantes que se destacan de este laudo, encontramos:

- i) La aclaración de la existencia del pacto arbitral, jurisdicción y competencia, pues a pesar que en el caso una de las partes alegó la excepción de fondo de inexistencia de pacto arbitral, y falta de jurisdicción y competencia, alegando que la cláusula establecida en el contrato objeto de la litis no era lo suficientemente clara para corresponder a una cláusula compromisoria, y que por tanto, el pacto arbitral era

inexistente y consecuentemente inepto de competencia, el tribunal negó dicha pretensión con el fundamento de que con el comportamiento de las partes, se podía inferir su intención, la cual materializaron acudiendo a un centro de arbitraje y designando unos árbitros conjuntamente, además que cuando las partes establecieron que solucionarían sus controversias “según los procedimientos establecidos en la ley” no podían estarse refiriendo a un procedimiento distinto al arbitramento, pues el legislador solamente regula “el procedimiento” del juicio arbitral en la ley 1563 de 2012 (Cámara de Comercio de Bogotá, 2019), por último argumento el Tribunal que la misma norma invocada por el peticionario de la excepción, es la respuesta a su solicitud, pues:

“Efectivamente, para resolver el asunto objeto de debate, resulta de suma importancia dar aplicación al artículo 69 de la ley 1563, en cuyo literal a) se especifica que se entenderá debidamente pactado por escrito, el acuerdo de arbitraje, cuando este “...se haya concertado... mediante la ejecución de ciertos actos, o por cualquier otro medio”

De esta manera se observa como este Tribunal hizo respetar la voluntad primigenia de las partes en este contrato, que posteriormente pretendía ser desconocida por una de ellas, bajo el fundamento y jurisprudencia constitucional citado en el laudo:

“... Pues no hay que olvidar que, si la voluntad de común de las partes es diferente y se conoce, a ella hay que atenerse más que al tenor literal” (Sentencia C-250, 1996, como se citó en Laudo por la Cámara de Comercio de Bogotá, 2019).

- ii) Competencia para definir la legalidad bien sea, de un acto administrativo contractual, o de un acto de derecho privado, el Tribunal dejó sin efectos el acto contractual de la liquidación unilateral y declaratoria de incumplimiento declarada por una de las partes, por adolecer de “motivación seria”, aclarando que las cláusulas establecidas en el contrato que permitían tal actuación, fueron calificadas

- como validas y no corresponder a un abuso del derecho, su ejercicio y aplicación si lo fue, pues de manera abusiva se desconoció el principio de buena fe contractual.
- iii) La liquidación judicial del contrato, en este aspecto, el Tribunal una vez habiendo dejado sin efectos la liquidación unilateral realizada por una de las partes, procedió a realizar la liquidación judicial conforme las pruebas obrantes en el proceso y a lo manifestado por las partes.

De los aspectos resaltados anteriormente y profundizados en el laudo referido, es evidente la efectividad de la justicia arbitral en el ámbito contractual publico y privado de la legislación del Estado Colombiano, razones que llaman la atención hacia una solución alternativa de conflictos contractuales más justa, ágil y diligente.

Efectos de la Liquidación Extemporánea del Contrato Estatal

Un efecto según la Real Academia de la Lengua Española se define como “*Aquello que sigue por virtud de una causa*” (Real Academia Española, 2019), ahora bien, corresponde en este punto del presente estudio, siguiendo la definición ibídem, y determinando como la causa que aquí nos ocupa, la suscripción de un acta de liquidación fuera del término establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, definir cuáles son los efectos ocasionados por dicha causa.

Doctrinal y jurisprudencialmente se ha fortalecido la teoría a través de la cual se afirma que una vez notificado el auto admisorio del medio de control de controversias contractuales, o de la expiración del plazo de 30 meses establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, la entidad pública pierde de manera absoluta su competencia para liquidar el contrato, entre otros pronunciamientos la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado Colombiano manifestó en el año 2001:

“La expiración del término de caducidad o la notificación del auto admisorio de la demanda del contratista que persigue la liquidación del contrato, hace perder competencia a la administración para estos efectos y, por lo tanto, solo mientras esté en

curso el término de caducidad es viable proceder a la liquidación del contrato. De lo expuesto se concluye que vencido el término de caducidad de la acción contractual, o notificado el auto admisorio de la demanda en la forma dicha, deviene la incompetencia de la entidad estatal contratante para liquidar el contrato unilateralmente y, para el contratista, la imposibilidad de obtenerla en sede judicial o de común acuerdo y, por lo mismo, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender, unilateralmente o por mutuo acuerdo con el contratista, 'un documento de balance final o estado de cuenta para extinguir definitivamente la relación contractual', dado que el término de caducidad es perentorio e improrrogable y porque ello equivaldría a revivir, convencionalmente, los términos de caducidad de la acción que, como es sabido, son indisponibles". (Consejo de Estado, 2001) (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente la Sección Tercera de la Corporación ibídem, en el año 2014, se pronunció advirtiendo de la nulidad absoluta en que incurrirían aquellas liquidaciones extemporáneas, en los siguientes términos:

"Si las partes suscriben la liquidación bilateral del contrato cuando expiró el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, el negocio jurídico queda viciado de nulidad absoluta, por falta de competencia de la entidad, pues este elemento del acto jurídico no es requisito exclusivo de los actos administrativos, sino que se exige para cualquier actuación de las autoridades públicas, de conformidad con los artículos 6 y 121 de la Constitución Política. En tal supuesto, la liquidación bilateral extemporánea también se encuentra viciada de nulidad, por objeto ilícito del negocio, por contrariar la competencia temporal prevista en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y por desconocimiento de las normas de orden público que establecen el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (art. 164, Ley 1437 de 2011), pues la liquidación por fuera de estos plazos implicaría revivir el cómputo de la caducidad." (Consejo de Estado, 2014). (Subrayado fuera de texto).

Más recientemente, en el año 2017, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado Colombiano, reitero:

Si para la liquidación del contrato no hay plazos acordados por las partes, el término máximo para que la entidad estatal pueda proceder a liquidar el contrato, en ejercicio de las funciones atribuidas por ley, es de dos años y seis meses siguientes a la expiración del mismo (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CPACA). Vencido este plazo, no es posible realizar la liquidación del contrato, y los funcionarios de la entidad contratante pierden cualquier competencia en este sentido. (Consejo de Estado, 2017) (Subrayado fuera de texto).

Aunado a lo anterior, la Procuraduría General de la Nación también se ha manifestado al respecto, advirtiendo que constituye falta disciplinaria la realización de la liquidación por fuera de los plazos pactados o legalmente establecidos, así lo citó la Coordinación del Grupo de Conceptos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica del SENA:

Debe resaltarse que de acuerdo con algunos pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación constituye falta disciplinaria, por infracción a un deber, la realización de la liquidación por fuera de los plazos pactados o legalmente establecidos, toda vez que si bien el acto de liquidación realizado, una vez vencido el plazo de liquidación por mutuo acuerdo y el plazo de liquidación unilateral, no reviste de ilegalidad, si no se encuentra una justa causa en la dilación de la etapa contractual, ni se encuentra justa causa de la omisión del deber de liquidar, el funcionario público incurrirá en falta disciplinaria por omisión en el deber e incumplimiento de los principios que rigen el proceso contractual, con especial relevancia el principio de celeridad”.

(Dirección Jurídica SENA, 2017)²²

²² Haciendo referencia al concepto PAD 0642 C-36-2007, del 22 de febrero de 2007. Consulta efectuada por la Directora General del IDU. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Procuraduría Auxiliar en Asuntos Disciplinarios y al Fallo de Apelación Rad. 219-152111-06 del 18 de abril de 200. Procuraduría delegada para la moralidad pública.

En conclusión, los efectos que la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano le atribuye al hecho de liquidar el contrato fuera del plazo de 30 meses establecidos en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, podemos resumirlos de la siguiente manera: i) La pérdida de competencia por parte de la entidad pública para realizar cualquier actuación, excepto la denominada “*constancia de cierre del expediente*” tipificada en el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del decreto 1082 de 2015 (Decreto 1082 de 2015, 2015)²³ ii) En aquellos casos en que la liquidación es celebrada, bien sea unilateral o bilateralmente, la misma es calificada en palabras del Consejo de Estado Colombiano como “*viciado de nulidad absoluta, por falta de competencia de la entidad*” o “*viciada de nulidad por objeto ilícito del negocio*”. Cabe aclarar que tal denominación solo puede ser declarada por el Juez de conocimiento y a petición de parte. iii) Revivir el termino de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Así las cosas, y conocido el efecto jurisprudencialmente advertido al acta de liquidación de un contrato estatal celebrada fuera del plazo legalmente establecido, es necesario aclarar el contexto practico de su aplicación, especialmente en el escenario de aquellas liquidaciones contractuales celebradas de manea bilateral, sin salvedades, y de manera extemporánea, más aún, cuando tales actos no son sometidos a control jurisdiccional por ninguna de las partes.

Perdida de Competencia

El primero y más importante de los efectos atribuidos por el Consejo de Estado Colombiano a la liquidación contractual realizada fuera del término establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, corresponde a la perdida de competencia de la entidad pública para realizar cualquier actuación, excepto la constancia del cierre del expediente, se le atribuye gran importancia a este efecto, toda vez que, el mismo es la causa que origina dos efectos más,

²³ Artículo 2.2.1.1.2.4.3. *Obligaciones posteriores a la liquidación. Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación.*

como son, la nulidad absoluta por falta de competencia y la falta disciplinaria por falta al deber de liquidar.

La competencia administrativa de las entidades públicas para realizar cualquier acto jurídico se define por Roberto José Dromi (2009), como “La esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que puede y debe ejercer legítimamente” (Consejo de Estado, 2011).

En otras palabras, la competencia se definiría como la capacidad de la entidad pública para celebrar un acto jurídico, que por disposición normativa le ha sido atribuida, en términos similares Parada (2000, como se citó en Concepto N° 04, 2014), quien expresa: “en términos muy elementales, la competencia puede definirse como la medida de la capacidad de cada órgano y también como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que unos y otros están autorizados y obligados a ejercitar” (Parada, 2000).

Por su parte, el Consejo de Estado Colombiano, Sala de Consulta y Servicio Civil, en el año 2016, se refirió a la competencia administrativa de las entidades públicas, diciendo:

(...) Precisamente, al no ser la competencia un elemento accidental o superfluo de los actos administrativos, su inobservancia afecta la validez de la decisión y en ese sentido constituye causal de nulidad de los actos administrativos (artículo 137 CPACA). Por tanto, para resolver el asunto consultado será necesario tener en cuenta que la competencia administrativa debe ser expresa y suficiente en sus diferentes componentes -funcional, territorial y temporal-, que las autoridades no pueden auto-atribuísela y que tampoco les será lícito asumir aquella que corresponda a otra entidad. Como se ha visto, una decisión adoptada sin competencia atenta directamente contra el principio constitucional de legalidad y permite activar los mecanismos existentes para su expulsión del ordenamiento jurídico. (Consejo de Estado, 2016)

En consonancia con lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano tipificó a través del artículo 5 de la ley 489 de 1998 (Ley 489 de 1998)²⁴, la competencia administrativa de las entidades públicas, en concordancia con la Constitución Política Colombiana, la cual, limita el ejercicio de tales competencias, estrictamente a lo atribuido por la Constitución y la ley (Constitución Política de Colombia, 1991).²⁵

Así las cosas, encontramos similitud de elementos en las anteriores definiciones, tales como, primero, que la competencia administrativa es la facultad de ejercicio de la entidad pública, segundo, que dicha facultad está limitada a las actuaciones y funciones previa y expresamente establecidas en la Constitución o la ley, y tercero, que su desatención ocasiona la nulidad absoluta del acto realizado.

En tal sentido estaría suficientemente claro que, al tener la competencia administrativa de las entidades públicas las características anteriormente señaladas, y en aquellos casos en que se celebre un acto administrativo sin el lleno de tales presupuestos, su consecuencia directa es la nulidad de la actuación, entonces, si el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 estableció de manera enunciativa unos plazos para liquidar el contrato estatal, y la entidad pública no lo liquida en este plazo, perdería la competencia y en caso de celebrar una liquidación extemporánea, esta estaría viciada de nulidad.

Sin embargo, antes de llegar a tal conclusión, deben analizarse argumentos doctrinales y jurisprudenciales distintos a los ya esbozados, y que contradicen lo que hasta ahora parece una teoría absoluta.

²⁴ ARTICULO 5o. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo. (...)

²⁵ ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Para tal efecto debemos traer a colación lo expresado por el Consejo de Estado (2000), donde se establecieron dos presupuestos sine qua non para determinar cuándo y cómo se configura la pérdida de competencia administrativa de una entidad pública.

La falta de competencia en el tiempo, como causal de los actos administrativos, se da cuando se cumplen dos requisitos concurrentes. El primero cuando la ley otorga un plazo, especial o en su defecto general, para dictar un acto administrativo y el segundo requisito, cuando la ley o:

- ✓ Señala expresamente la pérdida de competencia, o
- ✓ Sanciona ese incumplimiento en el tiempo con la invalidez del acto, por la expedición extemporánea, y/o
- ✓ Traslada esa competencia a otra autoridad.
- ✓ Sólo, entonces cuando se cumplan esos dos requisitos, la Administración incurrirá en falta de competencia temporal o en el tiempo.

Corresponde entonces analizar si tales supuestos se cumplen en la tipificación normativa del artículo 11 de la ley 1150 de 2007, analizando su estructura gramatical, consecuencias jurídicas, finalidad o también llamado “Espíritu de la norma” (Enciclopedia Jurídica, 2020).²⁶

Sin lugar a equivoco se puede afirmar acertadamente que el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 contempla un plazo para realizar una actuación, como es la liquidación bilateral o unilateral del contrato estatal, es decir se cumple el primer supuesto.

Sin embargo, ninguna de las opciones para dar cumplimiento al segundo supuesto jurisprudencial se cumple en la disposición normativa, es decir, el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 no señala expresamente la pérdida de competencia, tampoco la invalidez del acto que

²⁶ *Sentido genuino de un precepto legal, en contraposición a la letra estricta de su texto.*

sea expedido extemporáneamente, y mucho menos traslada la competencia a otra entidad, en consecuencia, no podría afirmarse que por la inaplicación de esta norma de manera automática se pierda la competencia, así como tampoco que el acto celebrado se encuentre viciado de nulidad absoluta, pues este último efecto, es consecuente con la competencia de la autoridad al momento de su expedición, la cual, según lo expuesto, no estaría extinta, toda vez que la Jurisprudencia señala que “Sólo, entonces cuando se cumplan esos dos requisitos, la Administración incurrirá en falta de competencia temporal o en el tiempo”.

Competencia para liquidar el Contrato Estatal y Caducidad

La relación que existe entre la competencia para liquidar el contrato estatal y la caducidad del medio de control de controversias contractuales, ha sido desarrollada a nivel jurisprudencial, entre otros, al afirmar: “(...) por desconocimiento de las normas de orden público que establecen el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (art. 164, Ley 1437 de 2011), pues la liquidación por fuera de estos plazos implicaría revivir el cómputo de la caducidad.” (Consejo de Estado, 2014) (*Subrayado fuera de texto*).

Al respecto la Honorable ex Magistrada del Consejo de Estado Colombiano, Dra. Susana Montes (2003), mediante salvamento de voto, advirtió la diferencia entre estas dos figuras, en tal sentido expresó:

Son, pues, dos figuras jurídicas distintas, que apuntan hacia objetivos diferentes y, por lo mismo, no se deben confundir en sus efectos. del hecho de que se produzca la caducidad de la acción contractual y que, por lo mismo, el juez no pueda actuar para dirimir las diferencias entre las partes, no se puede seguir que las partes tampoco pueden realizar la liquidación por mutuo acuerdo, porque ninguna disposición legal lo prohíbe y porque las partes, con base en sus respectivos derechos derivados del contrato pueden liquidarlo. Es decir, una es la competencia administrativa para liquidar

los contratos y otra cosa muy diferente el término de caducidad de la acción, materia netamente procesal. (Consejo de Estado, 2003) (Subrayado fuera de texto).

Se debe aclarar que el análisis realizado por Susana Montes, cuando aún no había sido expedida la ley 1150 de 2007, guarda el mismo contexto jurídico que hoy nos ocupa, pues en ese momento se discutía sobre la liquidación realizada fuera del plazo establecido en la ley 80 de 1993.

En este sentido se ha manifestado el Consejo de Estado Colombiano (2013), en contra posición a la postura tradicional, advirtiendo que el acto de liquidación extemporánea, es decir, realizado fuera del plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, no revive el término de caducidad de la acción contractual, hoy medio de control de controversias contractuales, porque ello implicaría dejar la caducidad al arbitrio de las partes.

En tal sentido señalo la corporación:

Por consiguiente si, cuando es menester la liquidación del contrato, hay un plazo legalmente señalado para realizarla, bien sea de común acuerdo o bien sea de manera unilateral, y si la caducidad de la acción contractual empieza a correr a partir de la respectiva liquidación, es conclusión obligada que si el plazo legalmente previsto para realizar la liquidación concluye sin que esta se hubiere hecho, irremediablemente el término de caducidad habrá empezado a correr a partir de la conclusión de este último momento y por ende ninguna incidencia tendrá en el término de caducidad una liquidación posterior. Sostener lo contrario sería tanto como argumentar que el término de caducidad puede quedar al arbitrio de alguna de las partes. (Consejo de Estado, 2013) (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, en el año 2015, y en idéntico sentido al estudiar un caso en el cual se celebró una liquidación fuera del plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, el máximo órgano contencioso administrativo del Estado Colombiano, señalo:

En éste orden de ideas, para la Sala es claro que en el presente asunto la administración decidió liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo transcurridos más o menos 4 meses después de haber operado el fenómeno de la caducidad, de lo que se deduce sin reparo alguno que efectivamente no ostentaba la competencia temporal para hacerlo, pues tal como se precisó en la parte motiva de ésta providencia, si dejó vencer los términos para liquidar el Convenio respectivo sólo podía hacerlo antes de que operara la caducidad de la acción contractual. Ahora, el hecho de que la accionante haya presentado su demanda transcurridos 4 meses después de la expedición de las Resoluciones impugnadas, no por ello se debe entender que se debía contar el término de caducidad de la acción contractual posteriormente a su expedición, pues se repite esté se empezaba a contar desde la misma fecha en que concluyeron los 4 meses para intentar la liquidación bilateral y los 2 meses siguientes para intentar la liquidación unilateral y los términos de caducidad son de orden público y por consiguiente inmodificables por el querer de las partes. (Consejo de Estado, 2015) (Subrayado fuera de texto).

Recientemente el Consejo de Estado Colombiano unifico su postura Jurisprudencial, respecto del cómputo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, sin embargo, la unificación acogió aquellos casos en que la liquidación bilateral del contrato:

Se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral”, pues manifestó el honorable tribunal, que “Escapa a esta unificación, la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera, no solo de los términos fijados para la liquidación por las partes de mutuo acuerdo, sino de los establecidos para la expedición

del acto de liquidación unilateral, e incluso luego de los dos años siguientes a la terminación de este último, por cuanto los supuestos del caso sub-lite no dan lugar a ello (Consejo de Estado, 2019).

Es decir, a la fecha no existe unificación jurisprudencial respecto del cómputo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en aquellos eventos en que el contrato es liquidado fuera del plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, por tanto, tampoco puede afirmarse que tal actuación reviva el término de caducidad, pues tal afirmación no encuentra justificación jurisprudencial acertada, en otras palabras, afirmar que la liquidación extemporánea del contrato revive el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, no tiene en la actualidad unidad de jurisprudencia por el máximo órgano de lo contencioso administrativo del Estado Colombiano.

Efectos de la Liquidación Realizada en Término vs Efectos de la Liquidación Extemporánea.

Ahora bien, conocidos los efectos atribuidos por el Honorable Consejo de Estado a la liquidación extemporánea de un contrato estatal, es necesario contrastarlos con los efectos atribuidos a una liquidación realizada en el plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 (Colombia Compra Eficiente, 2016), a fin de determinar su existencia o no en la liquidación extemporánea, para tal efecto, se resumirán los efectos de esta última liquidación, y se confrontará uno a uno, de la siguiente manera:

1. La liquidación de común acuerdo es un negocio jurídico que contiene la voluntad de las partes y goza de presunción de legalidad, este supuesto no puede desconocerse para el caso de las liquidaciones realizadas fuera del plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, aún más si tenemos en cuenta el estudio ya realizado de los supuestos jurídicos que tipifica dicha norma y sus efectos, los cuales, se reitera, en

ningún caso determinan la ilegalidad, pérdida de competencia o prohibición de suscripción del acto de liquidación, fuera del plazo establecido. En ese orden de ideas se considera que aquella liquidación realizada de manera bilateral, sin salvedad alguna de las partes, y una vez vencido el termino establecido en la ley 1150 de 2007, es un negocio jurídico que contiene la voluntad de las partes y goza de presunción de legalidad.

2. Presta mérito ejecutivo para para su cobro coactivo, consecuentemente con lo anterior, el acta de liquidación celebrada fuera del plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, presta merito ejecutivo y es oponible a terceros, hasta tanto no sea declarada su nulidad por autoridad judicial competente.
3. Constituye un título ejecutivo, permitiendo el cobro de sumas de dinero contenidas en el acta de liquidación mediante un proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativo, este efecto no es compartido por aquella liquidación extemporánea, toda vez que se parte de los supuestos que, para su celebración existe acuerdo absoluto entre las partes, en cuanto a su contenido y prestaciones, por tanto, no se ejecutarían sus prestaciones a través de la jurisdicción contencioso administrativa, pues se presume que existe plena y absoluta certeza del contenido obligacional del acto, el cual por autonomía de la voluntad asumen las partes.
4. Suscrita el acta de liquidación sin salvedades, las partes no podrán demandar por los mismos hechos, supuesto que fundamenta aún más, la valides de la liquidación extemporánea del contrato estatal en el Estado Colombiano, toda vez que si las partes libre, voluntaria y conscientemente determinan suscribir el acta de liquidación con las evidencias que ameritan las prestaciones que en ella se reconocen, sin salvedad alguna, ninguna de las partes podrá acudir ante la jurisdicción contenciosa para cuestionar su legalidad o las prestaciones en ella reconocidas.

5. La liquidación es una forma de solución de controversias entre las partes, reduciendo la posibilidad de eventuales litigios, tanto en la liquidación realizada dentro del término, como en la liquidación extemporánea, el propósito finalista de la norma, como acá se evidencio en la exposición de motivos del “proyecto de ley 20 de 2005 senado” que posteriormente se convirtiera en la ley 1150 de 2007, es la primacía de la voluntad de las partes.

Los anteriores argumentos encuentran fundamento en la máxima corporación contencioso administrativa del Estado Colombiano, la cual recientemente señaló:

Al contemplar este marco normativo, la Sala entiende que el acta de liquidación bilateral extemporánea no deja de ser un acto jurídico eficaz y vinculante para las partes del contrato estatal, y así lo reconoce explícitamente el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Bajo esa óptica, no puede perderse de vista que ese acuerdo –que se traduce en el balance final del contrato– significa la culminación del vínculo contractual, expresa el estado financiero, así como el grado de satisfacción de las obligaciones emanadas del negocio jurídico, y contiene los acuerdos, conciliaciones y transacciones que finiquitan las posibles divergencias presentadas al momento de culminar la relación contractual, al punto de servir de título ejecutivo de las obligaciones allí plasmadas. De esta manera, solo hasta el momento en que se suscribe o produce la liquidación, las partes saben cuál es el resultado final de la ejecución del contrato y podrán determinar la necesidad o no de demandar (Fallo 00342 de 2019 Consejo de Estado, 2019).

En este orden de ideas, Uprimny y Rodríguez (2006, como se citó por la Sala de lo Contencioso Administrativo, 2019) acomete una interpretación normativa de este texto acorde a las reglas de la lógica, técnica que forma parte del método de interpretación literal e incorpora –entre otros– los principios lógico formales de identidad (“una cosa no puede ser y no *ser al mismo tiempo y en la misma relación*”) y de no contradicción (“es

imposible que un atributo pertenezca y no pertenezca al mismo sujeto”), para concluir que una liquidación bilateral extemporánea no puede tener, por el hecho de serlo, ni idéntico tratamiento, ni iguales consecuencias jurídicas que las que surgen de la omisión absoluta de la liquidación”. (subrayado fuera de texto). (Bustamante, 2008, como se citó por la Sala de lo Contencioso Administrativo, 2019)

De tal forma se puede inferir acertadamente que: i) el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 no señala expresamente la pérdida de competencia, tampoco la invalidez del acto que sea expedido extemporáneamente, y mucho menos traslada la competencia a otra entidad, en consecuencia, no podría afirmarse que por la inaplicación de esta norma de manera automática se pierda la competencia de la entidad pública para liquidar un contrato. ii) al no existir incompetencia, consecuentemente no existe ilegalidad del acto, además que, en tal caso, estaríamos presumiendo la ilegalidad contra legem. iii) la eventual falta disciplinaria por omisión al deber también debe analizarse en el escenario de dejar de hacer en una situación contractual como la planteada en el presente estudio, pues sin desconocer que aquel funcionario que no liquidó el contrato estatal dentro del plazo establecido en la ley, tendrá que responder disciplinariamente por su omisión, pero aquel funcionario que conoce el caso con posterioridad al vencimiento del plazo, también debería ser reprochado por su acción al liquidar un contrato estatal, terminar una relación jurídica y reconocer o reclamar prestaciones válidamente concebidas?.

Recomendaciones Practicas

Una vez culminado el presente estudio, es viable hacer las siguientes recomendaciones prácticas, dirigidas a todos aquellos operadores jurídicos que se encuentran en el ámbito de la contratación estatal, especialmente en cuanto a la liquidación del contrato:

1. Verificar que la complejidad, extensión y cuantía de cada contrato son totalmente distintos, por tal razón, no es viable parametrizar una cláusula de liquidación, con unos plazos estandarizados, pues dependiendo de tales características se deberán determinar plazos suficientes para que las partes lleguen a un acuerdo de liquidación sin presiones con ocasión del plazo establecido en el contrato para tal fin, recordemos que tales estipulaciones son totalmente viables de conformidad con el inciso primero del artículo 11 de la ley 1150 de 2007.
2. En caso de no haber previsto la anterior situación y estar a portas del vencimiento del plazo establecido en la ley para liquidar el contrato de forma bilateral, y no se haya proferido auto admisorio de demanda, prorrogar el mismo de común acuerdo, a fin de evitar discusiones posteriores respecto de la valides del acta extemporánea, como se evidencio en el presente estudio existen una postura jurisprudencial que podría ser reevaluada. Tal acuerdo encuentra fundamento en el pronunciamiento del Honorable Consejo de Estado Colombiano Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001030600020150006700 (2253), Jun. 28/16.
3. Establecer según corresponda en cada contrato la oportunidad y conveniencia de acudir a un mecanismo alternativo de solución de conflictos para liquidar el contrato, como el arbitramento, lo anterior teniendo en cuenta que existen tipos contractuales públicos que por su naturaleza no permiten la demora en el trámite de liquidación o negociación, y que, en caso de no llegar a un acuerdo bilateral, se debe acudir a

una jurisdicción ágil y eficaz a fin de garantizar la correcta prestación de servicios públicos.

Conclusiones

Los efectos jurídicos atribuidos por el Honorable Consejo de Estado Colombiano a la liquidación contractual realizada fuera del término establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, son:

1. Pérdida de competencia de la entidad pública para realizar cualquier actuación, excepto la constancia del cierre del expediente.
2. Nulidad absoluta por falta de competencia derivada del efecto ibídem.
3. Falta disciplinaria del funcionario público que por omisión incumplió su deber de liquidar el contrato estatal, incumplimiento así los principios que rigen el proceso contractual, con especial relevancia el principio de celeridad de las actuaciones administrativas.
4. El efecto consistente en revivir el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, no ha sido unificado por el Consejo de Estado Colombiano, a la fecha existen posturas encontradas al interior de la Corporación, y la sentencia de unificación expedida en el año 2019 no abordó este asunto.

Las conclusiones enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 podrían ser reevaluadas por el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo Colombiano al analizar los dos requisitos que esta misma corporación estableció para llegar a tal conclusión, (El primero, cuando la ley otorga un plazo, especial o en su defecto general, para dictar un acto administrativo y el segundo requisito, cuando la ley o: señala expresamente la pérdida de competencia, o sanciona ese incumplimiento en el tiempo con la invalidez del acto, por la expedición extemporánea, y/o traslada esa competencia a otra autoridad) pues como se evidenció, los mismos no se cumplen, teniendo en cuenta que

el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 señala claramente tres (3) supuestos jurídicos o sujetos de juicio y tres (3) consecuencias jurídicas o predicados de juicio, sin embargo, ninguna de sus consecuencias determina la pérdida de competencia para celebrar la liquidación del contrato estatal por mutuo acuerdo, una vez vencidos los plazos allí señalados, aunado a que no existe dentro del ordenamiento jurídico Colombiano disposición normativa que establezca efecto jurídico al hecho de celebrar la liquidación de un contrato estatal fuera del plazo establecido en la ley. Por tanto, esta teoría podría ser considerada en línea de unificación jurisprudencial.

Referencias Bibliográficas

- Cámara de Comercio de Bogotá. (Diciembre de 2017). *Informe Final del Diagnóstico del Arbitraje en el Territorio Nacional*. Recuperado el 20 de Julio de 2020, de <http://info.minjusticia.gov.co:8083/Portals/0/MASC/Documentos/INFORME%20FINAL%20DIAGNOSTICO%20DE%20%20ARBITRAJE%20EN%20COLOMBIA%20VERSION%20FINAL.pdf>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2019). *Centro de Información Empresarial (CIEB)*. Recuperado el 23 de Agosto de 2020, de <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/23498>
- Colombia Compra Eficiente. (2016). *Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación*. Recuperado el 21 de Julio de 2020, de <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-la-liquidacion-contratos-estatales>
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *TRAMITE EN SENADO DE LA REPUBLICA*. Recuperado el Mayo de 2020, de Exposición de motivos: Gaceta 466/05: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2002-2006/2005-2006/article/20-por-medio-de-la-cual-se-modifica-la-ley-80-de-1993-estatuto-general-de-contratacion-de-la-administracion-publica?position=1&total=1>
- Consejo de Estado . (20 de Octubre de 2014). Sentencia nº 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777). *Sala de lo Contencioso Administrativo*. (S. Tercera, Ed.) Recuperado el Marzo de 2020, de <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/548276494>
- Consejo de Estado, Sentencia 3158 (Consejo de Estado Colombiano 08 de Agosto de 1985). Recuperado el Mayo de 2020, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2597>
- Consejo de Estado, Sentencia 3615 (09 de Noviembre de 1989). Recuperado el Mayo de 2020, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2597>

Consejo de Estado, Sentencia 8126 (06 de Julio de 1995). Obtenido de

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2597>

Consejo de Estado, Sentencia: Expediente 10608 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 10 de Abril de 1997).

Consejo de Estado, Sentencia: Expediente 12.723 (22 de Junio de 2000). Recuperado el Mayo de 2020, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2597>

Consejo de Estado. (22 de Junio de 2000). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección III. *Sentencia No. 12723 de 2000*. Recuperado el Abril de 2020

Consejo de Estado. (31 de Octubre de 2001). Sala de Consulta y Servicio Civil. *Radicado 1365*. Recuperado el Mayo de 2020

Consejo de Estado. (16 de Agosto de 2001). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. *Sentencia No. 14384 de 2001*. Recuperado el Abril de 2020, de https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e._no._14384_de_2001.aspx#/

Consejo de Estado. (6 de Agosto de 2003). Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto 1453 del 6 de agosto de 2003*. Recuperado el Abril de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11264>

Consejo de Estado, Sentencia 15239 (Sección tercera 4 de Diciembre de 2006). Recuperado el Mayo de 2020, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2597>

Consejo de Estado, Sentencia 02168 de 2011 (20 de Enero de 2011). Recuperado el Mayo de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46613#:~:text=La%20competencia%20es%20%22la%20esfera,puede%20y%20debe%20ejercer%20leg%C3%ADtimamente%22>

Consejo de Estado. (30 de Enero de 2013). Sentencia No. 66001-23-31-000-2000-00317-01

(23136). Recuperado el Mayo de 2020, de

https://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Whatsapp_2019/F05001233300020180034201S3PARAADUNTARAAUTO20190828164652.pdf

Consejo de Estado. (14 de Mayo de 2014). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección

Tercera. *Sentencia No. 23.788 de 2014*. Recuperado el Mayo de 2020

Consejo de Estado. (2015). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección C. *Sentencia No. 32797 de 2015, concepto no. 232797 del 16 de marzo del 2015*. Sub. Recuperado el Abril de 2020

Consejo de Estado. (19 de Agosto de 2016). Sala de Consulta y Servicio Civil. *Radicado No.*

2307 de 2016. Recuperado el Mayo de 2020

Consejo de Estado. (8 de Marzo de 2017). Sala de Consulta y Servicio Civil. *Radicado no. 2298*

de 2017. Recuperado el Abril de 2020

Consejo de Estado. (1 de Agosto de 2019). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección

Tercera- Sala Plena. *Radicado no. 05001-23-33-000-2018-00342 (62009)*. Bogotá.

Recuperado el Mayo de 2020, de

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=86708>

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 121. Colombia. Recuperado el Abril de

2020, de [https://www.constitucioncolombia.com/titulo-5/capitulo-1/articulo-](https://www.constitucioncolombia.com/titulo-5/capitulo-1/articulo-121#:~:text=Art%C3%ADculo%20121,la%20Constituci%C3%B3n%20y%20la%20ley.)

[121#:~:text=Art%C3%ADculo%20121,la%20Constituci%C3%B3n%20y%20la%20ley.](https://www.constitucioncolombia.com/titulo-5/capitulo-1/articulo-121#:~:text=Art%C3%ADculo%20121,la%20Constituci%C3%B3n%20y%20la%20ley.)

Constitución Política de la República de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente 1991).

Recuperado el 20 de Julio de 2020, de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Contraloría Departamental de Casanare. (2018). *Informe de Auditoría Modalidad Especial al*

Municipio de Yopal Casanare, Vigencia 2017. Plan General de Auditorias. Recuperado el Marzo de 2020, de

http://yopalcasanare.micolombiadigital.gov.co/sites/yopalcasanare/content/files/000529/26444_informe-preliminar-yopal.pdf

Dávila Vinuesa, L. G. (2003). *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal* (2ª ed ed.). Bogotá: Legis. Recuperado el 2020

Decreto 1082 de 2015. (26 de Mayo de 2015). Departamento Nacional de Planeación. *Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Bogotá. Recuperado el Abril de 2020, de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>

Dirección Jurídica SENA. (22 de Junio de 2017). Coordinación del Grupo de Conceptos y Producción Normativa. *Concepto No. 30934 de 2017*. Recuperado el Mayo de 2020, de http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/concepto_sena_0030934_2017.htm#NF12

Dromi, R. (2009). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina. Recuperado el Abril de 2020

Enciclopedia Jurídica. (2020). Espíritu de la Ley. Recuperado el Mayo de 2020, de <http://www.enciclopedia-juridica.com/d/esp%C3%ADritu-de-la-ley/esp%C3%ADritu-de-la-ley.htm>

Enciclopedia Jurídica Omeba. (s.f). Liquidación de un Contrato. En O. Restrepo. Recuperado el 2020

Expósito Vélez, J. C. (2003). *La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el Abril de 2020, de <http://publicaciones.uexternado.edu.co>

Fallo 00342 de 2019 Consejo de Estado, 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009) (SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 2019). Recuperado el 22 de Julio de 2020, de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=86708>

- Florez, R. (1972). Valor y función de las 'Exposiciones de motivos' en las normas jurídicas. 45 y 113. Santiago de Compostela. Recuperado el Mayo de 2020, de https://www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?codigoAcceso=PdfRevisitaJuridica&fichero=RJ_29_II_4.pdf
- Gamboa, J. O. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. Tomo IV). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el Mayo de 2020
- Hernández Silva, A. P. (Junio de 2009). La Liquidación del Contrato Estatal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(1). Recuperado el Abril de 2020, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2597>
- Herrera Mondragón , B. (2017). *El contrato estatal en el contexto de la nueva legislación*. Tesis de Grado, Universidad Santo Tomás. Recuperado el Marzo de 2020
- Ley 1150 de 2007. (s.f.). Por medio de la cual se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Bogotá: Congreso de la República. Recuperado el Abril de 2020, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- Ley 1563 de 2012 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 12 de Julio de 2012). Recuperado el 20 de Julio de 2020, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1563_2012.html
- Ley 446 de 1998. (1998). *Por la cual se adoptan como legislacion normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del código civil, se derogan la ley Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989 y se expiden normas del Código Contencioso Administrativo*. Bogotá: Congreso de la República. Recuperado el Marzo de 2020, de https://www.oas.org/dil/esp/Ley_446_de_1998_Colombia.pdf
- Ley 489 de 1998 (Congreso de la Republica de Colombia 1998). Recuperado el 25 de Mayo de 2020, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Ley 80 de 1993. (s.f.). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá: Congreso de la República. Recuperado el Marzo de 2020, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Martínez Cárdenas, E. E., & Ramírez Mora, J. M. (Junio de 2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana* una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Revista Reflexión Política*(15). Recuperado el Mayo de 2020, de <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/download/622/598/>.

Municipio de Medellín. (2020). *Biblioteca Jurídica Virtual*. Recuperado el Mayo de 2020, de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/11001-03-06-000-2015-00067-00\(2253\).htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/11001-03-06-000-2015-00067-00(2253).htm)

Palacio Hincapié, J. A. (2005). *La Contratación de las Entidades Estatales* (5ª ed ed.). Medellín : Librería Jurídica Sánchez . Recuperado el Mayo de 2020

Parada, R. (2000). *Derecho Administrativo* (14ª ed ed., Vol. Tomo II). Madrid: Marcial Pons. Recuperado el Mayo de 2020, de http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=87391

Pemberthy López, P. L. (Diciembre de 2015). La Liquidación de los Contratos Estatales. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UPB*, 45(123), 401 - 434. Recuperado el Abril de 2020, de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v45n123/v45n123a04.pdf>

Real Academia Española. (2019). *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el Mayo de 2020, de <https://dle.rae.es/efecto?m=form>

Real Academia Española. (2020). *Diccionario del Español Jurídico*. Recuperado el Mayo de 2020, de <https://dej.rae.es/lema/consecuencia>

República del Ecuador. (2008). *CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR*. Recuperado el 23 de Agosto de 2020, de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

- República del Ecuador. (2008). *LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PÚBLICA*. Recuperado el 23 de Agosto de 2020, de <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>
- República del Ecuador. (2009). *REGLAMENTO A LA LEY ORGANICA SISTEMA NACIONAL CONTRATACION PUBLICA*. Recuperado el 23 de Agosto de 2020, de https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/11/CONTRATO-REGLAMENTO_A_LA_LEY_ORGANICA_SISTEMA_NACIONAL_CONTRATACION_PUBLICA.pdf
- Rico Puerta , L. A. (2004). *Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal* (3ª ed ed.). Bogotá: Leyer. Recuperado el Mayo de 2020
- Romero, L. (2003). *El Arbitraje en la Contratación Estatal*. Recuperado el 20 de Julio de 2020, de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS48.pdf>
- SENA. (2019). *Normograma del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA*. Recuperado el Mayo de 2020, de COMPILACIÓN SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA: [http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/11001-03-06-000-2016-00102-00\(2298\).htm](http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/11001-03-06-000-2016-00102-00(2298).htm)
- Tajadura Tejada, J. (1995). Sobre los Preámbulos y las leyes. En *Sobre los Preámbulos* (págs. 173-180). Universidad del País Vasco. Recuperado el Mayo de 2020, de https://www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?codigoAcceso=PdfRevisitaJuridica&fichero=RJ_29_II_4.pdf
- Vélez, A. (2003). Supuestos y hechos jurídicos. *Opinión Jurídica*, 2(4), 14-15. Recuperado el Abril de 2020, de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1342>

