Función Pública

Concepto 2253 de 2016 Comisión Nacional del Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

Bogotá O.C., veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación interna: 2253

Número Único: 11001-03-06-000-2015-00067-00

Referencia: Liquidación del contrato estatal en las oportunidades legales; efectos de la liquidación por fuera del límite máximo de interposición del medio de control de controversias contractuales.

El Señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil si después de expirados los términos convencionales y legales, incluso el que se encuentra dispuesto con el fin de interponer el medio de control de controversias contractuales, es posible que la entidad estatal liquide un contrato estatal de forma unilateral o bilateral, para lo cual expone los siguientes:

I. ANTECEDENTES

En términos generales, alude a que la liquidación del contrato estatal es una actuación posterior a la culminación de su plazo de ejecución o a la declaratoria de terminación unilateral o a la de caducidad del contrato, cuyo objeto comprende la realización de un balance final de cuentas y pagos de acuerdo con las prestaciones asumidas y cumplidas por la entidad contratante y el contratista, para finiquitar su relación.

Aduce que la liquidación podrá ser bilateral, unilateral o judicial; y que el plazo para la liquidación bilateral del contrato será el que se disponga en el pliego de condiciones o el que hayan convenido las partes, y ante la falta de tales disposiciones 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" (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007) .

Señala que si no se liquida el contrato bilateralmente, según la ley "la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de Los dos (2) meses siguientes " (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007), y que el término para solicitar la liquidación judicial del contrato referida se extiende por espacio de dos años, contados a partir de la expiración de los dos meses mencionados, en atención a lo dispuesto acerca de la caducidad del medio de control de controversias contractuales (artículo 164 de la Ley 1437 de 2011).

De acuerdo con lo que expresa el Ministerio consultante, ha sido criterio dominante del Honorable Consejo de Estado, el que, vencidos los términos legales máximos para efectuar la liquidación contractual, incluido el término de caducidad de la acción o medio de control de controversias contractuales, la administración pierde competencia para liquidar el contrato aún de mutuo acuerdo.

No obstante, plantea la posibilidad jurídica de liquidar el contrato de manera bilateral una vez expirado el plazo de dos años, sobre la base de que la liquidación de mutuo acuerdo constituye un negocio jurídico que válidamente puede celebrarse en tratándose de contratos bilaterales, onerosos y conmutativos, como son los estatales (artículos 27 y 28 de la Ley 80 de 1993), respecto de los cuales se debe mantener el equilibrio económico (artículos 4 numeral 8, 5 numeral 1, 14 numeral 1 inciso 2, 25 numeral 3 de la Ley 80 de 1993).

En el mismo sentido, la entidad consultante indica que en atención a los principios que rigen la función administrativa y a los fines de la contratación estatal, es inconveniente dejar los contratos sin finiquito o cierre (artículos 3 y 23 de la Ley 80 de 1993); así, dado que se rigen por el derecho privado, con excepción de los asuntos tratados específicamente en la legislación especial (artículo 13 de la Ley 80 de 1993), "la legislación ordinaria prevé, además de la acción ejecutiva, en los eventos en que proceda en su naturaleza original o convertida en ordinaria (artículo 2356), figuras como las obligaciones naturales y sus efectos (artículos 1527 y ss.), o la transacción (artículos 2469 y ss.)".

Habida cuenta de lo expuesto, el Ministro formuló las siguientes,

PREGUNTAS:

1. ¿Sigue siendo aplicable el criterio de que vencidos los términos legales máximos para efectuar la liquidación contractual incluido el término de caducidad de la acción contractual, la administración pierde competencia para liquidar el contrato, incluso de mutuo acuerdo?

2. Si la respuesta a la anterior pregunta es afirmativa, ¿existen excepciones a esa regla, y en caso afirmativo cuáles y en qué condiciones de aplicación?

3. Si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, ¿existen procedimientos supletivos en tal evento, dotados de seguridad jurídica, para que las partes en el convenio o contrato de mutuo acuerdo ajusten cuentas, realicen desembolsos y, en general, finiquiten las obligaciones a través de un acto que cobre mérito ejecutivo, o de una acción judicial, que pueda dar cierre a la etapa postcontractual? En tal caso, ¿cuál (es) sería (n) la (s) figura (s) jurídica (s) o acción (es) a utilizar en ese propósito?

4. Igualmente si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, ¿existen procedimientos supletivos en tal evento, dotados de seguridad jurídica, para que el Ministro efectúe un cierre de vínculo contractual a través de un acto que cobre mérito ejecutivo, o de una acción judicial, si para el efecto no se cuenta con la disposición del contratista de hacer tal cierre de mutuo acuerdo? En tal caso, ¿cuál
(es) sería (n) la (s) figura (s) o acción (es) jurídica (s) a utilizar al efecto?

II. CONSIDERACIONES

A. PROBLEMA JURÍDICO

La principal inquietud que se plantea en la consulta está referida a determinar si 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.

Sobre la base de una respuesta afirmativa al anterior cuestionamiento, en virtud de la cual se concluya que en efecto se pierde la competencia para liquidar el contrato, la entidad presenta una serie de preguntas que se pueden agrupar en la siguiente formulación:

¿Una vez expirado el término para la liquidación del contrato sin que la entidad haya procedido en tal sentido, existe alguna forma bilateral o unilateral, que preste mérito ejecutivo, o alguna acción de naturaleza judicial, por medio de la cual se puedan ajustar cuentas, realizar desembolsos o finiquitar obligaciones, que deriven del contrato?

B. ANÁLISIS DE LA SALA

1. Delimitación, ubicación e importancia de la materia

Enseña la doctrina que el contrato es un “acto jurídico voluntario, una declaración de voluntad, que tiene por objeto establecer una relación jurídica entre dos personas, obligando a la una para con otra a determinada prestación".[1] Bajo esta noción, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, define los contratos estatales como ª. todos los actos jurídicos [bilaterales][2], generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere este estatuto [art. 2][3], previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad …"[4] Tienen ellos el carácter de bilaterales[5], onerosos[6] y conmutativos[7] y constituyen la fuente de una pluralidad de derechos y obligaciones recíprocas -sinalagma- , de suerte que las partes -entidad estatal contratante y particular contratista- son al tiempo acreedoras y deudoras entre sí.[8]

Es del caso destacar que en los contratos con prestaciones correlativas, como son los de naturaleza estatal, cada parte se compromete en consideración a la prestación que la otra le promete, existiendo así una relación de interdependencia de las obligaciones recíprocas que conlleva que el incumplimiento de cualquiera de ellas, bien por no haber cumplido la obligación, o haberla cumplido imperfectamente, o haberla retardado[9], repercute sobre el sinalagma contractual, incidiendo en su funcionalidad, razón por la cual interesa a cada uno de ellos conocer al final de su ejecución el estado en que quedó el cumplimiento de las obligaciones estipuladas a su favor, desde el punto de vista de su integridad, efectividad y oportunidad.

Cabe observar que el cumplimiento de las obligaciones contractuales, también denominado pago, se define en el artículo 1626 del Código Civil como “La prestación de lo que se debe", el cual según el artículo 1627 de la misma obra "se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación"; de esta suerte la congruencia entre el deber de conducta del deudor, ejecutado en la forma en que el título y la ley lo ordenan -obligación- y la respectiva satisfacción del acreedor -derecho- constituyen el cumplimiento o, dicho de otro modo, la conformidad de la conducta descrita en el contrato como debida y esperable por el acreedor con la efectivamente desplegada por el deudor.

El efecto principal que tiene el cumplimiento, o "la solución o pago efectivo" de las obligaciones, es su extinción, en los términos del artículo 1625 ibídem, pues en ella se define que, una vez que se haya cumplido con la obligación correspondiente, esta se extinguirá y el deudor, en consecuencia, recobrará su libertad respecto del acreedor.

Ahora bien, en el derecho de las obligaciones regulado por el régimen civil y comercial impera la regla en virtud de la cual incumbe probar las obligaciones o su extinción a quien alega esta o aquellas (artículo 1757, Código Civil). Es decir, que el acreedor deberá probar la existencia de la prestación con miras a hacerla valer ante su deudor y, contrario sensu, el deudor debe probar la extinción de la misma, o sea, su liberación como sujeto pasivo dentro de la relación obligacional. A pesar de la consagración del principio de libertad probatoria y de apreciación conforme a las reglas de la sana crítica, la prueba por excelencia del pago es, de conformidad con nuestro Código Civil, la carta de pago,[10] y en derecho comercial, el recibo[11], documentos que reflejan que la obligación fue satisfecha [12], así como también una declaración o manifestación del acreedor en ese sentido. [13]

Por lo tanto, la forma normal de extinción de los contratos en el régimen común es por el cumplimiento de las prestaciones objeto del mismo, esto es, cuando la prestación y contraprestación se han realizado a satisfacción de las partes, lo que requiere de la prueba del pago. Sin embargo, por el interés general que anima la actividad contractual del Estado (art. 3 de la Ley 80 de 1993), la necesidad de tener certeza y seguridad jurídica en las relaciones crediticias de la administración con los particulares y dada la solemnidad que rige en este ámbito, el ordenamiento establece algunas formas, operaciones o mecanismos para determinar cómo se verifica esa situación en el contrato estatal y cómo se expresa la conformidad de la Administración y del particular colaborador con las prestaciones realizadas, para poder quedar a paz y salvo y dar finiquito a la relación negocial.

Así, por regla general, se impone que la verificación de la realización de las prestaciones mutuas en los contratos estatales no es de carácter informal, sino que es el resultado de una actuación que culmina con un acto solemne bilateral o unilateral, según el caso, en el cual se documenta por escrito la comprobación del cumplimiento contractual y su finiquito, con valor liberatorio para las partes y acreditativo de tal extinción.

La liquidación es, pues, una etapa o fase del proceso de contratación del Estado que termina con un acuerdo o un acto administrativo, en el que constará la extinción del vínculo contractual y cuya virtualidad es la de cerrar definitivamente la relación entre los contrayentes y dar certeza y seguridad jurídica de la situación en que queda luego de finalizar la ejecución del contrato y, además, es un escenario propicio para precaver y solucionar futuras controversias entre las partes con ocasión de su ejecución. Como puede apreciarse, su importancia es inobjetable, por lo que resulta paradójico para esta Sala que sea, en algunas ocasiones, desatendida por las partes del contrato estatal cuando ella se impone.

En este contexto surge la liquidación de los contratos estafes, figura sobre la cual, con el fin de absolver la consulta planteada, resulta necesario analizar su noción, procedencia, obligatoriedad, contenido y funciones, sus formas, plazos para realizarla y, especialmente, las consecuencias jurídicas que frente a las obligaciones correspondientes tiene la omisión o falta de esta operación en los precisos términos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Con el anterior propósito, la Sala se permite efectuar las siguientes consideraciones y reflexiones:

2. Liquidación del contrato estatal. Noción, procedencia, obligatoriedad, contenido y funciones

a. Noción

"Liquidación" en su uso común o general14 corresponde a la "acción y efecto de liquidar''. A su turno el verbo "liquidar'' significa, según las definiciones que guardan cercanía con los propósitos que persigue la liquidación del contrato estatal: "2. tr. Hacer el ajuste formal de una cuenta. 3. tr. Saldar, pagar enteramente una cuenta. 4. tr. Poner término a algo o a un estado de cosas. 12. tr. Der. Determinar en dinero el importe de una deuda" [15].

Por tanto, de acuerdo con el lenguaje común, liquidar un contrato es ajustar, saldar, pagar o determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, así como ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual.

De forma congruente con su significado literal, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado que la liquidación de un contrato estatal es un "procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución". En términos generales, "se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes''[16]

En idéntico sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha definido en un número plural de ocasiones que "la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial"[17].

Durante la liquidación se definen “los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar'', razón por la cual en el acta respectiva se hacen constar "los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo" (artículo 60, Ley 80 de 1993, modificado por artículo 32, Ley 1150 de 2007 y artículo 217, Decreto 0019 de 2012).

Tal y como se puede observar desde las diferentes perspectivas analizadas, esto es, lenguaje común, doctrina, jurisprudencia y ley, el concepto y alcance de la liquidación del contrato es coincidente.

La liquidación entonces es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado. Tiene por objeto definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto, esto es, debe dar fe de su estado económico y de los derechos y obligaciones de las partes; proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar; declararse a satisfacción de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas, y finiquitar así el vínculo contractual.

b. Procedencia: el contrato se liquida cuando el contrato termina normal o anormalmente

La liquidación es una actuación que procede con posterioridad a la terminación normal o anormal del contrato estatal[18], por causas contractuales o legales o por causas atribuibles a ambos contratantes o a uno de ellos.

Entre los modos o causas normales de terminación de los contratos, pueden incluirse: (i) el cumplimiento del objeto; (ii) el vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato, y (iii) el acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes.[19]

Asimismo, dentro de los modos anormales de terminación del contrato estatal, la ley y, en particular, el Estatuto General de Contratación de· la Administración Pública, establecen, entre otras, las siguientes:

i. Por mutuo consentimiento de las partes (denominada también resiliación o mutuo disenso, arts. 13, 32 y 40 Ley 80 de 1993, arts. 1602 y 1625 inc. 1. C.C.)[20]

ii. Por la declaratoria de terminación unilateral, ante la configuración de alguna de las causales legales correspondientes.[21]

iii. Por renuncia del contratista a su ejecución, cuando la modificación unilateral dispuesta por la entidad llegue a alterar en un 20% o más el valor inicial del contrato.[22]

iv. Por renuncia del contratista a su ejecución, cuando le sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad y no se pueda ceder el contrato. [23]

v. Por declaratoria de la caducidad ante el incumplimiento de las obligaciones esenciales del contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización.[24]

vi. Por terminación unilateral de la entidad, como consecuencia de la configuración de ciertos supuestos de nulidad absoluta del contrato, entre ellos la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.[25]

c. Obligatoriedad de la liquidación del contrato estatal

De conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217, Decreto 0019 de 2012), "[L]os contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación "; sin embargo, "[L]a liquidación (...) no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión ".

Así, una hermenéutica debida de los incisos primero y último transcritos del artículo en mención desde una perspectiva gramatical y lógica[26], fuerza a concluir que la liquidación es obligatoria en:

i. Los contratos de tracto sucesivo, esto es, aquellos cuyas obligaciones se ejecutan de manera periódica o difieren en el tiempo o sucesivamente a medida que se van causando;

ii. Aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo (sea por la naturaleza periódica de las prestaciones o por las vicisitudes que se presenten en su ejecución que lo dilaten o prorroguen) y

iii. Los demás que lo requieran, con fundamento a su naturaleza, objeto y plazo, así como a su importancia o relevancia o por la eventualidad de discrepancias y controversias en torno a su ejecución.[27]

La razón para tal conclusión radica sencillamente en que la expresión "serán liquidados", significa que la norma tiene un carácter imperativo para que las partes procedan en tal sentido respecto de los contratos enunciados. Hacia la misma dirección apunta lo previsto en el inciso final, según el cual la liquidación "no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión n, dado que, lógicamente conduce a afirmar que la liquidación es obligatoria en los contratos que están cobijados por la regla general y no así en los que están exceptuados expresamente en el último inciso, donde resultará potestativo o facultativo realizarla.

Obviamente, para Sala es claro que las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad (arts. 32 y 40 Ley 80 de 1993, art. 1602 C.C.), pueden libremente pactar la liquidación en aquellos contratos estatales en los que no resulte obligatorio en los términos de la norma analizada.

Finalmente, de la disposición se infiere también que determinados contratos de la Administración (“los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que Jo requieran') tienen dos etapas: una de ejecución, para cumplir en forma oportuna y puntual las obligaciones y el objeto del contrato por las partes; y otra para su liquidación, con el propósito de conocer en qué estado y en qué grado quedó esa ejecución de las prestaciones y extinguir finalmente la relación contractual.

d. Contenido material de la liquidación

La liquidación del contrato estatal debe contener, en general, las identificaciones del contrato y de las partes del mismo; los balances técnico, económico, financiero, administrativo y jurídico que arroja el contrato, el finiquito y paz y salvo a que haya lugar.

En otros términos, en la liquidación deben constar, entre otros, los siguientes aspectos:

i. La identificación del contrato, las partes, sus sucesores y los cesionarios si los hay.

ii. Su objeto y alcance, plazo de ejecución, suspensiones y reinicies,
prórrogas, modificaciones y adiciones.

iii. El balance técnico de las obligaciones a cargo de las partes, el grado de ejecución del objeto del contrato, junto con el análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios.

iv. El balance o estado econom1co de la relación contractual a su culminación, mediante la determinación del precio, su forma de pago, actas, facturas o cuentas y sumas pendientes de pago, el plan de amortización del anticipo si lo hubo y cuánto quedó pendiente de amortizar , la modificación y oportunidades de pago; en fin, en este se dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, multas impuestas debidas o canceladas o el monto de la cláusula penal pecuniaria que se haga efectiva, según el caso, para determinar cuánto le debe la administración al contratista y cuánto le debe este a aquella, entre otros aspectos necesarios para dar por concluido el contrato.

v. El balance administrativo, como el pago de las obligaciones de seguridad social (salud y pensiones) y parafiscales, el pago de impuestos, el estado de las licencias (ambientales) y permisos (servicios públicos), los predios que se adquirieron y si ya se transfirieron a la entidad o no, etc.

vi. El balance jurídico, esto es, los derechos a cargo o a favor de las partes resultantes de la ejecución del contrato, luego de indicar el estado de cumplimiento de las obligaciones, así como las obligaciones que deban cumplirse con posterioridad a la extinción del vínculo y que surgen para las partes con ocasión de su suscripción.

vii. Los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, así como los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo (artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 019 de 2012.).

viii. La vigencia de las garantías y su extensión o ampliación en caso que se deban exigir al contratista para avalar las obligaciones que surgen a la extinción del contrato (estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio suministrado, provisión de repuestos y accesorios, pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, responsabilidad civil, etc.).

ix. Si la liquidación es bilateral debe contener los finiquitos y, por ende, las declaraciones mutuas de paz y salvo, así como las salvedades y observaciones a que haya lugar de manera detallada y concreta para reservarse el derecho a reclamar y demandar esos aspectos controversiales ante la jurisdicción. Dice la ley que los contratistas tienen 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 (inciso cuarto del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

e. Función declarativa o de constancia y función creadora o constitutiva de obligaciones de la liquidación

En razón al contenido de la liquidación se desprende que sus finalidades o funciones son de carácter declarativo, constitutivo y probatorio. Al respecto, ha señalado la Sección Tercera que tiene por objeto: "(i) el estado en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución del contrato; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado; (iii) las garantías inherentes al objeto contractual, así como, (iv) contener los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. "[28]

(i) Función declarativa o de constancia de la liquidación respecto del estado final del contrato

Es conveniente aclarar que, por regla general, la extinción de las obligaciones que para las partes emanan de un contrato, así como la liberación consecuente, opera en virtud del cumplimiento del objeto contractual, es decir, de la coincidencia entre el deber de conducta desplegado efectivamente por el deudor respecto la prestación debida y el resultado satisfactorio para el interés del acreedor.

Ahora bien, a diferencia de los contratos civiles y comerciales en los cuales no existe una norma legal que expresamente consagre la obligación de liquidar el contrato, lo que queda sujeto a la autonomía de la voluntad, la entidad y el contratista están obligados por ley en ciertos contratos estatales a definir el estado final del objeto y de la contraprestación en la liquidación. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, dispone precisamente en tal sentido en el primer inciso respecto de "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".[29]

En otras palabras, como atrás se anotó, el cumplimiento, pago efectivo o solución, es el modo por excelencia en virtud del cual se extinguen las obligaciones que surgen del contrato estatal, y que en los términos dispuestos en el Código Civil ".es la prestación de lo que se debe..." (artículo 1626); así, será la ejecución de las obligaciones, dependiendo del objeto convenido, entrega de la cosa debida, prestación del servicio contratado o construcción de la obra encomendada, lo que satisfaga al acreedor y libere al deudor, de todo lo cual debe dar cuenta la liquidación del contrato.

Sin embargo, no solo hay lugar a liquidar los contratos estatales determinados en la ley como consecuencia de su ejecución y cumplimiento, sino también cuando no se cumplió y se declaró su caducidad, o fue terminado unilateralmente por parte de la entidad, o el contratista renunció a la

ejecución, o el objeto desapareció o resultó imposible.

De modo que, la liquidación hace las veces de certificación o constancia acerca del cumplimiento de las obligaciones, cuando quiera que el cumplimiento haya tenido lugar, pero también refleja el estado en que queda el contrato cuando este no ha sido cumplido o cuando han ocurrido situaciones que determinan su terminación anticipada. Así, la liquidación "...como lo prescribe la ley y lo ha precisado la jurisprudencia, es un corte de cuentas entre las partes, en el que se deja constancia de las obligaciones cumplidas y no cumplidas en oportunidad ..."[30]

Lo anterior no significa que las obligaciones contractuales se extingan en virtud de la sola declaración contenida en la liquidación respecto del cumplimiento de las obligaciones, puesto que podría ocurrir que un contratista cumpliera con el objeto de forma completa, eficaz y oportuna y que no se hiciere la liquidación, lo cual no legitimaría a la entidad estatal contratante para pedir, con base en la falta de la liquidación, que se ejecutara de nuevo el objeto, ni que se cumpliera con prestaciones que ya se hubieren ejecutado, puesto que el objeto habría sido satisfecho.

Es decir, si el contratista estaba obligado a una determinada prestación (por ejemplo, entregar un bien, prestar un servicio o hacer una obra) y, a su turno, la entidad debía pagar el precio por su realización, y ambos cumplieron de la forma como correspondía (efectivamente se suministró el bien, se realizó el servicio o se construyó la obra y se pagó por ello), pero no existe el documento de liquidación del contrato en el cual se determine que se ejecutó debidamente por las partes, la mera falta del documento no constituye en sí un incumplimiento de ellas respecto del objeto del contrato, pero sí configura un incumplimiento de la entidad y del contratista de un deber legal de liquidar el contrato.

De esta forma, se entiende que la falta de liquidación del contrato estatal configura el incumplimiento de un deber legal que les impone a las partes el ordenamiento jurídico, para dar certeza jurídica del estado en que quedaron las prestaciones que emanaban del mismo luego de su ejecución.[31]

En síntesis, en cuanto atañe a la función declarativa, desde una perspectiva general, la liquidación es el instrumento en el que se declara o se hace constar cuál es el punto final de la relación contractual en torno al cumplimiento de las obligaciones contraídas, relacionadas con el objeto y con la contraprestación.

(ii) Función constitutiva de obligaciones y derechos de la liquidación

La Sala advierte que la liquidación tiene otra función, esto es, la de constituir de forma directa e inmediata vínculos jurídicos, crear obligaciones, cuya fuente mediata es el contrato estatal celebrado por las partes. Así, en la normatividad correspondiente (artículo 60, Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32, Ley 1150 de 2007 y el artículo 217, Decreto 0019 de 2012) se señala que:

“También en esta etapa [la liquidación] las partes acordaran 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".

El hecho de que la norma exija que en el acta de liquidación de los contratos estatales se registren los acuerdos logrados por las partes para superar las divergencias presentadas y declararse mutuamente a paz y salvo, por supuesto cuando ello hubiere sido posible, "tiene alcance restringido a la esfera de las obligaciones surgidas entre las partes con motivo de la suscripción y ejecución del contrato".[32]

Al respecto se deben diferenciar las liquidaciones en las cuales se constituyen obligaciones claras, expresas y exigibles, que serían demandadas por la vía ejecutiva[33], de las liquidaciones donde las obligaciones creadas no cuenten con las calidades aludidas, cuyo cumplimiento judicial podría perseguirse por la vía ordinaria.

También desde la perspectiva de la función creadora de obligaciones, se deben diferenciar los casos en los cuales la liquidación opera como un instrumento en el que las obligaciones y derechos existentes entre las partes en virtud del texto contractual se concretan en sumas y prestaciones definidas, de los casos en los que se advierte que a lo largo de la ejecución del contrato surgieron mayores cantidades de bienes u obras, o de prestaciones u obras adicionales que no se encontraban comprendidas en el clausulado contractual.[34]

En la liquidación también se podrán actualizar o revisar los precios para restablecer el equilibrio económico o financiero del contrato, cuando quiera que haya lugar a ello, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley 80 de 1993, en particular, se deberá mantener la igualdad o equivalencia entre

Derechos y obligaciones existentes cuando se propuso o se contrató, según el caso, razón por la cual las partes "suscribirán los acuerdos o pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación ...", de conformidad con lo prescrito en el artículo 27 de la citada ley.[35]

En resumen, en la liquidación, de forma directa e inmediata, se pueden generar obligaciones, cuya fuente mediata es el contrato estatal celebrado por las partes, las cuales, según se precisó anteriormente, hacen referencia a la determinación de sumas específicas a cargo de una parte y en favor de la otra en virtud de las obligaciones y derechos existentes que emanan del texto contractual; reconocimientos y cuantificación del valor de prestaciones adicionales ejecutadas de buena fe que tuvieron lugar durante la vigencia del contrato, que no se encontraban comprendidas en el clausulado contractual y resultaron esenciales y necesarias para el cabal cumplimiento del objeto contractual;

ajustes y revisión de precios para restablecer el equilibrio econom1co o financiero del contrato, mediante el reconocimiento correspondiente, cuando quiera que proceda de acuerdo con las disposiciones legales, entre otras.

Dichas obligaciones contenidas en la liquidación, cuyo reconocimiento y asunción en caso de generar gasto para la entidad contratante deberá cumplir y ajustarse previamente a las normas presupuestales (verbigracia lo atinente al certificado de disponibilidad presupuestal y al registro presupuestal correspondientes ordenados en las mismas). De igual manera, podrán ser claras, expresas y exigibles, caso en el cual serán susceptibles de demandarse por la vía ejecutiva o, de no contar con las calidades ejecutivas aludidas, reclamarse en un juicio ordinario.

De acuerdo con lo anterior, se presentan diferentes posibilidades para la liquidación del contrato, y en todas ellas concurren los intereses de la entidad estatal y del contratista, por lo que resulta determinante, con el fin de que tenga efectos vinculantes, que intervengan en su realización o adopción el jefe o representante legal de la entidad y ordenador del gasto o el servidor en quien este hubiese válidamente delegado esta, y el representante legal del contratista, según el caso.

3. Modalidades o formas de la liquidación

La liquidación puede ser bilateral, unilateral o judicial. Así, consistirá en: a) un acuerdo de voluntades, cuando se hace de forma bilateral; o b) en un acto administrativo, cuando la entidad procede unilateralmente porque: (i) no se presenta el contratista a la liquidación bilateral, o (ii) no se logra la liquidación bilateral o (iii) se logra parcialmente; o e) en una decisión judicial, cuando el juez competente profiere la providencia correspondiente, en el caso de que se le pida a través del medio de control de controversias contractuales, bien porque (i) no se ha producido la liquidación o bien (ii) respecto de puntos no liquidados.

Independientemente de la forma que asuma, la liquidación tiene lugar en las ocasiones referidas y cumple las funciones declarativa y constitutiva señaladas, así:

a. Liquidación bilateral. Negocio jurídico, contrato, convención. Fuerza vinculante.

(i) Naturaleza jurídica

Es necesario tener en cuenta que, tal y como ha sido establecido por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, "la liquidación del contrato interesa a las parles contratantes y no sólo a la administración", dado que sobre la entidad y el contratista recae "la responsabilidad de liquidar el contrato para definir las prestaciones a cargo de las partes, de extinguir las obligaciones surgidas del contrato y de no dejarlo en un estado de indefinición es mutua, así como lo fue celebrarlo y ejecutarlo"[37.]

En tal sentido, la iniciativa para la liquidación del contrato no se fija solo en el ámbito de acción de la entidad estatal, sino que, desde el principio, se determina que el contratista debe asumir las obligaciones que le corresponden para llevar a cabo la liquidación, so pena de sufrir las consecuencias adversas de su abstención.

Así, el acta de liquidación bilateral del contrato constituye el acuerdo en el cual las partes en documento escrito hacen constar el balance de su relación y establecen, de manera definitiva, el estado en que queda cada una de ellas respecto de las obligaciones y derechos provenientes del contrato[38].

La liquidación bilateral tiene fundamento en la autodeterminación de intereses y en la concurrencia de voluntades, con el efecto de obligar a las partes a cumplir con lo que en ella se dispone (Código Civil, artículo 1602) desde las perspectivas declarativa y constitutiva antes mencionadas , puesto que las partes, en su condición recíproca de acreedoras y deudoras: (í) declaran o hacen constar la extinción de las obligaciones surgidas del contrato y se liberan de ellas, en virtud del pago o cumplimiento; (ii) asumen nuevas obligaciones que se desprenden de la relación contractual de conformidad con lo dispuesto en las cláusulas correspondientes, o de las vicisitudes que surgieron en su ejecución.

De ahí que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que la naturaleza jurídica de la liquidación bilateral del contrato es la de un negocio jurídico[39], esto es, un acto de autonomía dispositivo de intereses jurídicamente relevantes, a cuya creación y determinación de efectos, concurre la voluntad de los intervinientes, en tanto que son quienes propician su existencia y determinan sus consecuencias, en conjunción con el ordenamiento jurídico[40.]

En otras palabras, prima facíe, resulta apropiado definir la liquidación bilateral de un contrato estatal como un negocio jurídico bilateral, puesto que es un acto fruto de la autonomía de la voluntad jurídicamente significativo, en el que las partes del contrato, entidad contratante y contratista, autorregulan la finalización de su relación y hacen disposición de los intereses que emanan de la misma, y los efectos que se generan mediante sus declaraciones y expresiones volitivas que quedan consignadas en la respectiva acta, son reconocidos o tutelados por el ordenamiento jurídico[41], siempre que se respeten los límites impuestos por la Constitución Política, la ley, el orden público, la moral y las buenas costumbres y, en particular, los principios y finalidades del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública y los de la buena administración.

De una forma más amplia, habida cuenta de lo señalado en el artículo 1625 del Código Civil, la liquidación bilateral también podría ser calificada como una convención, o sea, el género con el cual se denominan los acuerdos que tienen por objeto crear, regular, modificar o extinguir un vínculo jurídico, incluyente de la figura del contrato como especie de aquella que se emplea solo para generar obligaciones[42]

En otras ocasiones se ha caracterizado a la liquidación bilateral como un contrato habida consideración de la definición que comprende el Código de Comercio (artículo 864), en la cual, una vez dispuesto que es un acuerdo, se le reconoce la función de extinguir relaciones jurídicas patrimoniales[43]. Así, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado que "el acto de liquidación bilateral de un contrato es a su vez un contrato pues mediante él se persigue extinguir definitivamente las relaciones jurídicas de contenido económico que aún pudieran subsistir a la terminación de Ja relación contractual precedentemente celebrada".[44]

A pesar de lo anterior, si se observa la definición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, según la cual "son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones" (artículo 32 de la Ley 80 de 1993), podría llegar a inferirse que un acuerdo dirigido a extinguirlas dentro de este campo específico del derecho, como es el caso de la liquidación bilateral, no calificaría, en principio, en la noción de contrato estatal, puesto que la definición transcrita -de claro estirpe clásico- limita la noción a la creación o generación de obligaciones y no a su extinción; sin embargo, aun acudiendo a esta concepción en sentido estricto, considera la Sala que dicha categoría contractual de la liquidación podría predicarse y reservarse para aquellos evento en que esta también cumpla una función constitutiva o generadora de obligaciones y derechos en los términos arriba indicados.

Por consiguiente, la Sala concluye que, por regla general, las nociones más exactas para definir la naturaleza jurídica de la liquidación bilateral de un contrato estatal son las de negocio jurídico y convención y, por excepción, podrá caracterizarse como un contrato cuando se creen o asumen nuevas obligaciones que se desprenden de la relación contractual.[45]

(ii) La liquidación bilateral y su fuerza vinculante

De acuerdo con la naturaleza y finalidad de la liquidación del contrato, ha sido criterio reiterado del Consejo de Estado que cuando se realiza la liquidación bilateral, esto es, por mutuo acuerdo entre la administración y su contratista, teniendo en cuenta que se trata de un negocio jurídico fruto de la autonomía de la voluntad que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas, si no se deja salvedad en el acta que la contenga, no es posible que luego prosperen reclamaciones en vía administrativa o pretensiones en vía judicial para el pago de prestaciones surgidas del contrato[46] , lo cual se fundamenta, además, en el principio de que no es lícito a las partes venir contra sus propios actos -"venire contra factum propium non valet"-, que se sustenta en la buena fe que debe imperar en las relaciones jurídicas .[47]

En estricto sentido, la liquidación bilateral, tanto en lo referido a las declaraciones que hacen constar la extinción de las obligaciones contractuales, como en las que constituyen derechos en favor de las partes, tiene efectos vinculantes entre las partes respecto de su contenido y cierra la posibilidad de éxito de demandas posteriores ante las autoridades judiciales o arbitrales por aspectos y puntos cuyas diferencias no hubieran sido expresamente consignadas en el acta.

Es decir, una vez suscrita la liquidación bilateral del contrato solo se podrían interponer las acciones judiciales correspondientes para obtener el reconocimiento o pago de obligaciones pendientes en relación con las cuales se hubieren dejado salvedades o constancias en el acta, en el sentido de que las partes no lograron un acuerdo[48], exigencia que rige tanto para el Estado como para el contratista. Las salvedades o constancias deben ser explícitas y detallar el motivo de la inconformidad para hacer viable una posterior reclamación judicial[49], lo cual se predica incluso respecto de la eventual demanda en contra de actos administrativos que hubieren tenido lugar en desarrollo de la actividad contractual, de suerte que se deberán expresar en el acta de liquidación bilateral los motivos de inconformidad en contra de tales actos[50.]

Asimismo, dada la naturaleza negocial de la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo entre las partes, es claro que en ella es posible incluir todos los acuerdos necesarios y convenientes para solucionar las diferencias y discrepancias suscitadas a propósito del contrato, siempre que se respeten los límites de la autonomía de la voluntad, esto es, cuando no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la ley de contratación y la buena administración, según determina el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. En consecuencia, es posible impugnar la legalidad del acta de liquidación bilateral cuando se configuren causales que pudieran afectar su validez y, por ende, dar lugar a declarar su nulidad absoluta, verbigracia, por ejemplo, por los vicios del consentimiento: error, fuerza, o dolo.

Igualmente, luego de la liquidación es posible exigir por parte de la Administración al contratista el cumplimiento de las obligaciones que conciernen a la estabilidad y a la buena calidad futura de la obra o del objeto contratado, por cuanto esos eventos se sustentan en circunstancias posteriores y desconocidas para las partes, al momento de firmar el acta[51]; del mismo modo, aplica la solución si la situación es la inversa, o sea, si el contratista recibe un daño del Estado por un hecho posterior al acta de liquidación bilateral, debe permitírsele reclamarlo.[52] En estos casos es lógico que puedan reclamarse jurisdiccionalmente los derechos que resulten en favor de las partes, pues, de no permitirse, se les negaría el derecho constitucional de acceso a la justicia .

Finalmente, es posible demandar por vía ordinaria o ejecutiva, el cumplimiento de los acuerdos, transacciones, reconocimientos, ajustes, etc., que hayan sido incorporados expresamente en el texto de la liquidación bilateral, en el entendido de que el acta que los contiene presta mérito ejecutivo, siempre que en ella conste una obligación clara, expresa y exigible (saldos a favor), bien para su cobro coactivo, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 99 y el numeral 3 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) o mediante un proceso ejecutivo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa .

(iii) Términos para la liquidación bilateral – posibilidad de fijar requisitos y de prorrogar los términos en virtud de la autonomía de la voluntad

El contrato estatal, como expresión nítida que es de la autonomía de la voluntad (artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993), se rige por el principio "lex contractus, pacta sunt servanda", consagrado positivamente en el artículo 1602 del Código Civil, por cuya inteligencia los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y solo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales.

De ahí que la oportunidad para la liquidación bilateral está llamada a ser establecida por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad, puesto que las normas aplicables al asunto determinan claramente la prevalencia de esta fuente para definir el plazo, cuando indican que "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 " (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

Así las cosas, en primer lugar, la entidad estatal en el pliego de condiciones o en sus equivalentes puede definir el plazo para efectuar la liquidación del contrato de mutuo acuerdo, para lo cual debe tener en cuenta la complejidad del objeto del contrato, su naturaleza y su cuantía (letra f. del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 en armonía con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007), sin perjuicio de que las partes, al no tratarse de un elemento esencial del contrato ni ser factor de escogencia del contratista en el proceso de selección, puedan posteriormente modificarlo a la suscripción del contrato , durante su vigencia o cuando al final del mismo resulte evidente la imposibilidad de liquidarlo dentro del término inicialmente dispuesto.

En segundo lugar, si los pliegos de condiciones o sus equivalentes no definen el plazo para proceder a la liquidación, las partes, de común acuerdo, pueden hacerlo en consideración a los mismos aspectos anotados (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

En tercer lugar, y solo en el supuesto caso en el que las partes no hayan dispuesto sobre el particular, la ley, en su condición supletoria o dispositiva frente al silencio de los contrayentes, define que: "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" (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

En cuarto lugar, la liquidación bilateral puede tener lugar en plazo adicional, esto es, dentro del período comprendido entre la expiración del plazo inicial (de dos meses) para la liquidación unilateral -y que supone el vencimiento del término expreso del pliego de condiciones o el convencional o el tácito de cuatro meses- y el término máximo legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales (dos años), punto este específico que la Sala analizará más adelante.

Ahora bien, es claro que la liquidación de todos los contratos no es igual; piénsese en la mayor dificultad para hacerlo en un contrato de obra o en uno de concesión ejecutado durante muchos años frente a otros contratos de corta duración y prestaciones menos complejas de verificar.

En efecto, la liquidación de ciertos contratos comporta un grado de dificultad mayor que otros y requiere, por ejemplo, que se den y cumplan previamente ciertos requisitos, se realicen varios análisis y estudios y se elaboren sendos informes técnicos, jurídicos, económicos y financieros y, en fin, la realización de una serie de actividades preparatorias tendientes a que se pueda verificar si efectivamente la obligación de dar, hacer o no hacer sobre la que versa el contrato estatal se ha cumplido en su totalidad y en forma idónea , esto es, que las obras, los servicios y los suministros objeto del mismo se hayan cumplido en las condiciones de idoneidad, calidad y cantidad, tiempo, modo y lugar convenidas, de manera que pueda facilitarse y hacerse realmente su liquidación por mutuo acuerdo, al contar las partes con la información y los elementos necesarios para tal fin.

En vista de esta realidad, es posible que las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad que la ley les reconoce (artículo 1602 C.C. y artículos 32 y 40 de
la Ley 80 de 1993), teniendo en cuenta la complejidad del objeto del contrato, su naturaleza y su cuantía, acuerden:

(i) Supeditar o sujetar el inicio del plazo de la liquidación bilateral del contrato estatal, al cumplimiento de ciertos requisitos y actividades previas, preparatorias y necesarias para su realización, tales como la elaboración de análisis, conceptos, estudios e informes técnicos, jurídicos, económicos y financieros, actividades todas estas que deben ser convenidas en forma concreta y precisa, con asignación de la parte responsable a la que le corresponde su producción o la indicación de si deben realizarse en forma conjunta y el señalamiento de las oportunidades, fechas o plazos determinados en que habrán de entregar para proceder al inicio de la etapa de liquidación del
contrato.

(ii) Prorrogar el plazo inicial para la liquidación bilateral cuando se evidencie que este no resulta suficiente para realizarla, pese a los significativos avances en las conversaciones y negociaciones, que dejan entrever que en un término mayor se llegará al acuerdo. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho plazo es de carácter indicativo y en el entendido de que no ha comenzado a transcurrir el término legal de dos años para recurrir al juez del contrato -contados desde el vencimiento de los plazos iniciales señalados para liquidar- ni se ha proferido auto admisorio de la demanda en el que se pida la liquidación judicial (artículo 164 CPACA en concordancia con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

A juicio de la Sala, resulta claro que si las partes están autorizadas para fijar por mutuo acuerdo un plazo con el objeto de realizar la liquidación bilateral del contrato, con mayor razón pueden convenir requisitos y actividades previas o prorrogar los términos para la liquidación, con el fin de que sea viable y estén aquellas en verdadera condición de hacerla, siempre y cuando, por supuesto, se evidencie la necesidad de dicha estipulación o de la prórroga y se encuentren debidamente justificadas .

Por último, se advierte que la liquidación bilateral puede tener lugar hasta el término máximo legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales, es decir, si pese al vencimiento de los términos iniciales para liquidar bilateral o unilateralmente, se lograre acuerdo entre las partes para liquidación del contrato, siempre que no hubiera operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales, esta tendrá plena validez. En este último caso, puntualiza la Sala, prevalece la voluntad de las partes.

b. Liquidación unilateral. Acto administrativo

Dentro del marco de la actuación contractual, las entidades estatales pueden expedir un número plural de actos administrativos con diferentes cometidos, como interpretar, modificar o terminar un contrato, declarar su caducidad, sanear los vicios de procedimiento o de forma, imponer multas y sanciones, entre otros.

En lo que interesa a la materia consultada, la entidad estatal, una vez expirado el plazo expreso indicado en los pliegos de condiciones o en el contrato o, en su defecto el tácito o supletivo de cuatro meses previsto en la ley, sin que el contratista se haya presentado a la liquidación o las partes no hubieren llegado a un acuerdo, "tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes" (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007), para lo cual habrá de expedir un acto administrativo de conformidad con la normatividad aplicable.

Al respecto se debe tener en cuenta que la liquidación unilateral es subsidiaria o supletoria frente a la bilateral, dado que el contratista tiene derecho a acordar la liquidación, debidamente reconocido por el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, el contratista debe ser convocado o citado por la entidad contratante con el fin de intentar la liquidación bilateral, puesto que en el supuesto caso de que no sea así, la liquidación unilateral posterior que llegase a practicar la administración resultaría inválida, dado que no tendría competencia material para hacerla y por cuanto su adopción con tal omisión vulneraría el derecho del contratista al debido proceso y sus corolarios de defensa y contradicción y, además, configuraría un abuso de poder. Sobre este punto la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación ha sido enfática al censurar dicha práctica así:

"[L]a finalidad del procedimiento administrativo de liquidación está encaminada, ante todo a procurar que el contrato culmine de la misma forma en que tuvo su génesis, es decir, mediante el acuerdo de voluntades. Para ello resulta indispensable que la entidad pública agote todos los medios a su disposición para procurar la participación activa del contratista en la liquidación... si el contratista nunca tuvo conocimiento del inicio del procedimiento, bien porque no fue convocado, o bien porque se le impidió intervenir en el trámite del mismo, resulta evidente que no será procedente ni legalmente viable el ejercicio de la prerrogativa de liquidación unilateral, entre otras razones por la vulneración del debido proceso[53]

En idéntico sentido ha declarado la nulidad de la liquidación unilateral realizada durante un período de suspensión, antes de que hubiera culminado el término de ejecución del contrato y sin convocar al contratista para el efecto.[54]

Así, es necesario considerar que la Ley 80 de 1993 establece que en las actuaciones contractuales se aplicarán las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, en tanto que sean compatibles con la contratación estatal y, en subsidio, se aplicarán las normas procesales civiles (artículo 77). Congruente con esta disposición, el CPACA precisa que las normas que corresponden al procedimiento administrativo, "se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas" (artículo 2)

Por lo anterior, el acto mediante el cual se liquide unilateralmente un contrato, en tanto que es expresión de función administrativa y obedece a una actuación administrativa, deberá desarrollarse "con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad" (artículo 3, CPACA).

En ese orden de ideas, el acto que contenga la liquidación unilateral del contrato estatal llevada a cabo por parte de la entidad estatal vulnerando los principios y reglas que atañen al contenido, la competencia, la publicidad o, en términos generales, la ley, estará afectado de invalidez y, por lo tanto, será susceptible de nulidad.

De otra parte, conviene recordar que la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación también ha declarado que no produce efectos legales frente al contratista una liquidación unilateral cuando no le ha sido notificada personalmente a este, sino por edicto (artículo 72 Ley 1437 de 2011 C.P.A.C.A), puesto que tal circunstancia irregular vulnera el debido proceso y le cercena la oportunidad de conocer al contratista el acto para interponer los recursos correspondientes[55].

La liquidación unilateral se materializa, pues, en un acto administrativo y, por ende, como su nombre lo indica y se desprende de su naturaleza jurídica, no es un acuerdo sino una imposición de la voluntad que la administración ejerce sobre el contratista -jamás a la inversa- acerca de la forma como terminó el negocio jurídico. Se trata, sin ambages, como lo ha sostenido la jurisprudencia, de un poder exorbitante de la administración, porque la entidad estatal queda facultada para indicar unilateralmente las condiciones del estado que arroja la ejecución del contrato, donde puede declararse a paz y salvo o deudora o acreedora del contratista, lo mismo que tiene la potestad de determinar, según su apreciación de los hechos y del derecho, todos los demás aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato.[56]

Es la ley la que contempla la posibilidad de que la administración liquide el contrato unilateralmente, asumiendo el poder exorbitante de declarar el estado en que queda el negocio jurídico, lo que de ninguna manera implica que el vencimiento del plazo inicial convencional o supletivo y el de los dos meses de que dispone para el efecto, limite e impida realizar la liquidación bilateral la cual podría realizarse en cualquier tiempo, siempre y cuando no hubiese operado el plazo de caducidad de la acción (art. 164 CPACA) o se hubiese notificado el auto admisorio de la demanda en la que se pida la liquidación judicial.

Ahora bien, aun cuando resulta obvio y aparentemente no merecería ser mencionado, la Sala considera conveniente resaltar que el ordenamiento jurídico no reconoce facultad alguna al contratista para liquidar el contrato de forma unilateral.[57]

Finalmente, en relación con el contenido y el alcance del acto administrativo que liquida unilateralmente un contrato. la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación ha concluido que guarda coherencia con el de la liquidación bilateral, en los siguientes términos:

"[L]a entidad estatal queda facultada para indicar las condiciones del estado del negocio, donde puede declararse a paz y salvo o deudora o acreedora del contratista, lo mismo que tiene la potestad de determinar, según su apreciación de los hechos y del derecho, todos los demás aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato... Desde este punto de vista, es decir, del contenido del acto, no existe diferencia entre la liquidación bilateral y la unilateral, porque la una como la otra están llamadas a concluir el negocio mediante la determinación concreta y clara de los aspectos técnicos, económicos y financieros que quedan pendientes, como de lo ejecutado y recibido a satisfacción [58]

Como puede apreciarse, desde la perspectiva formal y de acuerdo con la naturaleza que es propia de los contratos y actos administrativos, existen diferencias entre la liquidación bilateral y la unilateral[59], aun cuando desde la óptica del contenido y del alcance, se puede afirmar que son similares.

c. Liquidación judicial

En el supuesto caso en el cual las partes no hayan liquidado el contrato bilateralmente o por mutuo acuerdo ni la entidad estatal lo haya hecho de forma unilateral o respecto de puntos no liquidados, el juez del contrato está investido con la competencia para liquidarlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA), así:

"ARTÍCULO 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado ... podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley".

El juez del contrato está llamado a conocer de la pretensión referida y a definir el estado final de las obligaciones y derechos de las partes para darle finiquito. Es bueno resaltar que el artículo transcrito parcialmente, así como el artículo 164 del CPACA resultan de suma importancia en el análisis de la consulta planteada, puesto que fijan el término máximo para la liquidación del contrato estatal, tal y como se expondrá posteriormente.

Las normas sustanciales y procedimentales que disponían sobre la liquidación del contrato en vigencia del Decreto 222 de 1983, el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) y la Ley 80 de 1993 -original-, no definían explícitamente que se pudiera demandar la liquidación del contrato judicial, puesto que se limitaban a establecer las modalidades bilateral y unilateral. Fue en la reforma de la Ley 446 de 1998, en la que se introdujo la posibilidad expresa de presentar por el interesado demanda de liquidación judicial del contrato, cuando la entidad dejaba pasar el término de dos (2) meses que se le confiere para hacer la liquidación unilateral del contrato. Así, establecía el literal d) del numeral 1O del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la citada ley, que "[s)i 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''.

Si bien es cierto que la Ley 446 de 1998 al modificar los términos de caducidad para la interposición de la acción de controversias contractuales trató claramente el tema de los contratos que ameritaban liquidación (artículo 44, modificatorio del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo) y, en tal sentido, constituyó una consagración positiva de la liquidación judicial, también lo es que en la norma que determinó el propósito o cometido de la acción de controversias contractuales (artículo 32, modificatorio del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo), se abstuvo de señalar igualmente que las partes podían demandar la liquidación judicial del contrato.

No obstante, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha ofrecido claridad en cuanto a que, partir de la expedición del Código Contencioso Administrativo, el juez del contrato puede definir la liquidación del contrato como una de las pretensiones del medio de control de controversias contractuales, dado que el artículo 87 "autorizaba a cualquiera de las partes del contrato a solicitar, en ejercicio de Ja acción relativa a controversias contractuales, cualquier tipo de declaraciones y condenas lo cual incluía, naturalmente, la posibilidad de solicitarle al juez del contrato la adopción de su respectiva liquidación".[60]

Adicionalmente, vale la pena señalar que la jurisprudencia ha subrayado que, como las materias que se someten a la liquidación del contrato estatal son conciliables, previa a la demanda con la aludida pretensión, es necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial ordenado por la Ley 640 de 2001 (en rigor desde el 24 de enero de 2012), reiterado en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, para el medio de control de controversias contractuales. De este modo, no solamente es posible acudir a dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos para adoptar la liquidación de un contrato de mutuo acuerdo, sino que, cuando lo que se pretenda sea liquidarlo por vía judicial, tal procedimiento debe imperativamente intentarse, porque constituye requisito sine qua non para acceder a la administración de justicia con tal objetivo.[61]

En resumen, a falta de acuerdo entre los contratantes sobre la liquidación del contrato, nace la competencia material de la Administración de efectuarla en forma unilateral y, sí esta no lo hace, el contratista puede acudir ante el juez del contrato, quien deberá definir las prestaciones mutuas entre ellas por medio de providencia judicial y con efectos de cosa juzgada.

4. Plazos para la liquidación bilateral y unilateral del contrato. Término para la interposición de la demanda que pretenda su liquidación judicial.

a. En el Decreto 222 de 1983 y la Ley 80 de 1993

En cuanto a la oportunidad para la realización de la liquidación de un contrato de la administración, cabe recordar que el Decreto-ley 222 de 1983 no precisó tiempo alguno dentro del cual debía agotarse dicha etapa, vacío legal que colmó la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación en el sentido de indicar que las partes tenían cuatro (4) meses para hacerla de mutuo acuerdo a partir del vencimiento del plazo de ejecución del contrato o dentro del término por ellas acordado[62]. Posteriormente, también señaló que la administración debía proceder a liquidarlo unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento de los términos para hacer la liquidación de mutuo acuerdo .[63]

Así pues, la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con los contratos que se encontraban sometidos al Decreto 222 de 1983 advirtió que, si bien no había un término legal expreso para la liquidación de los contratos, los plazos para que se hicieran la liquidación bilateral o unilateral eran los siguientes:

"[C]uatro meses para intentar la liquidación bilateral, si lo anterior no se hace la administración cuenta con un plazo de dos meses para que realice la liquidación unilateral -para un total de seis meses-, y si esto tampoco se realiza a partir de allí se cuentan los dos años de caducidad de la acción."[64]

Estos lineamientos fueron recogidos por la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en sus artículos 60 y 61 (originales)[65], y la Ley 446 de 1998, en su artículo 44, numeral 10, letra d)[66], que modificó el artículo 136 del C.C.A.

Sin embargo, en torno a los plazos fijados para la liquidación bilateral o unilateral surgió la discusión en relación con la naturaleza de los mismos, esto es, si eran de carácter perentorio o preclusivo o si, por el contrario, eran meramente indicativos. Al respecto, en varias oportunidades, se dijo:

[S]i ni las partes de común acuerdo, ni la administración liquidan la administración conserva su facultad de liquidar unilateralmente, en cualquier tiempo, sin que ello obste para que el contratista recurra a la vía jurisdiccional para reclamar del juez que la ordene (...) 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..."[67]

Con todo, se puntualizó que la referida posibilidad de liquidar bilateral o unilateralmente el contrato luego de vencidos los plazos iniciales previstos en la ley y/o en el contrato, según el caso, quedaba excluida cuando se producía la notificación del auto admisorio de la demanda formulada en ejercicio de la acción de controversias contractuales con el objeto de que el juez o el árbitro liquidara el contrato.[68]

En suma, esta Corporación señaló en una primera etapa que los términos para adelantar la liquidación no eran perentorios o preclusivos, vale decir que no se perdía la competencia para liquidar el contrato a pesar de que hubieren transcurrido los referidos seis (6) meses siguientes al vencimiento del plazo contractual, puesto que dicha "facultad subsiste sólo durante los dos años siguientes al vencimiento de esa obligación, que no es otro que el término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual ."[69] O dicho de otro modo, se concluyó que las partes podían liquidar el contrato de común acuerdo o la administración de manera unilateral hasta el vencimiento del término de caducidad de la respectiva acción contractual , el cual, de conformidad con el inciso 10 del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, era de dos años contados a partir del vencimiento del término indicativo de seis meses para realizar la liquidación del contrato.

No obstante, en Concepto n.º 1453 de 6 de agosto de 2003, la Sala de Consulta y Servicio Civil examinó el asunto y dictaminó que los plazos establecidos en la legislación para la liquidación unilateral eran de carácter perentorio y preclusivo, lineamiento que fue acogido luego por la Sección Tercera, en pronunciamiento del 4 de diciembre de 2006, Exp. n.º 15239:

"[S]i 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 témporis -, puesto que el aludido plazo legal de dos (2) meses es preclusivo en Ja medida en que la propia ley consagra una consecuencia en relación con su vencimiento, consistente en trasladar dicha competencia al juez del contrato. "[70]

b. En la Ley 1150 de 2007

Ante la discusión sobre los términos aplicables a la liquidación del contrato, en el artículo 11 de la Ley 1150 de 16 de julio 2007[71], que modificó la Ley 80 de 1993, se dispuso que la misma se podrá realizar hasta antes que caduque el medio de control de controversias contractuales, esto es, en el plazo de dos años (2) contados a partir de que se venzan los términos iniciales para hacerlo en forma bilateral (cuatro meses cuando se guarda silencio)[72] y unilateral (dos meses)[73], después de lo cual perderá competencia la administración y carecerán de poder dispositivo las partes para hacerlo.

El ordenamiento jurídico vigente dispone que para la liquidación bilateral y unilateral de un contrato habrá un término inicial y uno adicional, distinción que la Sala considera necesaria para evitar confusiones que pueden derivarse de que la norma determina dos plazos diferentes para liquidar los contratos, tanto desde el punto de vista bilateral, como unilateral.

Así, según se explicó atrás, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 la liquidación bilateral inicialmente tendrá lugar dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes o, en su defecto, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la culminación del plazo de ejecución del contrato o a su terminación anormal, o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación en ejercicio de las facultades exorbitantes de la Administración, o a la fecha del acuerdo que la disponga. En el supuesto

caso de que no se liquide bilateralmente, procederá la liquidación unilateral dentro del término inicial de dos (2) meses siguientes a la expiración del plazo para la liquidación bilateral o de común acuerdo.

Además, indica la norma que "[s]i 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. " Como puede apreciarse, esta norma abre un plazo adicional para la liquidación bilateral o unilateral del contrato, puesto que a partir de la expiración de los dos (2) meses para la liquidación unilateral del contrato en tiempo inicial, las partes o la administración, según el caso, contarán con dos (2) años para hacerlo, que es el término previsto en el artículo 164 en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA) para que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

En efecto, habida consideración de que el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo-C.C.A.) perdió vigencia como resultado de la derogatoria expresa comprendida en la Ley 1437 de 2011[74,] y con el artículo 136[75], la norma a la que ahora remite el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 es la prevista en el artículo 164 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, a cuyo tenor:

"ARTÍCULO 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;"

En ese orden de ideas, el plazo adicional y, por ende, el término máximo para que la entidad estatal, en ejercicio de sus funciones y de la competencia que le ha sido atribuida en forma temporal, liquide de forma bilateral o unilateral el contrato, es de dos (2) años (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CPACA). Este. período adicional empieza a correr a partir de la expiración del término de dos (2) meses para la liquidación unilateral inicial, el cual, a su vez, es posterior y supone el vencimiento del plazo inicial para la liquidación bilateral fijado en los pliegos de condiciones o estipulado en el contrato o consagrado en la ley de forma supletoria de cuatro meses.[76]

Cabe advertir que, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación dentro del término inicial[77], o sea, pasados los primeros seis (6) meses que señala la ley, el contratista está en libertad de solicitar su liquidación judicial dentro · de los dos (2) años que se establecen para demandar en tiempo en ejercicio del medio de control de controversias contractuales (art. 141 CPACA)

En este sentido, y según lo ha sostenido ya esta Sala en el Concepto No. 1230 de 1999, una interpretación finalista del Estatuto de Contratación de la Administración Pública, y de las normas del derecho común, no permite aceptar a la luz de la lógica jurídica, que un contrato quede sin posibilidad de liquidarse y de conocerse la realidad económica de los extremos contratantes, por lo menos antes del vencimiento del término de caducidad de la acción respectiva.

De otra parte, estima oportuna la Sala efectuar algunas precisiones sobre el cómputo del término de caducidad de la acción, en vigencia de los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 del CPACA, disposiciones que pueden presentar dudas entre la forma de contar la caducidad de la acción contenciosa con pretensión de controversias contractuales cuando se dicta un acto administrativo mientras trascurre el plazo de caducidad, así como cuando se suscribe un documento bilateral en el mismo lapso.

En efecto, el interrogante surge en relación con el conteo del plazo de caducidad del medio de control de controversias contractuales cuando está corriendo este término y no obstante la administración expide en el término adicional que señala la norma un acto liquidando el contrato o suscriben las partes un acta de liquidación bilateral, bien cerca al inicio de dicho computo – por ejemplo, pasado un mes – o bien muy próximo al vencimiento de ese plazo – por ejemplo, el último día del segundo año. En estos casos, como ha tenido oportunidad de sostener la Corporación en su jurisprudencia, "…la caducidad de la acción contractual se cuenta desde la ejecutoria de la decisión, y de manera independiente, de modo que se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia y, sobre todo, el derecho a controlar las decisiones del Estado…"[78], para precaver eventuales abusos o desviaciones de poder por parte de la administración.

Para la Sala este criterio no patrocina en manera alguna una ampliación o interrupción o disposición de términos a efectos de que se configure la caducidad sino propende por la tutela judicial efectiva, por cuanto resulta claro que, ante una nueva realidad jurídica que se impone o se establece sobre el balance y estado en que quedó la ejecución del contrato y demás aspectos que surgen de este[79], es perfectamente viable y ajustada a las normas la posibilidad de que la parte interesada pueda demandar el acta bilateral suscrita en aquello que fue objeto de salvedades o el acto administrativo correspondiente, según el caso, porque es desde ahí en que se da la ocurrencia de los motivos de hecho o

de derecho que sirven de fundamento y desencadenan la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales.[80]

En otros términos, se advierte que si bien el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, al establecer la oportunidad legal para liquidar el contrato en forma unilateral o bilateral en término adicional, hizo coincidir este último plazo con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales -lo cual podría ser discutible-, la interpretación que realiza la Sala prohíja en mejor forma la protección de los derechos fundamentales de defensa y del debido proceso del ciudadano.

c. Ilegalidad de la liquidación bilateral o unilateral del contrato por fuera del término adicional máximo prescrito legalmente

Es claro que la competencia que puede ejercer la administración en un asunto presenta límites temporales, como expresión del principio de legalidad. La autoridad pública puede actuar dentro del tiempo señalado por la ley y por ello el elemento temporal es un límite al que está sujeta para no configurar una incompetencia "ratione temporis" o un vicio de incompetencia por razón del tiempo. Así, algunas de las modalidades en las cuales una entidad estatal o un funcionario vulneran la legalidad en atención al desbordamiento de sus competencias, están constituidas por el ejercicio de las competencias propias por fuera del término debido, "irregularidad de tal magnitud autoriza al tallador para destruir Ja presunción de legalidad que acompaña al acto administrativo, y en consecuencia invalidarlo incluso oficiosamente ... ".[81]

En cuanto hace referencia a la "incompetencia temporal o ratione tempore" también se ha pronunciado la Sección Tercera para indicar que debido al "carácter de orden público que revisten las reglas sobre competencia es posible su examen en forma oficiosa por el juzgador"[82] _ Con mayor detenimiento, respecto de la competencia temporal para la liquidación de los contratos estatales, expuso:

Toda vez que la parte actora solicitó, entre otras, la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la entidad pública demandada liquidó unilateralmente el contrato, para la Sala resulta importante examinar el tema relacionado con la competencia ratio temporis de la entidad para el ejercicio de esta potestad. Lo anterior en razón a que: primero, la naturaleza de orden público propia de las normas que regulan y determinan la competencia, sea ésta de carácter jurisdiccional o administrativa, exige un control de aquellos eventos en los cuales éstas se transgreden, así este aspecto no se constituya como pretensión, comoquiera que la incompetencia se erige en la más grave de las distintas formas o clases de ilegalidad; y segundo, teniendo en cuenta que la liquidación constituye el finiquito del contrato administrativo, resulta igualmente necesario que el juez, oficiosamente, adelante el examen del punto, aun cuando éste no se hubiere solicitado en el proceso. Con base en lo expuesto y considerando la naturaleza de orden público, propia de las normas que regulan y atribuyen competencia y los postulados del principio de legalidad, se concluye que en aquellos casos en los cuales el juez advierta falta de competencia en determinado caso, debe abordar oficiosamente su estudio, debido a que ésta constituye una grave causal de ilegalidad "[83]

Bajo esta misma filosofía, en la actualidad se afirma en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en torno a la liquidación bilateral por fuera del plazo para la interposición del medio de control de controversias contractuales, lo siguiente:

"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."[84]

Y con referencia a eventuales actuaciones de la entidad estatal dirigidas a liquidar unilateralmente el contrato, por fuera de la competencia temporal que las normas le han asignado, la jurisprudencia indica:

"... es necesario advertir que, en materia de contratación, las entidades estatales también se hallan limitadas en su actuación por las normas de competencia, de tal manera que sólo pueden hacer aquello para lo cual están expresamente autorizadas por la Constitución y la ley y deben hacerlo en los términos de tal autorización, por cuanto de lo contrario, el funcionario en cuestión deberá responder por extralimitación de funciones (arts. 6, 121 y 122, C.P.).

En materia de liquidación de contratos, como ya se vio, la Administración puede proceder a efectuarla de manera unilateral, pero solo si se dan las circunstancias que la ley contempla para ello, pues de lo contrario, estará actuando por fuera del ámbito de su competencia''[85.]

Es decir, conforme al planteamiento que hasta el momento ha seguido la Sala acerca del principio de legalidad y de las reglas propias de la competencia temporal, y teniendo en cuenta las normas aplicables y las posiciones jurisprudenciales, claramente coincidentes, reiteradas y pacíficas, se concluye que solo resulta posible liquidar el contrato de forma bilateral o unilateral dentro del plazo máximo adicional de dos años. previsto para la interposición del medio de control de controversias contractuales, el cual se deberá contar a partir de la expiración de los plazos iniciales para la liquidación bilateral o unilateral del contrato.

En consecuencia, las liquidaciones bilaterales o unilaterales por fuera del plazo dispuesto por la ley para que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales resultan inválidas. Las primeras, debido a la falta de competencia temporal de la entidad que concurre en esa circunstancia anómala a expresar su voluntad y por el vicio de nulidad absoluta por objeto ilícito, al desconocer las normas de orden público que establecen el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (art. 164, Ley 1437 de 2011). Y la segunda, también por falta de competencia temporal (ratio temporis) y extralimitación de funciones (arts. 6, 121 y 122 C.P.).

La liquidación extemporánea en estos supuestos, que resultan en esencia ilegales por motivos similares, implican reabrir los plazos ya precluídos, con grave detrimento para la seguridad jurídica y con total desconocimiento de que la caducidad es una institución de orden público y, por ende, que no es de libre disposición o negociación por los sujetos[86].

Por lo tanto, la competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o intervenir en la liquidación bilateral de 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 y, en caso de ejercerla extemporáneamente , el acta bilateral o el acto unilateral, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez.

5. Negocios y actos administrativos posteriores a la extinción del plazo para liquidar el contrato estatal, que procuren un efecto declarativo de la extinción de las obligaciones contractuales o constitutivo de reconocimientos patrimoniales. Obligaciones naturales.

Tal y como ha sido explicado a lo largo del concepto , la liquidación, independientemente de que se realice de forma bilateral o unilateral, contiene dos ámbitos o cumple dos funciones : una en virtud de la cual declara o hace constar que las obligaciones comprendidas en el título contractual han sido cumplidas; otra en la que se generan acuerdos, transacciones y conciliaciones para efectuar ajustes , revisiones o reconocimientos, que erigen a las partes como acreedoras y deudoras en torno a las sumas que en la liquidación se dispongan .

El análisis que se adelanta a continuación por la Sala, a propósito de la consulta, parte del supuesto de que la oportunidad para la interposición del medio de control de controversias contractuales ha caducado, sin que las partes contratantes hubiesen presentado la reclamación judicial correspondiente en la oportunidad debida.

a. Improcedencia de la liquidación bilateral y unilateral una vez vencido el plazo de caducidad de la acción

En relación con la posibilidad de que se celebre un negocio jurídico o convención entre las partes con posterioridad a que haya caducado la oportunidad para la interposición del medio de control de controversias contractuales, con el único propósito de hacer un balance final, un finiquito o una declaración de paz y salvo, la Sala advierte de entrada que el ordenamiento jurídico no permite proceder en tal sentido.

En efecto, un documento de esas características podría constituir la fuente de obligaciones y derechos para las partes· como resultado de interpretaciones extensivas, razón por la cual la Sala considera que una liquidación bilateral que diere lugar a esas posibilidades en tales circunstancias estaría por fuera del ámbito de competencia temporal de la entidad y de sus funcionarios, así como de los principios que informan la actividad administrativa.

Así, en la medida en que de forma expresa o tácita se reconocieren sumas, o hubiere lugar a entender que se ha configurado tal reconocimiento, como resultado de ajustes o revisiones, de acuerdos, conciliaciones o transacciones, materializados en la liquidación bilateral, claramente la actuación correspondiente estaría afectada por el vicio de incompetencia temporal aludido, según como ha quedado anotado.

Las entidades estatales disponen de recursos públicos, razón por la cual de
acuerdo con la Constitución Política, las leyes y los reglamentos, una vez expirado el plazo para la reclamación judicial sin que haya sido impetrada la demanda correspondiente, no se podrían reconocer sumas que llegasen a generar una obligación de índole patrimonial para las entidades estatales.

La negligencia de los contratistas al no interponer las acciones o medios de control respectivos para la tutela de sus eventuales derechos no puede ser saneada por parte de la entidad para que, por fuera de la legalidad, reconozca o pague sumas, supuestamente debidas. Claramente, si la entidad procediere en tal sentido, es decir, reconociere o pagare las sumas referidas, la actuación correspondiente estaría afectada de nulidad.

Lo anterior, tanto desde el punto de vista bilateral como unilateral. En efecto, la Sala considera que tampoco tiene cabida la expedición de un acto administrativo de liquidación unilateral después de fenecido el término máximo adicional prescrito por las normas, esto es, una vez expirado el plazo para que opere la caducidad de la acción, puesto que estaría viciado de falta de competencia temporal, en manifiesta vulneración del principio de legalidad.

Por lo demás, ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado que:

"...la ilegalidad, por falta de competencia, para proferir un determinado acto administrativo no se puede purgar a través del "privilegio de decisión previa", porque si bien éste supone la toma de decisiones por parte del Estado sin necesidad de contar con el consentimiento de los afectados o con la anuencia previa del juez, éstas sólo pueden ser adoptadas en ejercicio de una competencia establecida en la ley. Así, el privilegio de lo previo no constituye el fundamento de la competencia; por el contrario, ésta es un presupuesto necesario de aquél"[87]

En tal virtud, aun cuando existe la noción del privilegio de decisión previa en las actuaciones administrativas, de ninguna forma este podría ser el fundamento para proceder a expedir un acto en el cual constara la extinción de las obligaciones y menos aún la creación de derechos respecto de sumas que se deban entre las partes como consecuencia del contrato.

Por consiguiente, como se concluyó atrás, vencido el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales no solo se pierde la posibilidad de demandar la liquidación ante la jurisdicción, sino que también, de una parte, sobreviene la falta de competencia de la entidad estatal contratante con el fin de liquidar el contrato unilateralmente y, de otra, torna improcedente por la misma razón que las partes puedan

hacerla bilateralmente.[88]

En efecto, recuérdese que el derecho de acción es un derecho subjetivo público, en tanto faculta a la persona para acudir a la jurisdicción, a fin de buscar la satisfacción de los intereses amparados por el derecho[89]; y que la caducidad es la extinción de ese derecho a ejercer la acción por cualquier causa prevista en la ley, como el transcurso o paso del tiempo , de manera que, como lo señala la jurisprudencia "si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos." [90]

Por lo tanto, la caducidad representa el límite temporal dentro del cual el interesado debe reclamar determinado derecho ante los jueces en procura de obtener pronta y cumplida justicia. Los plazos previstos por el Legislador para que opere la caducidad se establecen en garantía de la seguridad jurídica y el interés general, dado que las situaciones y relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares no pueden quedar sujetas a la indefinición y la incertidumbre que se ocasionarían de permitir que se planteen judicialmente en cualquier tiempo las controversias que puedan suscitarse a propósito de las mismas.[91]

En este orden de ideas, la Sala reitera que no es procedente que, con posterioridad a que haya caducado la oportunidad para la interposición del medio de control de controversias contractuales, se puedan hacer liquidaciones bilaterales o unilaterales mediante la celebración de negocios jurídicos entre las partes o la expedición de actos por la Administración que procuren un efecto declarativo de la extinción de las obligaciones contractuales o constitutivo de reconocimientos patrimoniales, toda vez que los términos de caducidad de la acción son de orden público, perentorios, improrrogables e indisponibles, en consideración al interés general y la necesidad de otorgar certeza y seguridad a las partes de una relación o situación jurídica.

b. Obligaciones naturales

Ahora bien, a juicio de la Sala, una vez expirado el término de caducidad de la acción sin que se hubiese liquidado el contrato estatal por mutuo acuerdo o unilateralmente por la Administración, las obligaciones pendientes entre las partes se convierten en obligaciones meramente naturales, o sea, no son exigibles entre ellas, por cuanto carecen de acción. En efecto, de acuerdo con el artículo 1527 del Código Civil, se constituirían en obligaciones naturales, es decir, pertenecerían al género de “las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas", como ocurre con "las obligaciones civiles extinguidas por prescripción".

La obligación natural por no contar con una acción para exigir su cumplimiento, hace que su pago esté sujeto a la voluntad del deudor[92] , pues no se halla provista por el ordenamiento jurídico de un medio judicial a favor del acreedor que le permita constreñir o coaccionar a aquel a su satisfacción o solución; empero, en caso de que el deudor la cumpla, el pago espontáneo no puede repetirse, es decir, no es posible que el deudor obtenga luego el reintegro de la suma pagada, como lo señala el artículo 2314 ibídem y, además, por cuanto, se encuentra habilitado el acreedor para retener lo que así se ha dado (solut o retentio), en el entendido de no se trata de una simple liberalidad, sino de un pago válido (causa solvendí o solutiones válida).

Así, desde el punto de vista patrimonial, surge una inquietud importante con referencia a la situación que se p1esentalia en el hipotético evento en que se efectuara por parte de la administración un reconocimiento por fuera del término legal previsto para la liquidación del contrato estatal y, en consecuencia, hubiera un pago que entrara efectivamente en el patrimonio del que fuera su contratista.

En principio, y sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal que pudiere deducirse a los servidores públicos por tal conducta, podría pensarse que el acto bilateral o unilateral en que se procediera en tal sentido estaría afectado de ilegalidad y, por consiguiente, sería susceptible de ser demandado; y en la sentencia que declarara la nulidad de la liquidación bilateral o unilateral extemporánea sobre la base de su ilegalidad, se ordenaría el reembolso de la suma pagada, vía restitución mutua en el primer caso o de restablecimiento del derecho en el segundo.

No obstante, respecto de esto último, en caso de que la suma reconocida y pagada no se debía, además de la reclamación judicial que podría presentarse en lesividad por la misma Administración para el restablecimiento del derecho que seguiría a la declaratoria de nulidad de la liquidación extemporánea, podría tener espacio, también con fundamento en el Código Civil, la pretensión de restitución con base en el cuasicontrato del pago de lo no debido (conditio indebiti), pues "si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado" (artículo 2313 ejusdem). Pero si resultare lo contrario, esto es, si la suma pagada en virtud de la liquidación extemporánea se hubiese debido por parte de la entidad y a favor del contratista por encontrarse pendiente de pago de acuerdo con las obligaciones que emanaban del contrato estatal, se observa que, una vez recibida la suma en su patrimonio, tendría derecho a retenerla según la ley civil (artículos 1527 y 2314 del C.C.).

De todos modos, cabe advertir que la protección al interés general y el patrimonio público confiado al manejo de los agentes del Estado, así como el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades públicas, permiten inferir la inviabilidad del pago de este tipo de obligaciones naturales, limitación con la cual se evita que a su amparo se puedan cubrir donaciones o pagos irregulares a particulares cuando ya ha operado la caducidad y se ha cerrado la posibilidad de juicio para demandar una situación u obligación que se ha estabilizado jurídicamente en virtud de este instituto procesal. Las autoridades no tienen plena libertad para disponer intereses del Estado, que son los mismos intereses generales y en los que se involucran recursos públicos, cuya disposición se encuentra seriamente limitada.[93]

Además, recuerda la Sala que, según el parágrafo segundo del artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998[94] , se encuentra prohibido que las personas de derecho público puedan conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial ,

sobre conflictos de carácter particular y de contenido económico (como son los asuntos contractuales) de que conozca o pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (artículo 70 de la Ley 446 de 1998), cuando ha operado el fenómeno de la caducidad y, por lo mismo, las obligaciones reclamadas son de carácter natural, so pena incluso de que se impruebe por el juez el acuerdo que la contenga. Siendo, así las cosas, menos aún resulta procedente la celebración de negocios jurídicos o la expedición de actos por la administración que procuren un efecto declarativo de la extinción de las obligaciones contractuales o constitutivo de reconocimientos patrimoniales, o la realización de una transacción, cuando se ha consolidado la caducidad y, en consecuencia, las obligaciones que se pretenden reconocer se califican como naturales.

Finalmente, advierte la Sala que situación diferente se presenta en el caso de los particulares, quienes en ejercicio de la autonomía privada, pueden disponer libre y válidamente de su patrimonio, hacer reconocimientos, pagos de obligaciones prescritas o naturales y, en general, celebrar los actos, contratos, convenios y negocios jurídicos que no les sean prohibidos por el orden jurídico y que estimen pertinentes y adecuados a sus intereses subjetivos, materia que amerita otro tipo de reflexiones a las expuestas y cuyo análisis desborda los términos de este concepto.

c. Cierre del expediente del contrato estatal

De acuerdo con el interés general y la utilidad pública ínsitos en la contratación
estatal, se impone a entidades estatales, servidores públicos, entes de control y demás personas que participan en el asunto, una actuación diligente, una conducta clara, transparente, eficiente, que no deje cabos sueltos y que concrete en un texto inequívoco de cierre del expediente, la relación final del objeto ejecutado y de la contraprestación pagada.

De ahí que, aun cuando de conformidad con lo expuesto en este concepto no hay lugar a la liquidación extemporánea del contrato estatal, para los efectos internos de la entidad, es posible proceder con el cierre del expediente del contrato estatal.

El Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional", dispone sobre el particular:

"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. (Decreto 1510 de 2013, artículo 37)"

La Sala considera que el expediente del proceso de contratación debe cerrarse no solo cuando se haya efectuado la liquidación del contrato y para dejar las constancias sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, sino también en los casos en los cuales no haya habido tal liquidación, con fundamento en principios constitucionales y legales que indican a todas luces que las entidades estatales deben ser diligentes en sus actuaciones y en tal virtud resulta necesario que procedan a poner un punto final a las mismas.

El artículo 209 de la Constitución Política señala que "la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad ...", lo cual implica que todas las entidades estatales se encuentran vinculadas en su actividad por tales intereses y principios.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, CPACA, precisa que las normas que corresponden al procedimiento administrativo, "se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas" (artículo 2). También establece que las autoridades administrativas deben interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos tomando en consideración, además de los principios señalados en la Constitución, los establecidos en leyes especiales y en el CPACA. En este último, se definen, entre otros, principios los de moralidad, responsabilidad, transparencia, publicidad, eficacia, economía y celeridad.

Además, la Ley 80 de 1993 comprende una serie de principios que compelen a las entidades estatales a obrar dentro del camino de la diligencia, tales como los de transparencia, economía, responsabilidad, buena fe, equivalencia entre derechos y obligaciones, entre otros (artículo 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29). No solo eso, también bajo el título de "normatividad aplicable en las actuaciones administrativas", se indica que en las actuaciones contractuales se aplicarán las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, en tanto que sean compatibles con la contratación estatal (artículo 77).

De acuerdo con los pnnc1p1os y disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas, la Sala considera que las entidades deben proceder a hacer el cierre del expediente del proceso de contratación incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato, para efectos de establecer dentro de la entidad estatal el estado final de los contratos celebrados. Se trata de un trámite interno en el que, al menos, se haga un recuento del contenido del proceso de contratación[95] surtido y que consta en el expediente, se relacione y compare lo ejecutado con lo pagado y se verifique el cumplimiento de las obligaciones posteriores a la finalización de la ejecución del contrato (garantías de estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio suministrado, provisión de repuestos y accesorios, pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes), con el fin de proceder con el cierre y archivo del expediente y otros trámites a que haya lugar (por ejemplo, contables).

Además, teniendo en cuenta que para ese momento ya ha operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales, no se podrá con dicha actuación interna y de trámite rehabilitarse, revivirse o reabrirse los términos para la interposición de los medios de control que han caducado, ni contendrá reconocimientos a favor del contratista, ni mucho menos órdenes de pago, puesto--que en cualquier escenario tales

reconocimientos y ordenes estarían afectados de ilegalidad.

III. LA SALA RESPONDE

1. ¿Sigue siendo aplicable el criterio de que vencidos los términos legales máximos para efectuar la liquidación contractual incluido el término de caducidad de la acción contractual, la administración pierde competencia para liquidar el contrato, incluso de mutuo acuerdo?

Sí. 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. Por lo tanto, mientras no se haya vencido el término de caducidad del medio de control es viable proceder a la liquidación del contrato.

Lo anterior, habida consideración de las normas constitucionales y legales aplicables, así como de las posiciones jurisprudenciales coincidentes, reiteradas y pacíficas, el principio de legalidad y las reglas propias de la competencia temporal, de las cuales se concluye que solo resulta posible liquidar el contrato de forma bilateral o unilateral dentro del plazo máximo de dos años, previsto para el ejercicio del medio de control de controversias contractuales, el cual se deberá contar desde la expiración de los plazos iniciales para la liquidación bilateral o unilateral del contrato, es decir, a partir del vencimiento del término inicial de dos (2) meses para la liquidación unilateral; este último, a su vez, es posterior y supone el vencimiento del plazo inicial para la liquidación bilateral previsto en los pliegos de condiciones o en el contrato, o en la ley de forma supletoria por cuatro (4) meses (Constitución Política: preámbulo, artículos.6, 121, 122 y 123; Ley 80 de 1993: artículos 60 y 77; Ley 1150 de 2007, artículos 11 y 32; Decreto 0019 de 2012, artículo 217; CPACA, artículo 164).

2. Si la respuesta a la anterior pregunta es afirmativa, ¿existen excepciones a esa regla, y en caso afirmativo cuáles y en qué condiciones de aplicación?

No existen excepciones a la regla.

3. Si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, ¿existen procedimientos supletivos en tal evento, dotados de seguridad jurídica, para que las partes en el convenio o contrato de mutuo acuerdo ajusten cuentas, realicen desembolsos y, en general, finiquiten las obligaciones a través de un acto que cobre mérito ejecutivo, o de una acción judicial, que pueda dar cierre a la etapa postcontractual? En tal caso, ¿cuál (es) sería (n) la (s) figura (s) jurídica (s) o acción (es) a utilizar en ese propósito?

No. Sin embargo, es posible que las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad que la ley les reconoce (artículo 1602 C.C. y artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993), teniendo en cuenta la complejidad del objeto del contrato, su naturaleza y su cuantía, acuerden:

(i) Supeditar o sujetar la iniciación del plazo de la liquidación bilateral del contrato estatal, al cumplimiento de ciertos requisitos y actividades previas, preparatorias y necesarias para su realización, tales como la elaboración de análisis, conceptos, estudios e informes técnicos, jurídicos , económicos y financieros, actividades todas estas que deben ser convenidas en forma concreta y precisa, con asignación de la parte responsable a la que le corresponde su producción o la indicación de si deben realizarse en forma conjunta y el señalamiento de las oportunidades, fechas o plazos determinados en que habrán de entregar para proceder al inicio de la etapa de liquidación del contrato.

(ii) Prorrogar el plazo inicial para la liquidación bilateral cuando se evidencie que este no resulta suficiente para realizarla, pese a los significativos avances en las conversaciones y negociaciones, que dejan entrever que en un término mayor se llegará al acuerdo. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho plazo es de carácter indicativo y en el entendido de que no ha comenzado a transcurrir el término legal de dos años para recurrir al juez del contrato -contados desde el vencimiento de los plazos iniciales señalados para liquidar- ni se ha proferido auto admisorio de la demanda en el que se pida la liquidación judicial (artículo 164 CPACA en concordancia con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

A juicio de la Sala, resulta claro que, si las partes están autorizadas para fijar por mutuo acuerdo un plazo con el objeto de realizar la liquidación bilateral del contrato, con mayor razón pueden convenir requisitos y actividades previas o prorrogar los términos para la liquidación, con el fin de que sea viable y estén aquellas en verdadera condición de hacerla, siempre y cuando, por supuesto, se evidencie la necesidad de dicha estipulación o de la prórroga y se encuentren debidamente justificadas.

Por último, se reitera que la liquidación bilateral puede tener lugar hasta el término máximo legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales, es decir, si pese al vencimiento de los términos iniciales para liquidar bilateral o unilateralmente, se lograre acuerdo entre las partes para liquidación del contrato, siempre que no hubiera operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales, esta tendrá plena validez. En este último caso, puntualiza la Sala, prevalece la voluntad de las partes.

4. Igualmente si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, ¿existen procedimientos supletivos en tal evento, dotados de seguridad jurídica, para que el Ministro efectúe un cierre del vínculo contractual a través de un acto que cobre mérito ejecutivo, o de una acción judicial, si para el efecto no se cuenta con la disposición del contratista de hacer tal cierre de mutuo acuerdo? En tal caso, ¿cuál (es) sería (n) la (s) figura (s) o acción (es) jurídica (s) a utilizar al efecto?

No. Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1082 de 2015 (artículo 2.2.1.1.2.4.3.), debe realizarse el cierre del expediente del proceso de contratación. Este cierre procede no solo cuando haya habido una liquidación, para dejar constancias sobre el vencimiento de las

garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, sino también en los casos en los cuales no se haya realizado tal liquidación, en cumplimiento de diferentes principios y normas constitucionales (artículos 2, 209 C.P.) y legales (Ley 80 de 1993, artículos 23, 24, 25, 26, 27, 77; CPACA, artículos 2 y 3).

De ninguna forma el cierre del expediente del proceso de contratación constituye una liquidación bilateral del contrato, dado que no cuenta con la participación del contratista. Tampoco es una liquidación unilateral puesto que no tiene el carácter ni la naturaleza de un acto administrativo de mérito o de fondo o definitivo. Se trata solamente de un trámite interno de la entidad en el que se debe hacer, al menos, un recuento del proceso de contratación que consta en el expediente, relacionar y comparar lo ejecutado con lo pagado, y verificar el cumplimiento de las obligaciones posteriores a la finalización de la ejecución del contrato (garantías de estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio suministrado, provisión de repuestos y accesorios, pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes), con el objeto de proceder con el cierre y archivo del expediente y otros trámites a que haya lugar (por ejemplo, contables).

Además, teniendo en cuenta que para ese momento ya ha operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales, no se podrá con dicha actuación interna y de trámite rehabilitarse, revivirse o reabrirse los términos para la interposición de los medios de control que han caducado, ni contendrá reconocimientos a favor del contratista, ni mucho menos órdenes de pago, puesto que en cualquier escenario tales reconocimientos y órdenes estarían afectados de ilegalidad.

Remítase al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la Republica.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

PRESIDENTE DE LA SALA

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

CONSEJERO DE ESTADO

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

CONSEJERO DE ESTADO

LUCIA MAZUERA ROMERO

SECRETARÍA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 CLARO SOLAR, Luis, Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Tomo Décimo – obligaciones y contratos 1, Santiago de Chile, Nacimiento, 1936.

2 Esta norma es equívoca, toda vez que al mencionar simplemente la expresión "actos jurídicos" puede pensarse que incluye a los unilaterales, lo cual sería incorrecto en la medida en que, siguiendo la noción general de contrato, debe precisarse que esta categoría solo comprende los "actos jurídicos bilaterales". El contrato si es un acto jurídico, pero no cualquiera; se trata de un acto jurídico bilateral que surge del acuerdo de voluntades, en el cual las partes que lo celebran tienen derechos y obligaciones recíprocas; es un negocio jurídico, en el sentido de que es el resultado de un acto dispositivo o de autoregulación de intereses con efectos jurídicos: crear, modificar o extinguir relaciones.

3 "[C]onstftuye una acertada categoría jurídica que tiene la virtud de englobar todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el estatuto general de contratación administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales. De tal manera es dable hablar genéricamente de dos tipos de contratos: 1. Contratos estatales regidos por la Ley 80 de 1993. 2. Contrato estatales especiales. .". Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 8 de febrero de 2001, Exp. n.0 16661.

4 El artículo 1495 del Código Civil, siguiendo la concepción francesa, dispone que "Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer, o no alguna cosa. Cada parte puede ser de una o muchas personas". A su turno, el Código de Comercio, siguiendo la doctrina alemana e italiana prescribe en el artículo 864 que "El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial. "

5 "Artículo 1496.- El contrato es unilateral cuando una de las partes se obliga para con otra que no contrae obligación alguna; y bilateral, cuando las partes contratantes se obligan recíprocamente."

6 "Artículo 1497.- El contrato es gratuito o de beneficencia cuando sólo tiene por objeto la utilidad de una de las partes, sufriendo la otra el gravamen; y oneroso, cuando tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno a beneficio del otro."

7 "Artículo 1498.- El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez; y si el equivalente consiste en una contingencia incierta de ganancia o pérdida, se llama aleatorio." Al nacimiento del contrato estatal, las partes conocen o saben el provecho que les reportará, sobre la base de una equivalencia

de prestaciones; por un lado, la administración persigue la consecución de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (art. 3 Ley 80 de 1993) a través de la prestación a su favor de un servicio, la realización de una obra o el suministro de bienes y. por otro lado, el contratista busca obtener un beneficio económico o lucro en su favor, mediante el pago de una contraprestación, precio o remuneración razonable por la satisfacción de la prestación a la que se obliga, lo que se traduce en un acuerdo en forma simétrica y la constitución de una ecuación financiera que deberá preservarse en su ejecución.

8 UEl acuerdo (...) subraya de una parte el carácter voluntario del contrato y, de otra, la posición recíproca en que se encuentran las voluntades de las partes, en el sentido de que el contrato, en cuanto acuerdo, revela una lograda composición de intereses y la preparación de efectos de conjunto, sobre los cuales coinciden las voluntades de las partes ". MESSINEO, F. "Teoría General del Contrato". Tomo l. pág. 41.

9 La Sala destaca la definición que sobre ella trae los Principios de Unidroit, así: "el incumplimiento consiste en la falta de ejecución por una parte de algunas de sus obligaciones contractuales, incluyendo el cumplimiento defectuoso o el cumplimiento tardío" Art. 7.1.1 Principios Unidroit sobre los contratos comerciales internacionales, 2004.

10 Artículos 1628, 1653, 1654 y 1669 del Código Civil.

11 Artículos 877 y 1163 del Código de Comercio.

12 El Inciso segundo del artículo 225 de la Ley 1562 de 2012, Código General del Proceso, señala que "[c]uando se trate de probar obligaciones originadas en contrato o convención, o el correspondiente pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito, se apreciará por el juez como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión."

13 La prueba del pago puede ser incluso la confesión del acreedor.

14 "Artículo 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal".

15 http://lema.rae.es/drae/?val=liquidaci%C3%B3n, consultado el 15 de junio de 2016.

16 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 31 de octubre de 2001, Radicado 1365.

17 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Exp. n. 0 16.370.

18 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de agosto 31 de 2006, n. 0 14287. "...la oportunidad para liquidar los contratos estatales -máxime cuando a ello procede la entidad contratante de manera unilateral-, sólo tiene cabida con posterioridad a la terminación del correspondiente vínculo contractual. Así lo ha establecido la ley y lo ha reconocido la jurisprudencia, puesto que resulta elemental que en el tiempo se dé primero la terminación del contrato y después se proceda a su liquidación final, por lo cual na será posible liquidar definitivamente un contrato si previamente no ha terminado."

19 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de agosto 31 de 2006, radicado 14287.

20 El artículo 1625, inciso 1, del Código Civil, precisa que: "[t}oda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula".

21 Ley 80 de 1993: "Artículo 17.- La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público la imponga. 2. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista. 3. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista. 4. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato ..."

22 Ley 80 de 1993: "Artículo 16. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios. Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo. "

23 Ley 80 de 1993: "Artículo 9. Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, este cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución ..."

24 Ley 80 de 1993: "Artículo 18.- La caducidad es la estipulación en virtud de la cual, si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre. .."

25 Ley 80 de 1993: "Artículo 45.- La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación. En los casos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior [art. 44], el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre. "

26 En torno a la interpretación de las normas, resulta común adelantar el análisis correspondiente a partir de los criterios que esbozó SAVIGNY F. (Sistema del derecho romano actual, trad. J. MESÍA y M. PONT, Comares , 2005, p. 96-97), es decir, con aplicación de los criterios gramatical, lógico, histórico y sistemático, incorporados en el Código Civil, así: "Artículo 27.- Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu ..."; "Artículo 28.- Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras ..."; "Artículo 30.- El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto".

27 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 6 de agosto de 2003, Radicación 1453.

28 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 26 de mayo de 2010, Exp. n.0 18606.

29 Ya se advirtió que, desde una perspectiva gramatical, y dado el carácter imperativo de la norma y, por ende, la obligatoriedad de su observancia, la expresión "serán objeto de liquidación", no deja espacio alguno a la discrecionalidad de las partes para que puedan abstenerse de liquidar tales contratos. Hacia la misma conclusión conduce el análisis del último inciso de la norma, el cual prescribe que "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", lo que indica, contrario sensu, que la liquidación será obligatoria en los contratos que no correspondan a los de servicios y apoyo aludidos, en los cuales será opcional o facultativo hacerlo.

30 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de agosto 30 de 2001, Exp. n.º 16256.

31 "De los preceptos citados, se infiere que la liquidación de los contratos en los que se requiera esa operación, constituye una obligación impuesta por la ley inicialmente en forma conjunta a las partes para que se haga en forma bilateral y de mutuo acuerdo, y luego de frustrada ésta, se traslada a la Administración, quien adquiere competencia material para hacerlo en forma unilateral. Por esta razón, para la Sala no es de recibo el cargo de incumplimiento al contrato formulado por este aspecto por la demandante, pues no se observa que ella también hubiera estado presta a cumplir esa obligación conjunta de las partes de liquidar el contrato; en efecto, no existe prueba de que la hubiera solicitado, y más aún tampoco promovió su liquidación judicial, pudiendo haberlo hecho ante la alegada inactividad de la Administración a este respecto." Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 20 de noviembre de 2008, Exp. n.0 17.031

32 Corte Constitucional, Sentencia C-967 de 2012.

33 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 31 de mayo de 2013, Exp. n.º 23903: "el valor vinculante del acta de liquidación bilateral se manifiesta en el mérito ejecutivo que la misma ostenta, de tal manera que el cobro de las cantidades que ella arroja a favor del contratista, puede verificarse a través del respectivo proceso ejecutivo, en el cual se presentará como título, la referida acta de liquidación".

34 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 18 de julio de 2002, Exp. n.º 22178 "...en los contratos de obra suscritos a precios unitarios, la mayor cantidad de obra ejecutada supone que ésta fue contratada pero que su estimativa inicial fue sobrepasado durante la ejecución del contrato, surgiendo así una "prolongación de la prestación debida ", sin que ello implique modificación alguna al objeto contractual. (...) En cambio, la realización de obras adicionales supone que éstas no fueron parte del objeto del contrato principal, y por lo tanto implican una variación del mismo; se trata entonces de obras nuevas, distintas de las contratadas, o de ítems no previstos, pero que su ejecución, en determinadas circunstancias resulta necesaria..." Dentro del texto de la providencia se citan diferentes pronunciamientos de la Sección Tercera, entre otras, las Sentencias de 31 de agosto de 1999, Exp. n.º 12.849; de 6 de agosto de 1987, Exp. n.º 3886; de 25 de noviembre de 1999, Exp. n.º 10.873. Esta posición fue reiterada en Sentencia de 23 de abril de 2008, Exp. nº16491.

35 "Artículo 27.- En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos o pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate ". Norma concordante con los artículos 4 numerales 3, 8 y 9; 5 numeral 1; 14 numeral 1 inciso segundo; 25 numeral14; 27 y 28 de la Ley 80 de 1993.

36 La jurisprudencia también ha señalado que en el acta de liquidación se deja constancia "de lo que a la terminación del contrato la entidad quedó debiendo al contratista o lo que este quedó debiendo a aquella, por causa de las obligaciones cumplidas en desarrollo del contrato y las actualizaciones a que pudo tener derecho, o los sobrecostos en que incurrió en razón de la prórroga del plazo del contrato, extremos que generan créditos a su favor que tienen origen en el contrato mismo y que por ende deben ser resueltos en el acta de liquidación" . Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de agosto de 1996, Exp. n.º 9818.

(...)

Así, en Sentencia de 29 de agosto de 2007, Exp. n.° 15.469, se recalcó la necesidad de la autorización y el recibo a satisfacción respecto de obras adicionales no amparadas en el contrato, pero que resultaban esenciales para la obra, como presupuesto para que proceda algún reconocimiento y pago al contratista, con fundamento en el principio de la buena fe y la equivalencia de las prestaciones mutuas, que deben orientar la relación contractual y la prevalencia del interés general frente a los intereses propios.

37 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 16 de agosto de 2001, Exp. n. 14384.

38 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 10 abril de 1997. Exp. n. 10.608. Este pronunciamiento fue reiterado en la Sentencia de 9 marzo de 1998, Exp. No. 11.101: "La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado queda después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento".

39 ídem.

40 Hinestrosa, Fernando, Tratado de las Obligaciones 11 De las fuentes de las obligaciones : El Negocio Jurídico, Volumen 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, p. 107 "...el negocio jurídico es un acto de autonomía privada jurídicamente relevante; acto de autoregulación de los propios intereses: la ley no delimita totalmente su contenido, señala orientaciones y límites a la actividad dispositiva, indaga sobre su observancia y, no hallando reparo que formular, interpreta el comportamiento, lo ubica dentro del marco de circunstancias en que se realizó y, una vez encasillado dentro de uno de los tipos socialmente reconocidos, le asigna los efectos que mejor correspondan a la determinación particular así alindada y calificada." Cabe advertir que en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en el Código Civil no hay mención expresa de la categoría del negocio jurídico , pero, sin duda, se trata de una categoría o fuente de las obligaciones cuya recepción del derecho italiano y germano es plenamente aceptada en nuestro medio, máxime cuando el término negocio jurídico además de sus referencias expresas en la jurisprudencia y la doctrina nacional, desde et punto de vista del derecho positivo está incorporado, aunque sin definición alguna, en el Código de Comercio, donde es empleado en el sentido referido, por ejemplo, en algunos artículos relacionados con la representación (832, 833, 836, 838, 842}, la oferta (845), el contrato (865) su ineficacia, (898, 899, 900, 901, 902 , 903}, y en la fiducia (1226).

41 Así mismo había expresado la Sección Tercera de esta Corporación que: "... El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producirlos efectos que se dicen en él. ... u Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 22 de junio de 1995, Exp. n. 9965, reiterada, entre otras, en Sentencia de 20 noviembre 2003, Exp. n. 15.308.

42. No obstante las dudas que genera el tratamiento de las figuras de la convención y el contrato como sinónimos. En efecto, repárese que, desde una perspectiva clásica, fruto de la racionalización del derecho civil francés “Una convención o pacto (puesto que dichos términos son sinónimos) es el consentimiento de dos o más personas, para formar entre ellas algún compromiso, o para resolver uno existente o para modificarlo: Duorum vel plurium in ide placitum consensus. La especie de convención que tiene por objeto formar algún compromiso, es lo que se llama contrato". Pothier, R.J., Tratado de las obligaciones, T.1. Trad. S.M.S., Madrid-Barcelona, s.d. p. 5-8 y 16.

43 “Artículo 864. El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta."

44 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 21 de junio de 2014, Exp. n.0 28.744.

45 Reiterase que, en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012: "[t]ambién en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar"; y que [e]n 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."

46 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencias de 25 de noviembre de 1999, Exp. n.º 10893; de 6 de mayo de 1992; Exp. n.0 6661, de 6 de diciembre de 1990, Exp. 5165, de 30 de mayo de 1991, Exp. n.º 6665, de 19 de julio de 1995, Exp. n.0 7882; de 22 de mayo de 1996, Exp. n. 9208.

47 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencias de 2 de octubre de 2002, de 6 de julio de 2005, Exp. n.0 14113 y 4 de junio de 2008, Exp. n.º 16293, entre otras.

48 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 16 febrero de 2001, Exp. n.0 11689: "Como puede observarse en la etapa de liquidación de un contrato, las partes deben dejar sentado en acta sus pretensiones para que sean consideradas por la otra parte, es ese el momento del contrato, en el cual la parte adquiere legitimación para reclamar en vía judicial o extrajudicial, las pretensiones que la otra parte no acepte. Las divergencias que existan al momento de liquidar el contrato, que sean enunciadas en acta, y no aceptadas estructuran la base del petitum de una eventual demanda. Por el contrario, la parte que no deje anotada en el acta de liquidación

final, la existencia de alguna pretensión para que la otra parte la considere en esa vía, nunca podrá pretenderlas judicialmente. Lo que se traslada al proceso judicial son las pretensiones que la contraparte del contrato no acepte reconocer. "

49 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de julio de 2005, Exp. n.º 14.113: " "...para efectos de poder acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es requisito indispensable que las partes hayan dejado constancia expresa, en el acta de liquidación del contrato, de las inconformidades que pudieron resultar durante su ejecución, tal como esta Sala lo ha señalado en reiteradas ocasiones ...Ahora bien, la constancia que el contratista inconforme consigna en el acta no puede ser de cualquier tipo; es necesario que reúna las siguientes características: que identifique adecuadamente los problemas surgidos con ocasión del contrato, es decir, que sea clara, concreta y específica; no obstante no tiene que expresar técnicamente toda una reflexión y justificación jurídico económica, pero sí debe contener, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, los motivos concretos de inconformidad ... Lo anterior significa que la constancia de inconformidad no se satisface con una formulación genérica, que no identifique la razón de ser de la salvedad del contratista; tal conducta impide la claridad necesaria en la conclusión de la relación negocial, bien porque las partes están de acuerdo en forma plena, o bien porque subsisten diferencias entre ellas."

50 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 18 de julio de 2012, Exp. n.0 21.483. "... si la razón de inconformidad radica en un acto administrativo que declara una obligación, y que el contratista discute -como el que impone una multa, o una cláusula penal, o la caducidad (como en el caso sub iudice)- también es necesario dejar constancia de esa insatisfacción, porque igualmente los efectos de esas decisiones integran los asuntos sobre los cuales las partes deben, primero, intentar conciliar las diferencias, y sólo sí no lo hacen, expresarlo en el acta, para que luego puedan acudir al juez . De hecho, la sola circunstancia de que el motivo de inconformidad de una parte radique en un acto administrativo, y no en un hecho, un comportamiento, un mal pago, etc., no tiene por qué variar la tesis general: Que los motivos de inconformidad -cualquiera sea-, se deben expresar en la liquidación bilateral del contrato.

51 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 10 de julio de 1997, Exp. n.0 9.286, "la liquidación, pese a ser una operación capaz de finiquitar el contrato, si bien puso punto final a las obligaciones recíprocas de las partes derivadas de la ejecución de la obra pública (sólo significó para la entidad contratante la aprobación de la obra como exteriormente ajustada al plan y a las reglas del arte), no comprendió, como es lógico, la estabilidad de la misma y su buena calidad futuras, porque al momento de la entrega y liquidación de la obra no se detectaron dichos fenómenos . Si así lo fuera no tendría sentido ni justificación alguna la exigencia de esa garantía por un plazo posterior al fenecimiento del contrato."

52 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 5 de marzo de 2008, Exp. n. 16.850: "...Es el caso de la demora del Departamento en la recepción de las máquinas. En tal situación, si la entrega no se hizo al momento de la liquidación, sino después, ¿por qué razón se debía reclamar por un daño que no exista ni era previsible que ocurriera?... Otra cosa sería si en este proceso el contratista reclamara el pago de arrendamiento de un predio y de los salarios del celador que cuidaba la máquina, por un período anterior al acta de liquidación, evento en el cual el contratista debió dejar constando este hecho en el acta. Sin embargo, en el caso concreto se reclama por el período subsiguiente a dicha fecha, porque el Departamento no recibió la maquinaria, y esto no se lo esperaba el contratista, según su versión de los hechos."

53 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 3 de octubre de 2012, Exp. nº 23.400.

54 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 9 de octubre de 2013, Exp. nº 23733:". ..para acudir a la liquidación unilateral, prevista en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, la Administración Pública debe cumplir con los presupuestos y las exigencias contenidos en el artículo 60, es decir, en primer lugar, la finalización o la terminación del contrato y, en segundo lugar, la búsqueda y la no obtención de un acuerdo respecto de la liquidación bilateral o de común acuerdo ... el acto administrativo de liquidación unilateral, así expedido, violó de manera ostensible los artículos 60 y 61 de Ja Ley 80 de 1993, que disponían, de manera clara e inequívoca, cuándo era posible liquidar el contrato, hecho que no puede ocurrir sino después de terminado el vínculo contractual por alguna de las causales previstas en la norma, sin que una sola de ellas, siquiera, correspondiere a la suspensión del contrato."

55 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 28 de abril de 2010, Exp. n.0 17430. En esa ocasión, se citó un pronunciamiento de la Sección Primera, Sentencias de 10 de abril de 1997, Exp. n.º 3358 en el cual se definió: "La Corporación, partiendo de una racional interpretación del artículo 45 del C.C.A., ha estimado en reiterada jurisprudencia que la notificación principal y la que más interesa al derecho de defensa es la notificación personal, de allí que la Administración deba desplegar la mayor actividad posible para hacerla efectiva, y que solo cuando las circunstancias no permitan lograrla es cuando le está autorizado acudir a la notificación por edicto, lo que significa que ésta es subsidiaria de la notificación personal, de modo que no es viable dar como surtida la notificación cuando debiéndose hacer personalmente se acuda al mecanismo del edicto en ausencia de actividad administrativa encaminada a realizarla en la primera forma."

56. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C, Sentencia de 18 de julio de 2012; Exp. n.0 21483, de 10 de junio de 2009, Exp. n. 36.252; de 14 de abril de 2010, Exp. n.º 17.322, Subsección B; de 25 de agosto de 2011, Exp. n.0 14.461, Subsección C; de 19 de octubre de 2011, Exp. n.º 18.082, Subsección C; de 30 de enero de 2013, Exp. n. 23519.

57 La mención que se hace sobre el particular, obedece a que, en la jurisprudencia de la Sección Tercera, se estudió la posibilidad de que un contratista procediera en tal sentido, para lo cual, una vez presentada ante la entidad la liquidación que el mismo realizó de forma unilateral, pidió su reconocimiento con base en la supuesta configuración del silencio administrativo positivo previsto para los actos de las entidades estatales en materia contractual. La providencia correspondiente definió que el contratista no podía liquidar el contrato de manera unilateral. porque no existe la atribución legal para que ejerza tal facultad exorbitante, ni se configuró el silencio administrativo positivo. En torno a este último punto expuso, de una parte, que el silencio administrativo positivo solo opera en materia contractual respecto de actuaciones que tengan lugar en el marco de la ejecución de las obligaciones contraídas, no en la fase previa a la celebración del contrato ni en el periodo de su liquidación; de otra parte, precisó que esa figura solo procede cuando el asunto acerca del cual se presenta la petición del contratista contiene

implícitamente el derecho del contratista, el cual debe ser anterior a la petición, de suerte que solo se requiere la formalidad o declaración de la entidad estatal, cuestión que no ocurre cuando se trata de la liquidación del contrato, donde son muchos los aspectos que se deben analizar, discutir y determinar. Habida cuenta de lo anterior, concluyó que: "El contratista no está investido con derecho alguno para liquidar unilateralmente el contrato de conformidad con sus cálculos, puesto que la liquidación del contrato solo puede ser de común acuerdo entre las partes o por acto administrativo proferido por la entidad contratante, de suerte que el simple paso del tiempo y la ausencia de respuesta de la entidad al proyecto de liquidación no puede constituir de forma alguna un derecho al reconocimiento de las sumas que ha dispuesto el contratista dentro de la petición correspondiente. Además, es claro que la liquidación del contrato no corresponde a una de las actividades que tiene lugar dentro del período de su ejecución, sino que es posterior". Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 28 de abril de 201O, Exp. n. 17430.

58 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de octubre de 2014, Exp. nº 27.777

59 En efecto mientras la liquidación bilateral se materializa en un acta suscrita por ambas partes y configura un negocio jurídico y puede ser demandada , en orden a lograr la prosperidad de las pretensiones, únicamente en aquellos aspectos puntuales que fueron materia de salvedades , o por motivos de nulidad absoluta o relativa o por hechos posteriores o no conocidos, cuando la liquidación se hace en forma unilateral, el contratista solo queda facultado para impugnar el acto administrativo correspondiente y reclamar por cualquier inconformidad que tenga con ocasión de la ejecución del contrato.

60. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. n. 14287.

61 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, providencia de 14 de diciembre de 2011, Exp. n. 39338.

62 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 29 de enero de 1988, Exp. n. 3615, la Sala ya había estimado ese término para liquidar de mutuo acuerdo los contratos, así: "... aunque la ley no lo diga, no quiere significar esto que la administración pueda hacerlo a su arbitrio, en cualquier tiempo. No, en esto la jurisprudencia ya ha tomado también partido. Se ha considerado como término plausible el de cuatro meses: dos para que el contratista aporte la documentación adecuada para la liquidación, y dos para que el trabajo se haga de común acuerdo. Si vence este último, la administración no podrá esperar más y deberá a proceder a Ja liquidación unilateral mediante resolución administrativa debidamente motivada ..." -Subraya la Sala- entre otras, 10 de septiembre de 1987, Exp. n.º. 3711, 29 de enero de 1988, Exp. n.º 3615, 11 de febrero de 1988, Exp. nº 4.255 y 23 de julio de 1992, Exp. n.º 6.953.

63 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 11 de diciembre de 1989, Exp. 5334, había en efecto indicado que: "...A falta de acuerdo, estima Ja 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 2.304 de 1989, arts. 1° y 7°) y, por esta razón, Jo adopta la Sala para eventos como el que aquí se presenta' (Sentencia de noviembre 9, 1989, Exps. nº. 3265 y n.0 3461. Actor: Consorcio CIMELEC LTDA-ICOL LTDA) ...". -Subraya la Sala-.

64 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de noviembre 10 de 2005, Exp. nº. 13.748.

65 Disponía el inciso primero de dicho artículo que: "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"; y el 61 que "Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición. "

66 Art. 136 numeral 10 C.C.A.: "...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 ..." (se subraya).

67 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencias de 29 de enero de 1988, Exp. n. 3615 y de 16 de noviembre de 1989, Exps. n. 3265, 3461.

68 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de junio de 2000, Exp. n.º 12723.

69 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2001, Exp. n. 14.384. Vid. en este sentido: Sección Tercera, sentencias de 30 de marzo 1996, Exp. n. 11.759; 22 de junio de 2000, Exp. n.º 12.723, y 22 de febrero de 2001, Exp. n. 13.682. Como también lo sostuvo esta Sala en el Concepto de 1 de diciembre de 1999, radicación 1230 y en el Concepto de 31 de octubre de 2001, Radicación 1.365.

70. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sentencia de 4 de diciembre de 2006, Exp. n.º 15239.

71 "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en Ja Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones

generales sobre la contratación con Recursos Públicos.": "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 delos 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 Jo 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."

72 El cual opera en forma tácita cuando expresamente no se indicó en el pliego de condiciones o en el contrato otro plazo, es decir, en ausencia de estos, por vía supletiva lo consagra la ley.

73 Si dentro del plazo convencional o el supletivo fijado en la ley no se logra acuerdo entre las partes o el contratista no se presenta.

74. "Artículo 309. Derogaciones. Deróganse a partir de Ja vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998.

75. “Artículo 136. Caducidad de las acciones 10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así... c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años contados desde la firma del acta; 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 Ja 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 Ja jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de Ja obligación de liquidar;".

76 De acuerdo con la norma actual, por ejemplo, un contrato estatal cuyo plazo de ejecución hubiese terminado el 15 de enero de 2014, tendría como límite temporal inicial para la liquidación bilateral (4 meses) hasta el 16 de mayo de 2014 ; como límite temporal inicial para la liquidación unilateral (2 meses) hasta el 16 de julio de 2014 (fecha a partir de la cual además podría ya acudirse por las partes a pedir al juez la liquidación judicial mediante demanda); y, con todo, como límite máximo en periodo adicional de liquidación bilateral o unilateral (2 años) hasta el 16 de julio de 2016 .

77. Esto es, cuando no se haya logrado de mutuo acuerdo dentro del término expreso establecido en los pliegos de condiciones o convenido en el contrato o dentro del término supletivo fijado por la ley de cuatro (4) meses siguientes a su terminación, ni la entidad estatal lo hubiese liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento de estos plazos.

78 Vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 13 de junio de 2013, Exp. 25.439: "De atenerse al primer supuesto, parece posible sostener que la caducidad para demandar ese acto administrativo -que puede ser el de la liquidación unilateral o cualquier otro aspecto de inconformidad con el contrato-, es lo que resta -23 meses- del término de caducidad que ya corre, hasta completar los dos años. Pero si con esta misma tesis se resuelve el segundo supuesto la problemática se complica demasiado, porque en la práctica la administración quedaría sin control judicial, toda vez que una decisión que se dicta el último día de la caducidad es materialmente imposible de controlar, comoquiera que el afectado no tendrá la oportunidad real de ejercer el derecho de acceso a la administración de justicia : ¿acaso en un día puede preparar y presentar una demanda?/Admitir semejante posibilidad conduciría al abuso por parte de la administración y a la desviación de su poder, porque quedarla autorizada para expedir actos administrativos -así careciera de competencia, o contemple cualquier otro vicio- hasta el día en que caduca la acción contractual, con la seguridad de que el afectado no tendrá la oportunidad material de cuestionar la legalidad de la decisión que lo afecta."

79 No conocida con precisión sino hasta el momento de la adopción de la liquidación bilateral o unilateral durante el transcurso del plazo adicional.

80 "No obstante, esto no significa que se amplié también el término de caducidad de la acción en relación con aquellos aspectos contractuales de inconformidad no afectados por la decisión administrativa proferida durante el transcurso de la caducidad o respecto a la liquidación que se ha hecho por mutuo acuerdo dentro del término de la caducidad e incluso cuando éste ya se ha vencido. Frente a esos problemas la caducidad empezó a correr una vez finalizada la ejecución ..." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 13 de junio de 2013, Exp. 25.439.

81. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 25 de mayo de 2011, Exp. nº 23.650

82 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 11 de mayo de 1999, Exp. n. 10.196.

83 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo

84 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 14 de mayo de 2014, Exp. nº. 23.788.

85 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 10 de marzo de 2011, Exp. nº. 15.935.

86 Hipótesis que riñe con expresos mandatos legales, como el artículo 16 del C.C., de conformidad con el cual "No podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres. "

87 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sentencia de 14 de abril de 2005, Exp. nº. 13599.

88. "La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. (...) La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por Ja eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general." Corte Constitucional. C-832 del 8 de agosto de 2001.

89 GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa S.A., Argentina, 1975, pág. 237.

90 Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 1998.

91 La caducidad es "impuesta por la necesidad que tiene el Estado de estabilizar sus relaciones jurídicas (...) cierra cualquier posibilidad al debate jurisdiccional y acaba así la incertidumbre que representa para la Administración la eventualidad de la revocación o anulación de sus actos en cualquier tiempo posterior a su expedición e incluso demandas que comprometan su responsabilidad por sus hechos, omisiones, operaciones administrativas o contratos. De allí que para evitar esa incertidumbre se haya señalado por el legislador un plazo perentorio, más allá del cual no podrá la acción ejercerse, dándole aplicación al principio de que el interés general de la colectividad y la estabilidad de las situaciones jurídicas deben prevalecer sobre el individual de la persona afectada. " BETANCUR, Jaramillo Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Señal Editora, Octava Edición, 2013, pág. 221.

92 El profesor Fernando Hinestrosa, quien en varias oportunidades analizó este tema, toma el pago de las obligaciones naturales como el cumplimiento de un deber moral, así: "La tendencia a una generalización y, por ende, a una extensión de las obligaciones naturales, so pretexto de introducir más honda y efectivamente la moral en el derecho, ha mostrado la necesidad de alguna precisión en los conceptos, especialmente para evitar que con el nombre de cumplimiento de una obligación natural se cubran donaciones irregulares y, de ese modo, incontrolables, e incluso prestaciones ilícitas. En rigor, tratando de abstraer los puntos de coincidencia de las distintas posturas al respecto, puede concluirse diciendo que la obligación natural eso, mejor, corresponde a un deber moral, del que hay lugar a ocuparse solamente en términos retrospectivos: por la necesidad o la conveniencia de justificar una atribución patrimonial que no se apoya en una solvendí causa ordinaria, pero que tampoco se muestra basada en una credendi causa y, menos todavía, en una donandi causa". Cfr. Hinestrosa, Fernando, "Tratado de las Obligaciones", Tomo 1, editorial Universidad Externado de Colombia, 3ra. Edición, Bogotá, D.C., 2007, pág. 99.

93 Por ejemplo, estos son los mismos fundamentos por los que se prohíbe confesar a los representantes legales de las entidades estatales y se limita la figura del allanamiento y la transacción en los juicios contenciosos administrativos en los que sean parte (arts. 217 y 176 C.P.A.C.A.).

94 "Artículo 81. El artículo 61 de la Ley 23 de 1991, quedará así: (...) Parágrafo 2o. No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado." Incorporado en el artículo 63 del Decreto 1818 de 1998, Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

95 Definido en el artículo 2.2.1 .1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, así: "Proceso de Contratación: Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde Ja planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde."

Fecha y hora de creación: 2025-09-17 06:38:05