



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 1 de abril de 2025

Ingeniero  
**Carlos Javier Méndez Suarez**  
Subsecretario de Infraestructura  
Municipio de Bucaramanga

**Asunto:** Solicitud de concepto jurídico sobre Contrato de Consultoría No. 316 de 2019.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

**I. El objeto de la solicitud.**

A continuación, se procede a sintetizar los interrogantes formulados en la solicitud:

*"(...) Se hace necesario estudiar jurídicamente sobre la viabilidad de la posibilidad de llegar a un acuerdo con el contratista para liquidar bilateralmente el contrato de consultoría, por tomarse de imposible ejecución y, con base en las actividades ya recibidas y pagadas, amablemente se solicita conceptuar si existiría (sic) riesgo fiscal".*

El contrato de consultoría tiene como objeto efectuar los estudios y diseños arquitectónicos urbanos con entregables para el proyecto de la reposición de la infraestructura física de la Unidad Hospitalaria UIMIST del Municipio de Bucaramanga. De conformidad con lo señalado en el numeral 3.11.2 del libro 3 del proceso, el alcance de los estudios y diseños incluye:

- El diseño arquitectónico y urbanístico con concepto técnico favorable del Ministerio de Salud y Protección Social y otros complementarios como interventoría (topográfico) arquitectónico de la actual infraestructura de la Unidad Intermedia Materno Infantil Santa Teresa (UISMIST)
- Estudios geotecnia, geología, geotécnica, diseño estructural, diseño con red contra incendios, diseño hidráulico y sanitario, diseño eléctrico (incluye estudio de iluminación).
- Diseño de vos, datos, control y monitoreo, diseño de redes especiales (gases, oxígeno y gases medicinales).
- Diseño de ventilación mecánica y aire acondicionado presupuesto, APU, memorias de cantidades de obra, programación de obra, fichas técnicas y demás documentación requerida en los anexos técnicos.
- Especificaciones técnicas detalladas según normatividad hospitalaria, gestión ambiental y social.
- Verificación y confirmación de afectación en la zona del proyecto y un informe final ejecutivo.

Se señala que de acuerdo de con la forma de pago del contrato, el cual establece en su cláusula cuarta lo siguiente: " (...) CLÁUSULA CUARTA: VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO:... "N) FORMA DE PAGO: EL MUNICIPIO pagará al CONSULTOR el valor del contrato de la siguiente forma: a) Un primer pago anticipado correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor total del contrato, posterior a la evaluación y aprobación del cronograma general del proyecto entregado por el CONSULTOR"... "b) Un según pago correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor total del contrato, posterior a (i) entrega de avances de arquitectura (ii) entrega de estudios de suelos y topografía. Los entregables deberán ser aprobados y recibidos a satisfacción por parte de la supervisión del contrato, quien certificara el cumplimiento y certificación de estar al día con el pago de los aportes al sistema de seguridad social..." , se realizaron dos pagos al contratista, cada uno equivalente por valor de \$ 278.123.082, para un total de pagos de \$ 556.246.164.

Dentro de la solicitud de consulta, el supervisor emitió concepto en el que da cuenta de una situación de imposible cumplimiento de ejecutar el contrato por estar ante una condición



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

fallida, y por lo tanto en su recomendación se debe procederse con la terminación y liquidación. Se hace precisión en el concepto sobre el *término de imposibilidad fallida*, en el entendido que, tras aproximadamente 5 años desde la suspensión inicial del contrato, no se ha cumplido con la condición para el reinicio, tomándose un hecho futuro e incierto que ha afectado el contrato estatal, al no poder cumplirse con los fines que lo sustentaron inicialmente. La condición fallida que se señala versa sobre la necesidad de actualizar una capacidad instalada para esta clase de proyectos, lo cual, condiciona la ejecución de las actividades y las mantiene suspendidas.

Se manifiesta que este contrato de consultoría tuvo una primera suspensión el 20 de diciembre de 2019, lo anterior, según reposa en acta, la cual se acordó ante la expedición de una nueva reglamentación del Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No.3100 de 2019, lo cual según manifestaron las partes tenía incidencia en el proyecto, y resultó necesario validar que cambios se iban a requerir de acuerdo con el avance del proyecto. Esta suspensión se sujetó por un plazo de hasta el 18 de enero de 2020. Llegada esta fecha las partes suscribieron el acta de reinicio del contrato.

El 27 de enero de 2020, las partes prorrogan el contrato por 3 meses más, extendiendo su plazo de terminación hasta el 27 de abril de 2020. Sin embargo, el 24 de marzo de 2020, se suspende nuevamente el contrato. La razón de la suspensión No.2 consistió en la necesidad que se entregara la capacidad instalada actualizada por parte del ISABU E.S.E, trámite que se debía gestionar ante la Secretaría de Salud Departamental; ello, conllevó a determinar que no era posible continuar con la ejecución del contrato. La suspensión se sujetó a un plazo de 45 días calendario.

El 9 de mayo de 2020, las partes ampliaron la suspensión No.2, el motivo de la ampliación es que las causas que dieron origen a la suspensión de marzo no habían sido superadas, pues a esa fecha la E.S.E ISABU no había entregado la actualización de la capacidad instalada, por lo que no era posible continuar con la ejecución del contrato hasta tanto no esté la actualización de la capacidad instalada. Se indica que la suspensión se amplió y no se sujetó a un plazo sino al cumplimiento de una condición la cual es la entrega de la capacidad instalada actualizada por parte del ISABU.

Ahora, se indicó dentro de la solicitud, que en el año 2023 el ISABU E.S.E informó y entregó al Municipio un oficio que versa sobre el visto bueno y aprobación del estudio y oferta y demanda del proyecto (Capacidad Instalada). Esa comunicación fue puesta en conocimiento del contratista, el cual respondió remitiendo una propuesta de reinicio en el mes de abril de 2023 en la cual también se insertaban unos valores por parte del contratista.

Advierte en su escrito, que esa capacidad instalada con la que se contó en el 2023 se requirió fuera nuevamente ser actualizada por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, esto, con el fin de que la infraestructura responda a estudios técnicos de oferta y demanda, basado en los servicios a ofrecer por parte del prestador. Por esta razones, es que la supervisión plantea en su concepto técnico la imposibilidad de poder continuar con la ejecución del contrato.

De igual forma, también se plantea en el escrito de la solicitud de concepto que en cuanto a los recursos pagados anticipadamente y el pago parcial No.1 se analice si existe o no riesgo para la Entidad en el entendido que, si bien el consultor cumplió con lo establecido en la cláusula cuarta, el insumo entregado no cumple con las necesidades a la fecha ya que las condiciones cambiaron y el ISABU como entidad competente no ha entregado la capacidad instalada.

## II. Análisis de la situación propuesta.

Se considera que, para resolver las inquietudes planteadas, es necesario abordar los siguientes temas: i) La suspensión del contrato estatal y sus efectos; ii) Forma del contrato estatal "Suspensión indefinida" vs Finalidad del acuerdo negocial; iii) De la imposibilidad en el cumplimiento de la obligación como forma de terminación anormal del contrato; iv) El acta de liquidación como elemento definitorio de la relación contractual; conclusiones y respuestas a la consulta.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

## ii.i. La suspensión del contrato estatal y sus efectos.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> ha explicado la figura de la suspensión del contrato estatal de la siguiente manera,

### *"B. LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL.*

*Los contratos estatales puede decirse que tienen un ciclo vital: nacen, se desarrollan, suelen afrontar vicisitudes de mayor o menor entidad, y finalmente se terminan.*

*En la vida de los contratos administrativos surgen comúnmente imprevistos, en ocasiones insitos en el diseño del contrato, que generan interrupciones o alteraciones de la relación contractual en su concepción originaria y desvían el negocio jurídico de la trayectoria inicialmente prevista.*

*Una de las contingencias más frecuentes del contrato estatal es la suspensión de los efectos en su ejecución. Sin embargo, pese a la importancia del tema y a la periodicidad con que se plantea, hay que señalar que el asunto no está considerado en la ley, ni ha sido suficientemente destacado o estudiado por la doctrina. En la jurisprudencia se hace referencia a esta cuestión, a lo sumo, en relación con los perjuicios que pueda llevar eventualmente aparejada la suspensión temporal cuando es acordada por las partes.*

*Por consiguiente, las conclusiones y recomendaciones que se presentan en este concepto parten básicamente del desarrollo de los principios de la Contratación de la Administración Pública y del Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como del estudio de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que ha hecho referencia a estos asuntos.*

*Advierte la Sala previamente, que la figura de la suspensión en la contratación estatal no es estática ni uniforme en su definición y eficacia. Antes bien, tiene alcance y produce efectos distintos: (i) en función del momento en el que se produce (durante el proceso de selección del contratista, o bien durante la ejecución del contrato); o (ii) por las causas que la originen (fuerza mayor, caso fortuito o en procura del interés público), o (iii) en función de ser imputable a los incumplimientos de las partes, o necesaria ante una modificación del contrato, o (iv) por la forma en que ocurre, se acuerde o consigne su ocurrencia (mediante cláusula contractual, por acta acordada entre las partes por razones de interés público, o de facto, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito), o (v) por sus efectos en el tiempo (transitoria o "indefinida") y, (vi) por la magnitud de la afectación en el cumplimiento de las obligaciones del contrato (parcial o total).*

*... 1. Aclaración previa en relación con el término "suspensión" y el carácter "parcial o total" de la suspensión. Definición de suspensión*

*En primer lugar, es pertinente hacer una precisión en relación con el término "suspensión". Se trata de definir si la suspensión se predica del contrato o solo de sus efectos.*

*Vale decir, ¿se interrumpe el contrato? o ¿únicamente las obligaciones que de él emanan? Sobre lo que ocurre con el vínculo contractual durante el período de suspensión señaló la Sección Tercera del Consejo de Estado: "No tiene discusión alguna que un contrato en curso puede suspenderse por la ocurrencia de diversas circunstancias o por la voluntad de las partes y que uno de los efectos de la suspensión del contrato es la suspensión de las actividades del contratista. En tanto la suspensión sea provisional o temporal es porque el contrato se reiniciará cuando las partes así lo determinen; el caso es que estando el contrato en ejecución o suspendido con la intención de reiniciarlo, subsiste el vínculo contractual."*

*En reiteración de esta posición sostuvo la Sección Tercera del Consejo de Estado:*

*"A partir de lo anterior, se desprende con claridad meridiana que cuando la Administración y el contratista deciden de mutuo acuerdo suspender el contrato, tal suspensión alude específicamente a la ejecución, total o parcial del objeto contractual y formalmente incide en el plazo pactado para su cumplimiento, sin perjuicio de destacar que, pese a la suspensión, en todo caso la relación jurídico -negocial subsiste; en esa medida resulta perfectamente viable por el acuerdo de las partes y en algunos casos indispensable por la naturaleza misma del contrato, que el contratista lleve a cabo labores y actividades tendientes a superar los hechos que hubieren dado lugar a la suspensión de contrato, o bien a posibilitar la pronta reanudación del mismo.(...)" (Resalta la Sala).*

<sup>1</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 5 de julio de 2016, radicado No. 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*Sea pues lo primero advertir que, en estricto sentido, el contrato no cesa con la suspensión, sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta como es obvio su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir. Ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado que la suspensión es una "parálisis transitoria del contrato", con algunos efectos. Al respecto indicó:*

*"Se ha entendido la suspensión como la "parálisis transitoria del contrato", que tiene lugar cuando no es "posible continuar con su ejecución por circunstancias imputables a la Administración o por hechos externos"; así mismo, que, si ante tales circunstancias no se acude a la suspensión del contrato, el contratista se vería afectado "por el acortamiento del plazo contractual.*

*Respecto de la suspensión del contrato también se ha dicho que:*

*"permite legalizar fácil y rápidamente la suspensión del cumplimiento del objeto de un contrato, originada en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito (...). El beneficio de esta medida de la suspensión del plazo a través de un acta es tangible, ya que se evitan trámites posteriores más complejos y costosos como son la elaboración y la suscripción de un contrato adicional de plazo..."*

*En otra sentencia, la Sección Tercera reiteró este concepto en la forma que sigue:*

*"Se ha entendido la suspensión como la "parálisis transitoria del contrato", la cual, como es natural, tiene incidencia directa en el plazo convenido por las partes para el cumplimiento de una o varias de las obligaciones contractuales respectivas, por manera que, si aquella no opera, esto es no se acuerda entre las partes, seguirán corriendo los plazos contractuales".*

*Así las cosas, la suspensión materialmente constituye un intervalo pasivo en la dinámica del contrato cuando el cumplimiento de una, de varias o de todas las obligaciones a que están obligadas las partes resultan imposibles de ejecutar.*

*Por otra parte, la jurisprudencia ha reconocido la eficacia, existencia y validez de la suspensión en el negocio jurídico cuando las partes la utilizan como una medida excepcional y temporal encaminada a reconocer las situaciones de fuerza mayor, de caso fortuito o de procura del interés público -que de forma suficiente y justificada le dan fundamento-, y hacen constar esas circunstancias y sus efectos por escrito con la finalidad de salvaguardar la continuidad de la relación contractual.*

*... 9. Conclusiones de la Sala sobre los efectos de la suspensión en el tiempo*

*Se ha establecido que, durante la ocurrencia de la suspensión acordada por las partes en la ejecución del contrato, ante la imposibilidad de ejecutarlo, no se hacen exigibles determinadas obligaciones y el plazo que los contratantes tienen para cumplirlas no transcurre. Esto es que el tiempo "se detiene", y en consecuencia no se contabiliza.*

*Por consiguiente, al reanudar el cumplimiento de las obligaciones, el vencimiento del plazo que inicialmente estipularon las partes se posterga por un término igual al que duró la parálisis del negocio jurídico, lo que implica que se altera o desplaza la fecha de finalización del contrato.*

*Ahora bien, debe advertirse que la forma en que la suspensión incide en el plazo de la ejecución del contrato no es modificándolo pues en estricto sentido este continúa siendo el mismo que inicialmente se pactó. Lo que ocurre es que, por el efecto mismo de la figura, se deja de contabilizar el tiempo y reinicia el conteo una vez termina la suspensión del contrato. Lo que cambia entonces no es el plazo, sino el término o la fecha determinada en el contrato para el cumplimiento de la obligación principal.*

*Por ejemplo, si el cumplimiento de un contrato se sometió a la modalidad de un plazo extintivo de 31 días que inició el 1 de marzo y debía terminar el 31 de ese mes, y el contrato se suspendió desde el 5 de marzo hasta el 11, (e.i., por 6 días), esto implica que el plazo de cumplimiento de las obligaciones no expiró el 31 de marzo pues en esa fecha apenas habían transcurrido 25 días del plazo pactado, sino que se postergó por los 6 días de suspensión y en consecuencia la fecha para cumplir el contrato se trasladó en el tiempo y pasó a ser el 6 de abril, pero como puede advertirse el plazo de ejecución sigue siendo el mismo: los 31 días estipulados.*

*Aclara la Sala que si bien el plazo en la contratación estatal es considerado siempre como un factor relevante del contrato, en algunos casos la oportunidad en el cumplimiento de las obligaciones es absolutamente determinante e inalterable, (v.g., -el suministro de pantallas gigantes para la inauguración de unos juegos olímpicos, o la provisión de tarjetones electorales para las elecciones presidenciales programadas para un día cierto-), y por tanto, el desplazamiento de la fecha para el cumplimiento del contrato a pesar de la ocurrencia de la suspensión no procede.*

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*También es improcedente postergar la fecha de terminación del contrato cuando se evidencia la imposibilidad material de cumplir el objeto contratado al reiniciar el contrato suspendido, pues no podría admitirse la extensión del tiempo para cumplir un objeto imposible o que ya no existe.*

*Pueden existir otros elementos determinantes que hagan impostergable la fecha de terminación de los contratos estatales a pesar de la ocurrencia de la suspensión o de circunstancias que la permitan. Entiende la Sala que no es posible realizar un inventario que incluya todas las posibilidades por lo que resultará siempre forzoso hacer el análisis caso por caso."*

La suspensión del contrato es una medida a la cual acuden las partes con el ánimo de solventar dificultades en la ejecución de la relación comercial, su principal efecto es que difiere en el tiempo el deber de satisfacer la o las obligaciones pactadas.

#### **ii.ii. Forma del contrato estatal "Suspensión indefinida" vs Finalidad del acuerdo comercial.**

En lo tocante a la característica que permite determinar el perfeccionamiento y existencia del contrato estatal, se ha considerado, con fundamento en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 que ese tipo de pactos es solemne -constar por escrito-. Este aspecto es abordado por el profesor Expósito Vélez así,

*"La teoría general del derecho común concibe que los contratos puedan ser consensuales, solemnes o reales, dependiendo de los requisitos necesarios para su perfeccionamiento. En el derecho privado, se debe observar si para ello es necesario el simple consentimiento de las partes, el cumplimiento de alguna formalidad adicional a lo anterior o la entrega de la cosa objeto del contrato para determinar la clase de negocio de que se trata en cada caso concreto, siendo la regla de aplicación común considerar al contrato existente por el solo acuerdo de voluntades, como se desprende de la previsión expresa del artículo 824 C.Co.*

*Es así como el consensualismo en la práctica contractual privada se constituye en el elemento principal para la vinculación en una relación jurídica que da derechos e impone obligaciones a las partes, a un extremo tal que sin él muchos contratos no podrían celebrarse. Pero, económicamente la dificultad que presenta este tipo de acuerdos radica en la falta de prueba de la celebración del negocio, por lo que la parte cumplida no tiene forma de demostrar el pacto realizado o debe acudir a pruebas indirectas. Es por ello que se ha generado la tendencia de exigir formas en la mayoría de los contratos, en busca de dar seguridad jurídica a lo pactado, tanto para las condiciones de cumplimiento como para su efectiva demostración, sin contar con la facilidad de darlos a conocer a los terceros que potencialmente puedan verse afectados con el negocio, y con la ventaja que representa para el legislador la existencia de unos requisitos obligatorios que le permiten ejercer su poder de regulación y creación de normas que garanticen una ejecución efectiva y honesta de los acuerdos entre los particulares, y especialmente de estos con la Administración.*

*Entonces, en ciertos casos la ley hace excepciones a la regla general de consentimiento como único elemento para perfeccionar el acuerdo de voluntades, obligando a los cocontratantes a efectuar una serie de ritualidades específicas que permiten dar lugar a la existencia del contrato, las cuales, si no se cumplen, comportan la no existencia de lo pactado. En efecto, el artículo 1500 C.C. contempla los contratos solemnes, como casos restrictivos de forma concreta y como excepción frente a la generalidad del consentimiento catalogado como elemento suficiente para el nacimiento a la vida jurídica del negocio, como de igual modo lo hace el artículo 849 del C.Co.*

*Ahora bien, dada la naturaleza del contrato del Estado, este es esencialmente formalista en atención a motivos de certeza, claridad y seguridad, de modo que acá no opera el principio de libertad de forma de manifestación del consentimiento para efectos de la celebración y configuración del mismo. Por ello, su nacimiento a la vida jurídica debe rodearse del cumplimiento de requisitos que, de no reunirse a cabalidad, traerían como consecuencia su inexistencia, diferencia básica con el régimen privado, en donde la autonomía de la voluntad en este aspecto tiene total aplicación, salvo que exista norma especial que exija una forma determinada, cual es el caso de la hipoteca previsto en el artículo 2434 C.C.*

*Como consecuencia de lo anterior, en consideración a las clasificaciones legales y las elaboradas por la doctrina iusprivatista, se puede afirmar que el contrato estatal es de carácter (i) bilateral, por cuanto las partes adquieren obligaciones que se miran como recíprocas; (ii) oneroso, en cuanto reporta utilidad o beneficio para ambos contratantes, gravándose a favor del otro; (iii) conmutativo, como regla general, porque cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se entiende equivalente a lo que la*



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 I

*otra parte debe dar o hacer a su vez; y, (iv) principalmente, solemne, ya que la manifestación de voluntad, si no se expresa bajo la forma ad solemnitatem o ad substantiam actus exigida por la ley, es inexistente, es decir, se entiende que el contrato jamás ha sido creado para el mundo jurídico. Así, el contrato estatal es esencialmente formalista, a diferencia de lo que acontece en el derecho privado en donde impera, por regla general, la plena libertad de forma conforme al principio solus consensus obligat, en virtud del cual con la mera aceptación de la oferta nace el contrato a la vida jurídica. Ello significa que en el derecho administrativo la solemnidad es la regla general y absoluta para poder hablar de contrato estatal, de tal manera que acá opera el brocardico romano forma dat esse rei.*

*Es así como, según la doctrina, "en esencia, los contratos estatales, por regla general, son contratos solemnes, lo cual a la luz del artículo 1500 del Código Civil significa que están sujetos a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no producen ningún efecto. La solemnidad del contrato estatal deriva de la totalidad de requisitos dados en la ley y que son de obligatorio cumplimiento para su configuración, los cuales implican la ejecución de actos preparatorios, constitutivos y confirmatorios, que determinan la conjunción de la existencia, validez y eficacia del contrato, elementos estos definitivos para la estructuración de todo tipo de negocio jurídico. Por ende, la omisión de cualquiera de los requisitos previstos en las disposiciones legales, salvo excepciones consignadas en las mismas, determina que el contrato no se forma, no produce efecto alguno; y su aplicación se hace extensiva a todos los contratos celebrados entre la Administración y los particulares u otra entidad pública, eliminando la clasificación iuscivilista de los contratos en consensuales y reales, en cuanto ya no es suficiente la manifestación de la voluntad de las partes, ni debe contarse con la tradición de la cosa o bien objeto del contrato para el perfeccionamiento del mismo."<sup>2</sup>*

De acuerdo con lo que se acaba de comentar, se tiene que el contrato estatal es solemne, toda vez que requiere el cumplimiento de una formalidad, como lo es que el acuerdo conste por escrito. Ese carácter solemne irradia las actuaciones que se relacionan con el mismo o con su ejecución, tales como: Modificaciones, adiciones en valor o en plazo, informes de ejecución, actas de cumplimiento, actas de suspensión<sup>3</sup>, actas de reinicio, actas de liquidación, entre otros. De manera que esos pactos entre las partes deben constar por escrito.

No obstante, lo anterior, existen situaciones en las cuales la formalidad a la cual se ha hecho alusión puede llegar a entrar en conflicto con la finalidad que el acuerdo negocial pretende satisfacer, y le puede servir de pretexto a una o ambas partes para asumir conductas contrarias a la debida ejecución del objeto negocial, como es el caso de las suspensiones del contrato que se extienden en el tiempo de manera indefinida debido a que no se llega a un consenso para suscribir el reinicio.

Ese enfrentamiento entre la forma del contrato estatal y la finalidad que persigue el acuerdo negocial ha sido analizado por el Consejo de Estado, el cual ha considerado que,

#### *"3.4. La oportunidad que tenía el IDU para liquidar el contrato*

*El actor también cuestionó la facultad que tenía el IDU de liquidar unilateralmente el contrato, teniendo en cuenta que no se cumplían las condiciones para hacerlo, concretamente: la legalización de los precios de las obras extras y la suspensión del plazo, y por eso actuó con falsa motivación. En este mismo sentido, alega que es espurio que el plazo hubiera vencido el 2 de mayo de 1990 –como dice la resolución No. 524–, porque en realidad estaba suspendido, de manera que seguía vigente.*

*Observa la Sala que hay varios hechos confusos alrededor de este aspecto, lo que propicia su litigiosidad. De un lado, que la cláusula vigésima reguló la "suspensión del contrato", y estableció que cuando se presentaran circunstancias de fuerza mayor o de caso fortuito las parte podían suspenderlo,*

*"... mediante la suscripción de un acta en donde conste la circunstancia que la origina, la fecha de suspensión y la fecha o el evento previsto para la reiniciación de las obras, sin que para los efectos del*

<sup>2</sup> EXPÓSITO VÉLEZ, J.C. Forma y contenido del contrato estatal, ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, pp 26 a 31.

<sup>3</sup> En lo atinente a la suspensión de la relación negocial en la cláusula novena del contrato No. 296 de 2015 se dijo que, "SUSPENSIÓN TEMPORAL. En eventos de fuerza mayor o caso fortuito, y en las demás causales debidamente justificadas mediante actas aprobadas por el supervisor, las partes podrán suspender la ejecución del contrato. Este hecho, previo concepto del supervisor, se hará constar en acta que suscribirán el CONTRATISTA y el supervisor con el visto bueno del (la) Secretario de Infraestructura en su calidad de ordenador del gasto. En la misma se consignarán clara y detalladamente las razones de la suspensión y el plazo de la misma, así como la obligación del EL CONTRATISTA de prorrogar vigencia de la garantía Única por un término igual al de la suspensión. El Término de suspensión no se computará para efectos del plazo extintivo. Expirado el término de la suspensión, las obras se reiniciarán dejando constancia del hecho en el acta correspondiente, la cual se diligenciará en la misma forma que el acta de suspensión".



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

plazo extintivo se compute el tiempo de la suspensión. Para reiniciar las obras se deberá suscribir el acta correspondiente y modificar las garantías a que haya lugar." –fl. 71, cdno. 1-

Mediante el Acta No. 5, de marzo 12 de 1990 –fl. 83, cdno. 1-, las partes acordaron suspender el contrato, y establecieron como "FECHA PREVISTA DE REINICACIÓN: Abril 16 de 1990".

El problema que aconteció luego es que no se suscribió, en ese día, el "acta de reinicio", de manera que el contratista entendió que el contrato siguió suspendido, mientras que la entidad entendió que se reactivó en esa fecha. De ahí en adelante existe una cantidad de comunicaciones entre las partes, en las cuales la entidad le pide al contratista que se acerque a suscribir el acta de reiniciación, incluso la de entrega de obra y también la liquidación del contrato –fls. 168, 171, 180, entre otros, cdno. 1-. El contratista contesta, por su lado, que no le han pagado las obras extras y por tanto no suscribe más actas.

Algunas de esas comunicaciones son de mayo y de junio de 1991 –fl. 180 y 181, cdno. 1-, es decir, más de un año después de la suspensión de las obras, sin que las partes se pusieran de acuerdo sobre el estado del contrato. En este contexto, la Sala debe resolver si el contrato había terminado, o si estaba suspendido, teniendo en cuenta que en el acta de suspensión las partes establecieron, directamente, la fecha en que se reanudaba –de modo que, en principio, no se necesitaba el acta de reanudación-; no obstante, la cláusula citada del contrato señala que en todo caso se debía suscribir el acta de reanudación, así que nos encontramos ante disposiciones contradictorias.

En un caso parecido a este, por lo menos en relación con algunos aspectos del litigio, se tuvo la ocasión de manifestar –sentencia del 24 de enero de 2011, exp. 16.492. CP. Enrique Gil Botero- que:

"La Sala encuentra demostrado que la ejecución del contrato inició el 27 de junio de 1994 –según el Acta de iniciación suscrita por las partes-, y se sabe que el plazo de ejecución era de 120 días calendario. Cuando había transcurrido menos de la mitad del término, el 24 de agosto de 1994, el contratista le solicitó al Alcalde municipal que lo suspendiera, "... debido al constante retraso (sic) en el suministro de materiales pues me han ocasionado problemas con el personal que en ella labora. Esto hasta cuando estén en condiciones de suministrar materiales oportunamente" –fl 24, cdno. ppal.-. Esta solicitud se aceptó el 1 de septiembre de 1994, cuando las partes suscribieron el "Acta de suspensión No. 1" para interrumpir la ejecución del contrato –fl. 25, cdno. ppal.-.

"Un año después, estando suspendido el contrato, es decir, faltando plazo para su vencimiento, el contratista le solicitó al Alcalde municipal –el 7 de septiembre de 1995- que le autorizara ceder el contrato al señor Jorge Enrique Romero –fl. 23, cdno. ppal.-, a lo cual accedió el 13 de septiembre de 1995, día en que igualmente se perfeccionó la misma, de tal suerte que, en adelante, el contratista fue el señor Jorge Enrique Romero –fls. 33 y 34, cdno. ppal.-.

"En los aspectos examinados, también resulta incorrecto el análisis del tribunal, porque olvidó que el plazo estuvo suspendido todo ese tiempo, y por tal motivo la cesión se perfeccionó en vigencia del contrato.

"Sin embargo, el a quo apoyó su criterio en el hecho de que cuestionó el término excesivo que estuvo suspendido el contrato, y consideró: i) que la suspensión de estos no puede ser indefinida, y, además, ii) que sólo puede producir efectos por el término que resta para ejecutar el contrato respectivo, y de esa forma limitó temporalmente la posibilidad de suspender la ejecución de un negocio. Esta posición implica, para poner unos ejemplos sencillos que la concreten, que, si un contrato tiene un plazo de un año, y se suspende en el primer mes de su ejecución, la suspensión no puede exceder de 11 meses; ahora, si han transcurrido 10 meses del plazo la suspensión no puede exceder de 2 meses, y así sucesivamente. En ambos casos es lo que resta del término pactado.

"La Sala no comparte este punto de vista, porque en la ley 80 de 1993, y en el derecho civil y comercial, al cual remite aquella –arts. 13, 32 y 40-, no existen razones para pensar y exigir que la suspensión de un contrato exija acordar un día determinado para que se reanude el mismo. Esta posición niega la realidad propia de la ejecución de los negocios jurídicos, tanto públicos como privados, que pueden encontrarse en circunstancias materiales que hacen imposible definir cuál será el término de interrupción probable de las obligaciones. De hecho, en muchos casos no sólo es difícil sino imposible definir un día cierto en que se reactivará el plazo de ejecución.

"Este tipo de decisiones, en principio, pertenecen a la autonomía de la voluntad, de manera que las partes pueden disponer del asunto con libertad. Ahora, cuando alguna de ellas se sienta lesionada, porque la suspensión excede lo que razonablemente permite el negocio o las circunstancias que la causaron, entonces podrá ejercer los mecanismos jurídicos que el ordenamiento jurídico tiene disponibles para resolver el problema jurídico en ciernes –bien el arreglo directo, bien alguno propio de



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 I

la heterocomposición-, y por eso es incorrecto señalar, por vía de principio general, que un contrato no se puede suspender por tiempo indefinido, y menos aún que el término máximo será lo que resta del plazo inicialmente pactado.

"Esto tampoco impide que la parte afectada con la suspensión, prolongada excesivamente en el tiempo, pueda solicitar la terminación del contrato, con sus correspondientes indemnizaciones, como quiera que lo expresado no significa que las partes están obligadas a permanecer indefinidamente vinculadas a un contrato, que pudo suspenderse por causas ajenas a las partes o imputables a alguna de ellas. Sin embargo, esto requiere una valoración judicial, a falta de que las mismas partes no puedan resolver sus diferencias, y es en este sentido que se afirma que la posición del a quo no es admisible.

"Precisamente, en el caso concreto, las partes tenían conciencia de que para la fecha en que se suspendió, y luego se cedió el contrato, este seguía vigente, sólo que, suspendido, pero cuando la situación de inejecución empezó a causar daños a una de ellas, más allá de lo que estimó podía soportar, acudió al juez para dirimir la controversia. Por tanto, la Sala considera que la cesión se hizo durante la vigencia del contrato, y en esa medida también se revocará el basamento del tribunal en relación con este aspecto, que dejaron sin efectos el negocio jurídico.  
(...)

"Ahora bien, el contrato se cedió el 7 de septiembre de 1995, conociendo el nuevo contratista que estaba suspendido. No obstante, es obvio que no podía permanecer siempre en ese estado, y por ello se entenderá que pasado un mes se debió reiniciar la ejecución, teniendo en cuenta que ya tenía un año de suspendido."

Aplicada la lógica de esta providencia al caso concreto, y valorada la actitud de las partes del negocio, la Sala entiende que el contrato de obra No. 105 de 1.989 terminó, atendiendo a la actitud de desidia asumida por el contratante y el contratista, pues nunca tuvieron la intención de reanudarlo, por falta de acuerdo sobre varios problemas que fueron los que, finalmente, trajeron ante esta jurisdicción.

De manera que resultaría irracional mantener eternamente suspendido el negocio jurídico, como parece sugerirlo el actor, porque esta actitud no consulta la realidad del comportamiento de las partes. Entre otras cosas, a diferencias del caso citado –donde se demostró la intención de los contratantes de reanudar el negocio, aun mucho tiempo después de su suspensión- en este ninguna parte cambió su actitud, de manera que esta jurisdicción, interpretada la actitud de ellos, considera que el contrato había terminado, mucho antes de su liquidación unilateral, y por esa razón era posible que la entidad lo finiquitara, pues para esos efectos fue que la ley le asignó a las entidades estatales la facultad exorbitante de actuar de este modo, cuando no es posible llegar a un acuerdo con el contratista, quien perfectamente habría dejado este contrato en una indefinición eterna, que contradice el interés general que está llamado a defender la entidad estatal.

En conclusión, el IDU liquidó el contrato estando autorizado para ello, porque la lectura que hizo de las razones de hecho y de derecho que lo justificaban se corresponden con el interés general que lo autorizaba para que obrara de esa manera."<sup>4</sup>

De los argumentos expuestos por el Tribunal Contencioso Administrativo, se tiene que el elemento principal que permite esclarecer la forma como se ha de proceder cuando se está frente a este tipo de situaciones problemáticas es la valoración conducta contractual asumida por los extremos de la relación.

Ahora, si bien tanto en el acto de suspensión No.2 como en el acto de ampliación de suspensión del mes de mayo de 2020, el supervisor y el contratista manifestaron que para la reanudación del plazo del contrato se suscribiría de manera oportuna la correspondiente acta de reinicio, lo cierto es que el motivo o la causa de la suspensión fue determinada por las partes al cumplimiento de una condición, la cual consistió en que la ESE ISABU entregará la actualización de la capacidad instalada que permitiera la continuidad y ejecución del contrato de consultoría. Por lo tanto, si bien se pudiera pensar que dado que en el acuerdo de voluntades suscrito entre el supervisor y el contratista se dispuso que el reinicio del contrato requería de la suscripción de un acta y que debido a lo acordado para su reanudación es indispensable la suscripción formal del acta de reinicio<sup>5</sup>, esta situación debe ser valorada de

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 19 de octubre de 2011 proferida en el proceso radicado bajo el No. 25000-23-26-000-1992-07954-01(18082), fundamento jurídico No. 3.4.

<sup>5</sup> Esta posición, por ejemplo, es planteada por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente en el concepto No. C -890 de 2024, dentro del cual ha indicado: "Ahora bien, cuando se suscribe un acta de suspensión se puede establecer, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, que el plazo del contrato se reactivará una vez se firme el acta de reinicio correspondiente. En tal caso, como se explicó, si la entidad estatal debe gestionar su actividad contractual en el SECOP II, tanto



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

acuerdo con los parámetros que se acaban de transcribir según los lineamientos del Juez Contencioso. Es decir, atendiendo que una suspensión no puede ser indefinida, pero que además es un requisito para su procedencia una causa válida y suficiente para su uso, será necesario valorar por parte del Supervisor si en efecto con la situación descrita que ocurrió en el año 2023, es decir, la comunicación de la E.S.E ISABU al Municipio y del Municipio al contratista en el cual se colocaba en conocimiento sobre el visto bueno y aprobación del estudio y oferta y demanda del proyecto por parte de la Secretaría de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, se entendió que el cumplimiento de la condición que dio lugar a la suspensión se encontraba superada y no había lugar a mantener en ese momento el contrato en estado de suspensión o si por el contrario, a pesar de dicha comunicación el entendimiento y comportamiento de las partes consistió en que el estado de suspensión se mantenía vigente por no haberse superado las causas que dieron lugar a ello.

Por lo tanto, le corresponde al Supervisor de acuerdo con lo que repose en el expediente, examinar si con posterioridad a la fecha en que el contratista responde el traslado de la comunicación del ISABU de que trata del año 2023 exactamente el oficio de fecha 14 de abril de 2023, la intención de las partes fue la de dar por terminado el contrato al no tener intención de reanudarlo y mantenerlo en un estado de indefinición sin justificación, en este evento deberá determinarse la fecha en que se configuró esa situación para fijar la fecha de terminación del contrato; o sí, por el contrario, esto es, que existieron posterior a esa fecha comunicaciones o comportamientos de las partes en los que se observe que el estado de suspensión no se había superado por el no cumplimiento de la condición y entonces se estimaría que el negocio jurídico no se encuentra extinto, sino que continúa suspendido.

### ii.iii. De la imposibilidad en el cumplimiento de la obligación como forma de terminación anormal del contrato.

El artículo 1602 del Código Civil aplicable a la contratación estatal en virtud de la remisión efectuada por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, contempla que,

*"ARTICULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales."*

La obligación es el ligamen, atadura o vínculo jurídico que se establece entre dos personas determinadas, por virtud del cual una de ellas, el deudor o sujeto pasivo de la relación jurídica, se obliga frente al acreedor o sujeto activo, a cumplir una determinada prestación que puede consistir en dar, hacer o no hacer algo con el fin de satisfacer los intereses de este último, sean éstos de carácter patrimonial o no<sup>6</sup>.

Por su parte, los artículos 3º y 26 de la Ley 80 de 1993 estipulan las reglas referentes a los fines de la contratación y al principio de responsabilidad, en los siguientes términos:

el acta de suspensión, como la de reinicio, deben gestionarse *transaccionalmente* en el SECOP II, precisamente porque en esta plataforma la contratación debe tramitarse en línea y en tiempo real. Sin embargo, en ejercicio de la misma autonomía de la voluntad y en consideración a las razones que han motivado el cese provisional de la ejecución del contrato, otra metodología que pueden emplear las partes para elaborar el acta de suspensión es indicar en ella que la ejecución se reactivará cuando se cumpla un determinado plazo o condición, de manera automática, sin necesidad de suscribir un acta de reinicio. Esto es posible, porque el segundo y tercer inciso del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establecen: «[...]Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. *En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración*» [énfasis fuera de texto]. Como se observa, en los negocios jurídicos –siendo el acta de suspensión uno de ellos, porque se trata de un acuerdo de voluntades para crear obligaciones– las entidades pueden incorporar las *condiciones* y *cláusulas* que sean necesarias y convenientes. Pues bien, de conformidad con los artículos 1530 y siguientes del Código Civil –que establecen las condiciones o términos a los que pueden sujetarse las obligaciones, y que se aplican por la remisión que hacen los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 a las normas comerciales y civiles–, en el acta de suspensión puede estipularse que el plazo de ejecución del contrato se reactivará cuando se cumpla una condición o sobrevenga una fecha específica. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado en auto del 10 de mayo de 2019, donde indicó: «[...] De modo que, los contratos estatales pueden suspenderse de común acuerdo por la ocurrencia de circunstancias que lo justifiquen. Así, aunque subsiste el vínculo contractual no corre el plazo inicialmente pactado y no se ejecutan las obligaciones. El contrato se reinicia cuando se cumpla la condición o el término dispuesto en el acuerdo de suspensión o anticipadamente por convenio de las partes.» Así las cosas, atendiendo a los términos en los que se haya pactado la suspensión es posible que no sea necesario suscribir luego un acta de reinicio para que se reactive la ejecución del contrato, sino que tal reactivación opere *automáticamente*, cuando se cumpla la condición o fecha cierta que las partes hayan pactado.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 8 de febrero de 2017, radicado No. 25000-23-36-000-2013-01717-01(54614).



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 I

*"Art. 3º. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, 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."*

*"ARTÍCULO 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1º. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."*

Ahora bien, por regla general el deudor debe responder por su obligación, es decir, una vez se compromete a cumplir o ejecutar una determinada prestación en favor del acreedor y a garantizar el resultado útil y final de la misma, no puede liberarse de ella y la obligación no se extingue hasta tanto no ejecute esa prestación en los términos y condiciones en los que se obligó, salvo que se presenten ciertas circunstancias totalmente ajenas a su voluntad que lo ubiquen en una situación de imposibilidad de cumplimiento. Por regla general los contratos que celebran las Entidades Públicas deben ejecutarse de manera total, ello se debe en primer lugar al carácter vinculante de la relación negocial, y en segundo lugar a las finalidades<sup>7</sup> y derechos e intereses que pretenden satisfacer. Sin embargo, durante la ejecución del contrato es posible que se surjan circunstancias que afecten su normal desarrollo, una de ellas es la que se conoce en el ámbito doctrinal como "imposibilidad sobrevenida", sobre este tema el profesor Hinestrosa expone que,

#### *"XX. POSIBILIDAD DE LA PRESTACIÓN*

##### *152. POSIBILIDAD FÍSICA Y POSIBILIDAD JURÍDICA*

*En lo que hace a la posibilidad del objeto, lo primero que se ocurre es indagar acerca de qué se entiende por tal. Posible es la prestación susceptible de cumplimiento. Concepto que incluye, delantamente, la alternativa de cumplimiento-incumplimiento. Esto es, que la prestación pueda ejecutarse y a la vez pueda no ser ejecutada, o sea que el deudor pueda desenvolverse discrecionalmente frente a ella y al consiguiente deber. Aun cuando allí, a lo menos en algunos aspectos y ejemplos, la cuestión no sería tanto de origen físico, sino jurídico y, por lo mismo, no tendría propiamente que ver con la posibilidad física, sino con la jurídica, rectius, con la licitud. En todo caso, el punto de partida es elemental: "la prestación es posible cuando, abstractamente, es susceptible de ejecución"*

##### *..153. IMPOSIBILIDAD INICIAL Y SOBREVENIDA*

*Comenzando por el último punto, la diferencia es elemental: acá se trata de examinar los requisitos del objeto para la viabilidad de la obligación al surgimiento de esta, y no de sus vicisitudes, punto que será objeto de análisis a propósito de la extinción de la relación obligatoria por imposibilidad posterior sobrevenida (infra nº 628 y ss.). Es decir, de observar si la prestación es o era imposible con posterioridad. Si la prestación se hace imposible, habrá de indagar cómo, cuándo y, ante todo, por qué causa, física o jurídica, y la participación o extraneidad de deudor en tal resultado, por cuanto el tratamiento de dicha imposibilidad varía con las circunstancias y la índole de la prestación y de la relación jurídica, y sólo excepcionalmente libera al deudor, siendo de recordar la regla de culpa (o mora) perpetuatur obligatio. En tanto que si la imposibilidad es inicial, por así decirlo, congénita, su relevancia es objetiva, dijérase que absoluta en sus efectos: impide que la obligación surja, independientemente de su causa, si que también de si fue o no del conocimiento de ambas partes de o de una de ellas.*

##### *...628. IMPOSIBILIDAD SOBREVENIDA*

*La obligación tiene por contenido una conducta determinada, de naturaleza patrimonial, que una persona determinada (deudor) debe realizar a fin de satisfacer un interés, patrimonial o no, de otra persona (acreedor). Por lo mismo, para que la relación se materialice es menester que esa actividad, comisión o abstención, acto personalísimo o fungible del deudor, dación o entrega de una especie de bienes de género, sea física y legalmente posible. De no ser posible inicialmente la prestación por uno u otro motivo, el vínculo será del todo ineficaz.*

*Pero bien puede ocurrir que, habiendo sido factible tal prestación a la hora del nacimiento de la obligación (ante todo, de la celebración del negocio jurídico), en el tiempo que media entre la*

<sup>7</sup> Dentro de este concepto se incorpora la continua y eficiente prestación de servicios públicos.



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

constitución de la deuda y la oportunidad del pago la prestación se haga imposible, por una infinidad de causas. Ahora bien, la expresión "imposible", puede tomarse en distintos sentidos y, según ellos, sus efectos varían. Concretado el análisis a la imposibilidad sobrevenida, es claro que delante de una imposibilidad definitiva no cabe pensar en satisfacción específica del acreedor. Pero, dando por descontado este efecto, importa establecer si el deudor sigue vinculado y el acreedor conserva un interés susceptible de realización coactiva, ya no innatura, dada la imposibilidad del débito primario, pero sí en el equivalente pecuniario de este: perpetuatur obligatio en la aestimatio pecunia (art. 1731. C.C.). O si, por el contrario, la imposibilidad, en atención a su origen, a la forma y oportunidad en que se presentó, a la índole de la prestación, a la clase de relación entre las partes, a lo que la ley dispone al efecto por consideraciones ético-políticas o, en fin, a lo estipulado por aquellas, implica la extinción de la obligación, con la consiguiente liberación del deudor (art. 1729 C.C.). Inejecución de la prestación, con efectos liberatorios, por causa no imputable al deudor, como modo extintivo de la relación obligatoria...

### 632.IMPOSIBILIDAD TOTAL Y PARCIAL

La situación en que se encuentra el deudor a causa de acontecimiento extraño a él y cuyas consecuencias no esté llamado a asumir, puede ser de imposibilidad total de ejecución de la prestación o apenas de un imposibilidad parcial. Y ello puede darse tanto en las prestaciones de ejecución inmediata como en las de ejecución sucesiva o escalonada, más proclives a ella, en especial cuando se extiende a un tiempo largo. La reflexión a que invita esta variedad de hipótesis es la de que, en la medida que la prestación sea posible así sea solo en parte, el deudor permanece obligado, esto es, que, llegado el caso, su liberación apenas será parcial por dicho concepto y plena una vez que ejecute la parte que es posible. Así, dichos interés y función no puede atenderse con la ejecución de la parte factible, el acreedor no está llamado a aceptar dicha fracción, y la relación terminará en un todo, en una parte por imposibilidad sobrevenida y en la parte restante por la frustración de su finalidad, con lugar en esta a restitución, pero no a indemnización.<sup>8</sup>

El Consejo de Estado se ha referido a este tema en los siguientes términos,

"42. La imposibilidad sobrevenida para dar cumplimiento a una obligación por un hecho imprevisible, irresistible y externo supone la preexistencia misma de la obligación cuyo cumplimiento deviene imposible para el deudor, lo que permite romper el "nexo causal entre la no ejecución del contrato y el daño derivado del mismo..."<sup>9</sup>

De igual manera, en otra decisión judicial el Juez Contencioso dispuso lo siguiente,

"En ese orden, se concluye que para el 31 de diciembre de 1999 se presentó al menos un supuesto que daba lugar a la terminación del vínculo negocial: la imposibilidad de continuar ejecutando su objeto. Sobre la figura de la terminación de los contratos suscritos por la Administración Pública, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

"A propósito de la terminación, entendiendo que esa figura no es más que la finalización o extinción de la vigencia de un determinado vínculo obligacional de la Administración, siguiendo los lineamientos que al respecto ha trazado la doctrina, resulta perfectamente posible distinguir entre modos normales y modos anormales de terminación de los contratos. En la primera categoría, esto es entre los modos normales de terminación de los contratos de la Administración, suelen y pueden incluirse las siguientes causales: a).- cumplimiento de/ objeto; b).- vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato; y c).- acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes. Los modos anormales de terminación de los contratos de la Administración se configuran, a su turno, por: a).- desaparición sobreviniente del objeto o imposibilidad de ejecución del objeto contratado; b).- terminación unilateral propiamente dicha; declaratoria de caducidad administrativa del contrato; d).- terminación unilateral del contrato por violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades; e).- desistimiento -o renuncia-, del contratista por la modificación unilateral del contrato en cuantía que afecte más del 20% del valor original del mismo; f).- declaratoria judicial de terminación del contrato; y h).- declaratoria judicial de nulidad del contrato. Además se encuentra, como causal de terminación de los contratos de la Administración, el mutuo consentimiento de las partes, la cual se ubica en un estadio intermedio, puesto que no corresponde exactamente a los modos normales de terminación del contrato -puesto que al momento de su celebración las partes no querían ni preveían esa forma de finalización anticipada-

<sup>8</sup> HINESTROSA, F. Tratado de las Obligaciones, Tomo I, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, tercera edición, pp. 272, 273, 779, 780, 785 y 786. En la obra del profesor Valencia Zea se estudia también el tema de la imposibilidad, sin embargo, se denomina como subsiguiente en lugar de sobrevenida, así mismo se aborda lo referente a su carácter total o parcial. Cfr. VALENCIA ZEA y ORTIZ MONSALVE, Derecho Civil de las Obligaciones, Tomo II, Ediciones Temis, Bogotá, reimpresión de la novena edición, pp. 377 y 378.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 2 de Junio de 2021, fundamento jurídico No. 42, proferida en el proceso radicado bajo el No. 17001-23-00-000-2012-00064-01(49802).



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 I

como tampoco corresponde en su totalidad a los modos de terminación anormal, dado que está operando la voluntad conjunta de las partes y ello forma parte esencial del nacimiento y del durar normal de todo contrato.

*“ De conformidad con la correspondencia cruzada entre las partes y con el testimonio del director de obra del contrato No. 009, Gilberto Díaz-Granados, se advierte que el objeto del negocio jurídico debía ejecutarse entre agosto y diciembre de 1999, y que, aunque en ese el lapso se ejecutaron la mayoría de las obras, la parte final del objeto del contrato no pudo culminarse por cuanto para ese propósito era necesario que la entidad efectuara unas obras de dragado que, a la postre, tardaron aproximadamente 4 años.*

*Del examen de las pruebas en mención se concluye que para la fecha en que se suscribió el acta de recepción y entrega de obra (20 de diciembre de 1999), las partes ya tenían pleno conocimiento de que el objeto del contrato No. 009 no podría culminarse en el plazo establecido debido a la necesidad de efectuar unas obras de dragado para la finalización de la rampa submarina, obras cuya ejecución en el tiempo era incierta, pues no se sabía cuánto tardaría su realización, menos aún por cuanto para esa época ni siquiera la entidad había contratado las personas, ni el equipo que se requeriría en adelante para desarrollarlas.*

*En estas condiciones, ante la evidencia de la inviabilidad material de la ejecución de la integridad del objeto del contrato No. 009 y la aproximación del vencimiento de su plazo, en criterio de la Sala, la finalización de las obras faltantes no podían quedar en suspenso de manera indefinida, pues de cara a la imposibilidad de culminar el objeto del contrato en el término señalado por la circunstancia advertida, las partes han debido, de un lado, efectuar oficialmente una suspensión del contrato —siempre que aún se encontrara vigente- precisando el término de la misma y la fecha prevista para su reanudación —lo cual en el caso no ocurrió- o, ante el impedimento de determinar con exactitud el período que habría de demorar la ejecución de la obras requeridas (que en el caso fue de 4 años), han debido realizar las gestiones pertinentes para liquidarlo ya fuera bilateral o unilateralmente en el estado en que se encontrara, sin que, se reitera, fuera posible jurídicamente dejar su ejecución en el limbo”.*

*“Así las cosas, la Sala concluye que a partir del vencimiento del plazo del contrato (31 de diciembre de 1999), sin que hubiera mediado un acuerdo expreso encaminado a ampliar su vigencia o a disponer la suspensión del mismo para finalizar posteriormente su objeto, y ante la imposibilidad material de continuar con su ejecución, el paso a seguir indefectiblemente debía encaminarse a que las partes efectuaran las gestiones pertinentes para proceder a su liquidación dentro del plazo concedido por la ley”.*

De lo anterior, se concluye que en algunos eventos la ejecución del contrato se puede ver afectada total o parcialmente por una imposibilidad, la cual entre otras cosas puede ser sobrevenida, dependiendo de los factores que la ocasionaron, la manera como se presentó, al tipo de prestación, entre otras circunstancias, sin embargo, dicha situación puede llegar a liberar al contratista del deber de cumplimiento<sup>10</sup>. No obstante, a lo anterior, lo que si conlleva el acaecimiento de una situación de desaparición sobreviniente del objeto o de imposibilidad de ejecución del objeto contratado es en la terminación anormal del contrato y como paso a seguir a su liquidación, pues no es posible que un contrato en este estado – se pretenda postergar la fecha de terminación cuando se evidencia la imposibilidad material de cumplir el objeto contratado, pues no podrá admitirse la extensión del tiempo para cumplir un objeto imposible o que ya no existe, por lo que no es admisible entonces que contratos con estas condiciones se dejen en un estado de limbo jurídico.

De esta manera, y atendiendo según lo manifestado por el supervisor en su análisis de acuerdo al concepto allegado con la presente solicitud, donde califica que el presente contrato de consultoría se encuentra inmerso en un estado de imposibilidad de ejecución por estar en presencia de un hecho futuro e incierto que depende incluso de la gestión de otras entidades

<sup>10</sup> No cualquier imposibilidad tiene la virtualidad de liberar al deudor o de extinguir la obligación a su cargo, pues la causa que dé lugar a esa situación debe ser: i) sobrevenida, es decir, que el deudor no tenga conocimiento o no hubiera podido prever su ocurrencia al momento de celebrar el contrato o negocio jurídico; ii) Definitiva, es decir, que sus efectos o consecuencias no puedan ser asumidos o sorteados a través de otros mecanismos desde el inicio de la ejecución del contrato; iii) Objetiva, es decir, que no se ocasione por una mera dificultad subjetiva, personal o económica del deudor, sino que sea totalmente ajena a su voluntad y; iv) que sea imprevisible e inevitable para éste, es decir, que el deudor no haya podido contemplar su advenimiento previamente a su ocurrencia y que no haya sido posible evitar o menguar sus consecuencias o efectos. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 8 de febrero de 2017, radicado No. 25000-23-36-000-2013-01717-01(54614).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

distintas a los extremos contractuales, lo que conlleva de acuerdo a lo antes visto - a determinar que ante esa calificación de imposibilidad de ejecución, la Entidad deba entonces proceder a la liquidación del contrato,

Ahora bien, y ante la situación expuesta por el supervisor en la que advierte de unas ejecuciones parciales y pagos al contratista, la Administración a través de la supervisión está en el deber no solo de verificar y analizar todo lo relacionado con la materialización de la figura de la imposibilidad de ejecución, sino también tiene a su cargo la revisión de la obligación u obligaciones que fueron ejecutadas, recibidas y pagadas, en el sentido de que si no cumplen con lo contratado pero además no tienen ningún beneficio o utilidad para la Entidad por haberse ejecutado sin parámetros técnicos o por fuera de ellos, será necesario requerir y exigir al contratista su restitución o devolución, lo anterior, bajo el entendido que si el contratista desde el acta de suspensión No1, se percató de las dificultades o vicisitudes que se estaban presentando que impedían continuar y ejecutar adecuadamente el contrato, debió como experto en la materia y colaborador de la Administración en el cumplimiento de sus fines y no un simple ejecutor material<sup>11</sup>, adoptar las medidas necesarias para sortear los efectos y consecuencias de las vicisitudes en torno a la capacidad instalada o alegar en ese momento la imposibilidad de llevar la prestación a feliz término.

#### **ii.iv. El acta de liquidación como elemento definitorio de la relación contractual y etapa posterior a la terminación normal o anormal del contrato.**

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 modificado tanto por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 como por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012 regula lo atinente a los supuestos en los que procede la liquidación, a su vez fija lineamientos en cuanto al contenido de la misma, en los siguientes términos,

*"Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.*

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

*En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo."*

Como se indicó en puntos anteriores, en los casos en que se está en presencia de situaciones que imposibiliten materialmente continuar con la ejecución de un contrato, el paso a seguir indefectiblemente es efectuar las gestiones para su liquidación dentro del plazo concedido por la Ley. Ahora, dado que el presente contrato es de aquellos en los que según la Ley se requiere de la etapa de liquidación, es necesario indistintamente del modo de su terminación proceder a practicarla.

En cuanto a lo que ha de entenderse por liquidar el contrato la profesora Aída Patricia Hernández Silva precisa que,

*"Liquidar significa hacer el ajuste formal de una cuenta; saldar, pagar enteramente una cuenta; se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes a favor o en contra de cada uno. Procede a la terminación normal o anormal del contrato. La liquidación del contrato es un procedimiento mediante el cual la administración y el contratista se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales, como también respecto de las vicisitudes presentadas durante su desarrollo. Es un acto que, por ende, aclara y define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes del negocio jurídico."<sup>12</sup>*

De otra parte, en lo referente a la naturaleza jurídica y sobre los acuerdos que se pueden formalizar en el acto de liquidación, la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad de la última de las reformas mencionadas, consideró que,

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 8 de febrero de 2017, radicado No. 25000-23-36-000-2013-01717-01(54614). Esta clase de conductas, incluso, pueden llegar a ser calificadas como contrarias al principio de buena fe objetiva que debe permear toda relación contractual.

<sup>12</sup> HERNÁNDEZ SILVA, A.P. *La liquidación del contrato estatal*, en Revista Digital del Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, No. 1, 2009, p. 1.



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*"8.3.- La liquidación de los contratos estatales (de mutuo acuerdo o unilateral) es el acto jurídico a través del cual las partes (administración y contratista) hacen un ajuste de cuentas con ocasión de las obligaciones derivadas del negocio celebrado y de las condiciones de su ejecución y cumplimiento por cada una de ellas.*

*El Consejo de Estado ha explicado que la liquidación se enmarca dentro de la etapa final del contrato, "en la cual las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación negocial".*

*La jurisprudencia contencioso administrativa 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".*

*8.4.- Considera la Corte que el hecho de que la norma acusada 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. Precisamente por ello la jurisprudencia ha advertido que "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" [38]. En otras palabras, ni los acuerdos alcanzados, ni las declaraciones mutuas de paz y salvo, tienen un impacto más allá del que surge directamente del vínculo negocial."<sup>13</sup>*

En lo tocante al acto de liquidación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, Expósito Vélez expresa,

*Además de ese corte de cuentas en el cual debe aparecer la forma en que fueron ejecutadas las prestaciones pactadas por las partes, el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 dispone que en la liquidación las partes "acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar" y en ella "constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo". Es precisamente con fundamento en estos apartes de la citada norma como puede afirmarse que la liquidación bilateral de los contratos estatales constituye un mecanismo alternativo de solución de conflictos puesto que con sus suscripción, las partes aceptan que se han reconocido todas las sumas de dinero que existan pendientes para cada una de ellas, de tal manera que se ponga fin a las controversias que se suscitaron en la ejecución de contrato y puedan declararse las partes a paz y salvo.*

*En relación con lo dispuesto por los apartes citados del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, la doctrina nacional ha dicho:*

*La liquidación por mutuo acuerdo, en colaboración armónica para dejarse mutuamente a paz y salvo, permite a las partes contratantes ajustar las obligaciones pendientes de reconocimiento entre ellas, pues el acta contentiva del acuerdo es un vehículo apto para conciliar diferencias existentes, para transigirlas, evitando pleitos futuros, toda vez que en este momento, la entidad puede reconocer obras ejecutadas y no pagadas, hacer compensaciones por extracostos, hacer reconocimientos, con los cuales las partes ajusten y mantengan el equilibrio económico del contrato. [...]*

*Esto permite concluir que el acto de liquidación tiene el contenido y fuerza de un verdadero acto de conciliación, figura que permite a las partes poner fin a sus divergencias con los reconocimientos que sean necesarios. Si la entidad aprovecha esta figura, no requerirá acudir a la conciliación para hacer los reconocimientos que legalmente corresponden al contratista por perjuicios, por extracostos, por la ejecución de obras extras o adicionales no reconocidas, etc., pues el acta de liquidación es suficiente para ello. Igualmente, en el acta de liquidación del contrato procede la transacción para que la entidad y el contratista eviten el pleito futuro o se ponga fin a uno ya planteado durante la ejecución del contrato.*

*En resumen, podemos decir que la Ley 80 de 1993, al regular el contenido de la liquidación dio origen a un instrumento que no sólo permite a las partes hacen (sic) una relación histórica de la ejecución del*

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 967-12, fundamentos jurídicos No. 8.3 y 8.4.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*contrato, la descripción de la cantidad de obra ejecutada, por obra propiamente contractual, por obras extras o adicionales, sino que estableció un medio especial y oportuno para la solución de conflictos futuros entre las partes, pues en el acta de liquidación podrá quedar plasmada la fórmula de reconocimientos y compensaciones entre las partes, encerrando en su contenido una verdadera transacción o una conciliación de sus diferencias.<sup>14</sup>*

En suma, el acta de liquidación de los contratos estatales es un instrumento que le permite a los extremos de la relación comercial resolver las controversias o diferencias en ella surgidas por lo que constituye un verdadero negocio jurídico. Otro aspecto importante a la liquidación es el que gira en torno a las salvedades que las partes puedan dejar dentro de ella, para el efecto, se ha indicado que, si no se dejan salvedades concretas y específicas, las reclamaciones respecto de pretensiones pendientes de ejecutar no podrán ser reconocidas de manera posterior por el juez del contrato, dado que ello, desconocería el contenido del negocio jurídico (Artículo 1602 y 1603 del Código Civil) el cual está dirigido a que las partes se declaren a paz y salvo, razón por la cual deben quedar registradas en esta etapa todas las reclamaciones que queden pendientes, so pena de que las mismas no puedan posteriormente prosperar en vía judicial. Dicho negocio jurídico, es susceptible de control judicial, sólo por virtud de salvedades en ellas contenidas, por los vicios del consentimiento o por eventos sobrevinientes en su perfeccionamiento.

#### ii.v. Valoraciones del caso en concreto y conclusiones.

Con apoyo en los temas abordados en esta asesoría, se considera que en efecto unas de las formas de terminación anormal de los contratos estatales la constituyen la relacionada con la desaparición sobreviniente del objeto o de la imposibilidad de ejecución del objeto contratado, lo cual deviene en que las partes ineludiblemente deban realizar las gestiones para concretar su finalización y posterior liquidación, evitando mantener los contratos en un estado de indefinición y de limbo jurídico.

Ahora, dado que en el presente caso existe una particularidad en cuanto a la suspensión del contrato suscrita desde el año 2020, en el sentido que las partes sujetaron la suspensión y reinicio del contrato al cumplimiento de una condición (capacidad instalada), y que por lo tanto debe valorarse si en efecto dicha condición se cumplió en algún momento o si por el contrario la misma nunca se ha superado, este asunto se considera queda bajo estudio del supervisor a efectos de que con base a lo que verifique dentro del expediente contractual, proceda a analizar si la conducta de los cocontratantes con posterioridad a la última ampliación de la suspensión y lo sucedido especialmente en el año 2023 evidencia la intención de dar por terminado el contrato en el sentido de no querer reiniciarlo a pesar de no existir causa alguna para su suspensión; o si por el contrario, existen manifestaciones o conductas de las partes con posterioridad a estos periodos en los que se puede estimar que el negocio jurídico no se encuentra extinto sino que continúa suspendido por no haberse superado la condición que lo llevó a ese estado.

Si arriba a la primera conclusión, se entendería que el contrato finalizó desde el vencimiento del plazo que le quedaba pendiente y conforme con la fecha de finiquito de la relación comercial efectuará la verificación de la competencia temporal para liquidar el contrato -2 años y seis meses art. 11 de la Ley 1150 de 2007 en consonancia con el artículo 164 No. 2º literal j) de la

<sup>14</sup> EXPÓSITO VÉLEZ, J.C. *La liquidación bilateral de los contratos estatales: un mecanismo alternativo de solución de conflictos*, en Revista Digital del Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, No. 1, 2009, p. 16 y 17.

En un sentido similar se pronuncia Dávila Vinueza. "Dentro del propósito buscado por el legislador sobre arreglo directo de las divergencias surgidas, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, con buen criterio, admite que en la liquidación se incluyan los acuerdos y transacciones a que hubieren llegado las partes para poner fin a sus controversias. Es una invitación final que la ley fórmula para que el contrato extinguido quede finiquitado respecto de todo aspecto, particularmente en lo tocante con desequilibrios contractuales.

Sin embargo, esta posibilidad de ampliar el contenido de la liquidación más allá de lo puramente atinente a la rendición de cuentas se hace dentro de una perspectiva de absoluta bilateralidad, lo que significa que la ausencia de acuerdos de manera alguna puede dar cabida a que la entidad mediante la liquidación unilateral tome partido, especialmente en sentido negativo, por reclamaciones formuladas por el contratista. El acto administrativo de liquidación se limitará a la rendición de cuentas y a pagar los saldos económicos adeudados, entre ellos, los que se originen en aceptaciones de la entidad sobre reclamaciones pasadas. Ahora bien, la liquidación del contrato sin la absolución de ciertas controversias, es decir, la realizada de manera parcial, no impide que, con posterioridad, las partes persistan en acordar una solución, utilizando para el efecto los diferentes mecanismos de arreglo directo que la ley contempla, incluso antes de proferir sentencia definitiva, si ya el conflicto ha entrado en la órbita de la rama jurisdiccional. DÁVILA VINUEZA, L.G. Régimen Jurídico de la Contratación Estatal, Legis Editores, 2016, 3ª Edición, p. 764.



ALCALDÍA DE  
**BUCARAMANGA**

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202504-00023296
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Ley 1437 de 2011-. Si está dentro del término ha de requerir al contratista para que realicen el trámite por común acuerdo, si éste no concurre o expresa su desacuerdo para la suscripción del documento deberá actuar en forma unilateral.

En el evento de llegar a la segunda conclusión y ante la calificación del supervisor de la imposibilidad del cumplimiento del objeto del contrato , se considera que se ha de convocar al contratista a que suscriba el reinicio del negocio jurídico sólo para fines de liquidación-, si éste no concurre o expresa su desacuerdo, deberá realizarlo en forma unilateral, y posteriormente adelantar el trámite liquidatorio para lo cual agotará el procedimiento indicado en la parte final del párrafo anterior.

Por otra parte, en lo relacionado con los pagos que se realizaron al contratista y el posible riesgo que existe para la Entidad, dependerá del resultado del análisis que el supervisor realice sobre ello tal como se advirtió en la parte final del punto II.III, si se le debe o no exigir al contratista la restitución y devolución de los valores pagados por el Municipio. De lo anterior y en el caso que se llegue a considerar que se debe exigir la restitución o devolución de los valores pagados, se requiere que se deje constancia concreta y específica de ello en el acta de liquidación, por lo que es en esta etapa en donde le corresponde a la Administración registrar todas las reclamaciones y salvedades que quedan pendientes a efectos de que pueda posteriormente efectuar las reclamaciones y cobros según corresponda de acuerdo con la determinación y balance que se realice, ya que de no advertirlo y registrarlo, las mismas no podrían pretender reclamarse de manera posterior por la vía judicial, en el entendido que la liquidación es susceptible de control judicial, sólo por virtud de salvedades en ellas contenidas, por los vicios del consentimiento o por eventos sobrevinientes en su perfeccionamiento. Ahora, en caso de que exista fracaso de la liquidación bilateral o voluntaria, la Administración tiene conforme a la prerrogativa conferida en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la posibilidad de liquidar unilateralmente el contrato, prerrogativa que entre otras cosas permite adoptar unilateralmente un ajuste de cuentas definitivo, sujeto a los recursos legales y al control judicial, que, en el marco razonable del poder dispositivo conferido, refleje los débitos y créditos a favor de la Entidad y el contratista.

Finalmente, se aclara que, escapa de las funciones de la Secretaría Jurídica determinar en estos momentos si existe o no un riesgo fiscal, pues ello depende en principio de la valoración que deba hacer el supervisor sobre las obligaciones ejecutadas y pagadas y su cumplimiento frente a lo contratado y requerido según los reglamentos técnicos existentes. Sin embargo, no está por demás señalar, que en lo que respecta a los daños patrimoniales para el Estado y su presunta incidencia en materia de responsabilidad fiscal, la Ley 1474 de 2011 en su artículo 119 estableció un régimen de responsabilidad solidario en donde no sólo puede responder el representante legal u ordenador de gasto, sino también los contratistas; aspecto que se considera pertinente pueda ser puesto en conocimiento del contratista ejecutor en el presente bilateral.

  
**Paola Andrea Mateus Pachón**  
Secretaría Jurídica

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho

Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps No. 029 de 2028

[www.bucaramanga.gov.co](http://www.bucaramanga.gov.co)