

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202405-00031998
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 8 de mayo de 2024

Doctora:  
**SANDRA MILENA RODRIGUEZ DIAZ**  
Directora DADEP  
E. S. D.

Ref.: Concepto jurídico sobre liquidación contractual – Pasivos Exigibles – CPS. Respuesta  
Radicado N° 2-S-DADEP-202404-00025992.

Cordial saludo.

En mi condición de Secretaria Jurídica del Municipio de Bucaramanga, comedidamente me permito rendir concepto jurídico solicitado alrededor de las liquidaciones de varios contratos de prestación de servicios celebrados, uno (1) en el año 2019, cuatro (4) en el año 2020 y dos (2) del año 2023, y proceder a revisar las mismas.

### 1. Se solicita analizar:

Se solicita determinar si procede realizar las liquidaciones de contratos de prestación de servicios profesionales que fueron celebrados en el año 2019 (1), 2020 (4) y 2023 (2), y proceder a revisarlas. Para lo anterior se allegó la siguiente información:

RV: CPS PENDIENTES POR DEPURAR

De: Doreen Jaleeth Guerra Tarazona <dguerrat@bucaramanga.gov.co>  
Enviado: Jueves, 25 de abril de 2024 15:42  
Para: WILLIAM CARVAJAL GONZALEZ <wcarvajal@bucaramanga.gov.co>  
Asunto: CPS PENDIENTES POR DEPURAR

[1. CPS 1339 Acta de ejecución diciembre - estamilla diciembre.pdf](#)  
[2. 593 2020 - minuta.pdf](#)  
[3. CONTRATO JOSE FERNANDO SARRIUNTO LOPEZ.pdf](#)  
[4. MINUTA MARIA FERNANDA SERRANO.pdf](#)  
[5. 322 2020.pdf](#)  
[6. CPS 1440 Acta de liquidación anticipada.pdf](#)  
 Cordial saludo

En atención al oficio suscrito el día 18 de abril de 2024, me permito enviar copia de las actas de ejecución final, liquidaciones anticipadas, y minutos, las cuales se reflejan a continuación:

VIGENCIA	CONTRATO	CONTRATISTA	OBSERVACION	
1	2019	690	VERA BARON ANTONIO MARIA	NO SE EVIDENCIA REPORTES DE LIQUIDACIÓN NI EN EL SIF - NI EN EL SECOF; SE DEBE SOLICITAR EL ACTA DE CIERRE DEL EXPEDIENTE.
2	2020	477	ACELAS PINZON GLORIA ISABEL	SE ANEXA ACTA DE LIQUIDACIÓN ANTECIPADA POR MUTUO ACUERDO DE CONTRATO / CONVENIO
3	2020	1440	MORLENO LEON YAZMIN	SE ANEXA ACTA DE LIQUIDACIÓN ANTECIPADA POR MUTUO ACUERDO DE CONTRATO / CONVENIO
4	2020	1339	SALAZAR TOVAR NICOLAS AUGUSTO	SE ANEXA ACTA DE TERMINACIÓN / EJECUCIÓN FINAL DEL CONTRATO / CONVENIO
5	2020	539	SERRANO ARENAS ADOLFO	SE ANEXA MINUTA DE CONTRATO, SE EVIDENCIA QUE NO SE EJECUTO EL CONTRATO
6	2023	2005	SARRIUNTO LOPEZ JOSE FERNANDO	SE ANEXA MINUTA DE CONTRATO, SE EVIDENCIA QUE NO SE EJECUTO EL CONTRATO
7	2023	3938	SERRANO SANCHEZ MARIA FERNANDA	SE ANEXA MINUTA DE CONTRATO, SE EVIDENCIA QUE NO SE EJECUTO EL CONTRATO

Atentamente,  
DORÉEN JALEETH GUERRA TARAZONA  
Auxiliar Administrativa  
Oficina de Contratación

### 2.- Se conceptúa:

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup>, el acto de liquidación no es obligatorio para los contratos de prestación de servicios.

<sup>1</sup> "Artículo 60. Modificado por el art. 217, Decreto Nacional 019 de 2012. <El nuevo texto es el siguiente> De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202405-00031998
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Sin embargo, si así lo dispuso la Entidad en el pliego de condiciones o la minuta del contrato, ella se debe realizar obligatoriamente así se trate de contratos donde la liquidación no es imperativa.

2. En Colombia por mandato del artículo 40<sup>2</sup> de la normativa antes citada, el contenido del contrato estatal lo marca fundamentalmente el derecho privado (civil y comercial), por lo cual se afirma por la doctrina que existe una relativa libertad para la autonomía de la voluntad de las partes en variados aspectos de los contratos públicos. Y esa es la razón jurídica por la cual alrededor del plazo para la liquidación, encontramos que el art. 11 de la Ley 1150 de 2007<sup>3</sup> afirma que la liquidación de los contratos se realizará *"dentro del término fijado en los pliegos de condiciones y sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto"*.

Es así que, de manera principal -y esto aplicable tanto para los contratos de obligatoria liquidación como también para aquellas tipologías en las que la Administración señale que deberá hacerse-, la liquidación se hará, repito de manera principal, en los términos señalados por la Entidad en los pliegos de condiciones o la minuta del contrato. Y, de

---

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."

<sup>2</sup> "Artículo 40. *Del Contenido del Contrato Estatal*. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

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

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.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

Parágrafo.- En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

**Adición y modificación de contratos estatales.** Adicionado por el art. 8, Decreto Nacional 537 de 2020. *<El nuevo texto es el siguiente>* Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19} podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y durante el término que dicho estado esté vigente."

<sup>3</sup> "ARTÍCULO 11. **DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS.** La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

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

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

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

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202405-00031998
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

forma supletiva o subsidiaria, procederá en los plazos indicados en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 así:

- Cuatro (4) meses para la liquidación bilateral;
- Dos (2) meses para proceder la Entidad a la liquidación unilateral; y,
- Dos (2) años, contados desde los plazos estipulados en el contrato o, si no hubieren sido previstos, una vez vencidos los seis (6) meses antes detallados, años dentro de los cuales procederá la liquidación bilateral por las partes o, inclusive, la unilateral que disponga la Administración.

3. Por fuera de los plazos fijados en el contrato o los lapsos señalados en el art. 11 de la Ley 1150 de 2007, para la administración es jurídicamente imposible liquidar el contrato, ya sea *motu proprio* o por mutuo acuerdo. Es decir, si la liquidación no se hizo en dichas oportunidades, ya no es posible realizarse de ninguna manera.

La anterior afirmación es corolario del mismo mandato de la norma en cita, que es de orden público y de obligatorio cumplimiento ya que fija términos y establece competencias, pero además lo ha venido señalando en reiterados conceptos la Agencia Pública de Contratación Colombia Compra Eficiente (p. ej., concepto C-427 de 2023), en los que se ha dicho:



FORMATO PQRSD  
Código: CCE-REC-FM-17  
Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023



En armonía con lo anterior, se podrá, entonces, interponer una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo solicitando la liquidación judicial del contrato mediante el medio de control de controversias contractuales, en los términos del artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA–. La demanda debe ser presentada dentro del término que establece el artículo 164 del CPACA, pues de lo contrario operará el fenómeno de la caducidad por lo cual no sería posible realizar la liquidación del contrato por ningún medio

Pero más claramente también lo ha afirmado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>4</sup>, señalando:

<sup>4</sup> Concepto del 28 de junio de 2016). Rad. 11001-03-06-000-2015-00067-00 (2253) (CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202405-00031998
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

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 precluidos, 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<sup>66</sup>.

Así las cosas, observando las 7 fechas de 7 contratos celebrados por la Administración Municipal así: en el año 2019 uno (1), en el año 2020 cuatro (4) y en el año 2023 dos, se tiene que en la eventualidad de carecer ellos del acto de liquidación, únicamente los relativos al año 2023 podrían a llevarse a cabo la liquidación según nos encontremos en los espacios temporales u oportunidades atrás señaladas en el numeral 2. de este concepto.

4. Finalmente, en el evento en que dentro de los plazos contractuales o legales no se hubiere procedido por la Administración en ninguna de las formas de liquidación (unilateral, bilateral o judicial), de todas maneras debe procederse al cierre del expediente contractual, acto que se ejecuta en los siguientes términos, conforme concepto de la Sala de Consulta antes citado, a saber:

De acuerdo con los principios 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<sup>65</sup> 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

<sup>65</sup> Definido en el artículo 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, así: "Proceso de Contratación: Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la 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."

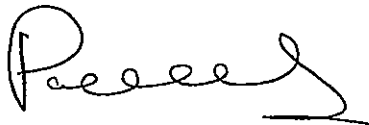
DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202405-00031998
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

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 órdenes estarían afectados de ilegalidad.

En los anteriores términos absuelvo el concepto solicitado.

Cordialmente,



**PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN**  
Secretaria Administrativa  
Municipio de Bucaramanga

Proyectó: JAFT CPS236-2024  
Revisó: Ivan Mauricio Alvarez Arango – Asesor de Despacho