FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

LIQUIDACIÓN – Definición – Objetivo

"[…] La liquidación es el momento en el cual, una vez concluido el contrato estatal, las partes cruzan cuentas respecto de sus obligaciones. El objetivo de la liquidación es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo o si existen obligaciones por cumplir, y con ocasión de aquella se puede acordar la forma en que deben ser cumplidas. Por esta razón, la liquidación solo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato.

Las disposiciones legales que norman la etapa de liquidación de los contratos estatales son el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su manejo.

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran "serán objeto de liquidación". El mismo artículo prescribe que no será obligatoria la liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Esta norma al referirse a la liquidación del contrato establece que esta es la etapa del Proceso de Contratación, en la que las partes pueden acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. A estos efectos, dicha norma establece que en el acta de liquidación debe dejarse constancia de todos los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. […]"

LIQUIDACIÓN – Tipos – Bilateral - Unilateral – Judicial

[…] de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres (3) tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro (4) meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro (4) meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o un tribunal de arbitramento dentro de un proceso judicial de controversias contractuales, y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación. Para ello, existe un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral.

Así las cosas, posterior a los términos referenciados en el párrafo precedente sin que se hubiese liquidado el contrato, ésta no podrá adelantarse dado que los plazos referidos son perentorios. Esto significa que con su vencimiento fenece la oportunidad de

efectuarla ante la pérdida de competencia de la entidad para realizar el balance final del acuerdo de voluntades pactado.
[…]

Cualquier liquidación efectuada después de la caducidad del medio de control implica la pérdida de competencia temporal, por lo que está viciada de nulidad. En este caso, el plazo correspondiente se rige por el apartado v del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, de manera que en los contratos que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, la caducidad se presenta dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de ambos.

LIQUIDACIÓN – Unilateral – Procedencia – Oportunidad

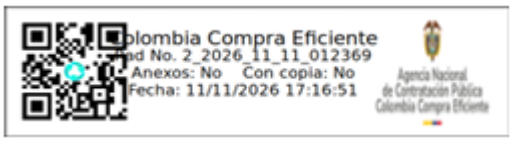
El procedimiento de liquidación unilateral es subsidiario de la liquidación bilateral y procede cuando el contratista no se ha presentado al trámite pese a haber sido convocado o notificado, o cuando, intentada la liquidación de común acuerdo, las partes no llegan a un acuerdo. La admisión de salvedades no desnaturaliza esa figura ni permite eludirla: por expresa disposición legal, la liquidación unilateral subsiste respecto de los aspectos no acordados, con lo cual ambas modalidades se articulan en lugar de excluirse. A ello se añade que los plazos para llevar a cabo la liquidación son preclusivos, por lo cual, si no tiene lugar en ellos, la entidad estatal pierde la competencia para liquidar el contrato.

LIQUIDACIÓN - Procedencia – Oportunidad –EGCAP / Liquidación – Procedencia – Contratos de Tracto Sucesivo – Contratos cuya ejecución o cumplimiento se prolonga en el tiempo – Liquidación instantánea

[…] en los contratos estatales sometidos al EGCAP en que sea procedente, es decir, en los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, conforme al artículo 60 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, la liquidación unilateral es subsidiria del intento de la liquidación bilateral, como manifestación de la garantía del debido proceso, puesto que la primera solo procede si el contratista particular no se presenta, previo requerimiento de la entidad, o si las partes no tienen un acuerdo sobre el contenido[1]. En efecto, la entidad expedirá un acto administrativo previamente motivado, que contenga la liquidación del contrato.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C, 11 noviembre 2026



Señora
Paola Méndez Lozano
paolamendezlozano874@gmail.com
Ciudad

Concepto C- 1547 de 2026

Temas: LIQUIDACIÓN – Definición – Objetivo / LIQUIDACIÓN – Tipos – Bilateral - Unilateral – Judicial / LIQUIDACIÓN – Unilateral – Procedencia – Oportunidad / LIQUIDACIÓN - Procedencia – Oportunidad –EGCAP / Liquidación – Procedencia – Contratos de Tracto Sucesivo – Contratos cuya ejecución o cumplimiento se prolonga en el tiempo – Liquidación instantánea

Radicación: Respuesta a consulta con radicado 1_2026_10_01_013190 & 1_2026_10_01_013190 (acumuladas)

Estimada Señora Paola:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 1 de octubre de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

> "En ejercicio del derecho de petición y de la competencia atribuida a esa Agencia por el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, me permito formular la siguiente consulta.
> 1. Antecedentes

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

> El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, dispone que serán objeto de liquidación los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran. Sin embargo, es posible que en un contrato de ejecución instantánea las partes hayan pactado expresamente una cláusula de liquidación. 2. Preguntas
> 1. Cuando en un contrato de ejecución instantánea se pacta una cláusula de liquidación, ¿prevalece lo estipulado en el contrato o lo dispuesto en la ley? 2. Si prevalece la cláusula y la liquidación no se realiza, ¿qué consecuencias tiene para para la Entidad ?" (SIC)

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

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

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: i) ¿En los contratos estatales de ejecución instantánea en los que las partes pactan expresamente una cláusula de liquidación, resulta obligatorio adelantar dicho procedimiento en los términos acordados contractualmente, pese a que, por regla general, estos contratos no se encuentran sujetos a liquidación conforme al artículo 60 de la Ley 80 de 1993?**;**

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

ii) ¿Qué consecuencias jurídicas se derivan para la entidad estatal cuando, habiéndose pactado expresamente la liquidación de un contrato de ejecución instantánea, esta no se lleva a cabo dentro de los términos contractuales o legales correspondientes?

2. Respuesta:

i. De conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, los contratos estatales de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran son objeto de liquidación. En consecuencia, por regla general, los contratos de ejecución instantánea no están sujetos a esta etapa, salvo que, atendiendo a su naturaleza, objeto, plazo y particularidades de ejecución, resulte necesaria.

Ahora bien, el hecho de que la liquidación no sea obligatoria por disposición legal para determinados contratos de ejecución instantánea no impide que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, acuerden expresamente su realización mediante una cláusula contractual. Lo anterior, en consideración a que el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 reconoce la posibilidad de que las partes establezcan, de común acuerdo, el plazo para adelantar la liquidación bilateral. Así, cuando en el contrato se incorpora una estipulación expresa que prevé dicha obligación, esta adquiere fuerza vinculante para los extremos contractuales y debe cumplirse en los términos convenidos, de conformidad con el principio de obligatoriedad de los contratos.

En ese sentido, la autonomía de la voluntad permite a las partes establecer reglas contractuales sobre la liquidación, incluso respecto de contratos que, por su naturaleza, no estarían sometidos obligatoriamente a ella, siempre que los acuerdos respeten las disposiciones legales y los principios que rigen la contratación estatal. Por consiguiente, si las partes pactaron expresamente una cláusula de liquidación, la entidad estatal deberá adelantar el procedimiento correspondiente en las condiciones y oportunidades previstas contractualmente, sin que pueda desconocer unilateralmente dicha estipulación bajo el argumento de que se trata de un contrato de ejecución instantánea.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

ii. Ahora bien, frente a las consecuencias de la falta de liquidación del contrato, es preciso señalar que esta constituye la etapa en la cual, una vez finalizada la ejecución contractual, las partes realizan un balance de las obligaciones a su cargo y cruzan las cuentas correspondientes, con el propósito de establecer el estado económico, técnico, administrativo y jurídico del negocio, así como determinar si existe paz y salvo o si subsisten obligaciones pendientes de cumplimiento o pago.

En ese sentido, si las partes pactaron expresamente la obligación de liquidar un contrato de ejecución instantánea, la entidad deberá adelantar dicho trámite en los términos y plazos convenidos, pues la estipulación contractual resulta vinculante. Por consiguiente, su incumplimiento podría configurar una inobservancia de las obligaciones contractuales, cuyas consecuencias deberán determinarse atendiendo al contenido del contrato y a las circunstancias particulares de su ejecución.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece que la liquidación bilateral deberá realizarse dentro del término previsto en los pliegos de condiciones o en el que acuerden las partes. A falta de estipulación, se aplicará el término supletivo de cuatro (4) meses contados desde la expiración del plazo de ejecución, la terminación del contrato o el acto administrativo que ordene su terminación, según corresponda. Vencido dicho término sin que se logre la liquidación bilateral, podrá acudirse a la liquidación unilateral, siempre que resulte procedente y se observen los presupuestos legales correspondientes.

De igual manera, cuando se cumplan las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico, el contratista podrá acudir al medio de control de controversias contractuales, en los términos del artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para solicitar la liquidación judicial del contrato.

Finalmente, se precisa que corresponde a la entidad contratante valorar las circunstancias concretas del negocio jurídico y adoptar las medidas que resulten procedentes. Los conceptos emitidos por esta Agencia tienen carácter

general y no son vinculantes, de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La liquidación es el momento en el cual, una vez concluido el contrato estatal, las partes cruzan cuentas respecto de sus obligaciones. Por tanto, su objetivo es determinar si pueden declararse a paz y salvo mutuo o si, por el contrario, existen aún obligaciones por cumplir, para acordar la forma en que deben ser finalizadas[2]. En armonía con lo anterior, la doctrina ha definido la liquidación de la siguiente manera:

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

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

> salvo; lo que exige, en la práctica, que los negociantes dialoguen e intenten ponerse de acuerdo (aspecto subjetivo)"[3].

Según la jurisprudencia, la liquidación es el ajuste de cuentas donde las partes hacen un balance económico, técnico y jurídico del cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la Sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por el otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio[4].

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

> "La ley 80 de 1993 […] dispuso en el artículo 60 que serían objeto de liquidación todos los contratos de tracto sucesivo, entendiendo por estos los de ejecución y cumplimiento prolongados en el tiempo, así como los demás que lo requieran –que son generalmente aquellos de ejecución instantánea en los que la misma se ha extendido temporalmente–, etapa en la cual las partes debían acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que hubiera lugar, y que el contenido de la misma debía reflejar 'los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo'"[5].

---

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

[4] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 20 de octubre de 2014, C.P: Enrique Gil Botero. 05001-23-31-000-1998-00038-01 (27.777). Allí se dijo: "[…] liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual".

[5] EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal, p. 90.

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran "serán objeto de liquidación". El mismo artículo prescribe que no será obligatoria la liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Adicionalmente, en los contratos las entidades estatales deben definir la oportunidad y forma de recibir el objeto contratado y, en cada caso, si un contrato requiere o no de liquidación, con arreglo a criterios tales como la naturaleza, objeto y plazo del contrato[6], así como la probabilidad de que puedan surgir diferencias durante la ejecución del contrato; sin perjuicio de que, como se indicó, todos los contratos estatales de *tracto sucesivo* o aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo siempre deban liquidarse, convirtiéndose en estos contratos en una cláusula de la naturaleza, conforme a la clasificación prevista en el Código Civil.

ii. El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 contiene las reglas de tipo procedimental para liquidar los contratos estatales, las cuales se pasan a explicar[7]. En primer lugar, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y de conformidad con los criterios de la naturaleza, objeto y plazo del contrato, la entidad puede definir en el pliego de condiciones o en el contrato el plazo para efectuar la liquidación de mutuo acuerdo. En ausencia de pacto contractual, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prevé un término supletivo de cuatro (4) meses contados desde: i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato; ii) la

[6] CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 6 de agosto de 2003. C.P. Augusto Trejos. Rad. No. 1453.

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

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

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

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

expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato; o, iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato.

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prescribe que la liquidación de mutuo acuerdo deberá realizar dentro del plazo previsto en "los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto". Para dilucidar a qué se refiere la norma con "equivalentes" resulta necesario tener presente que el pliego de condiciones es un documento contentivo de las reglas aplicables a un determinado proceso de selección, que "materializa los principios de planeación contractual y de trasparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento [y que] constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar"[8].

A partir de tales características debe determinarse la equivalencia de un documento con un pliego de condiciones, la cual puede ejemplificarse con la invitación a participar en los procesos de mínima cuantía[9], documento dentro del cual la entidad contratante debe fijar las reglas aplicables al procedimiento de selección, cumpliendo con la función del pliego de condiciones. En tal sentido, es un documento "equivalente" del mismo en los términos del artículo 11 *ibidem*, dentro del cual es viable establecer el plazo para la liquidación de mutuo acuerdo.

De otra parte, cuando el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 se refiere al término que "acuerden las partes" para efectos de la liquidación de mutuo acuerdo, claramente, está habilitando a las partes para que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad que les asiste, prevean, de común acuerdo, un plazo para la liquidación bilateral, el cual, en principio, debe estar recogido en el contrato, al ser este el acto jurídico bilateral en el que se consigna originalmente la voluntad de las partes. Sin embargo, cabe la posibilidad de que en el contrato

[8] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2013. C.P. Enrique Gil Botero. Rad. No. 05001233100019980083 3 01 (25.642).

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

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

inicialmente suscrito no se haya previsto un acuerdo para la liquidación bilateral. Este hecho no impide que, en el marco de la ejecución del contrato, las partes acuerden fijar el referido plazo; acuerdo que, en tanto significa una alteración de las reglas que orientan la relación contractual, implica una modificación del contrato. Por tal razón, su celebración debe cumplir con los requisitos del negocio jurídico, ameritando la concurrencia de capacidad jurídica de los agentes, un consentimiento libre de vicios, un objeto y causa lícita, así como la formalidad escrita requerida en materia de contratación estatal[10].

Ahora bien, el término de cuatro (4) meses previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dado su carácter supletivo, solo resulta aplicable ante la ausencia de regulación de este en el pliego de condiciones –documento equivalente– o acuerdo entre las partes en torno al plazo de liquidación bilateral. Por lo tanto, las partes, en desarrollo de la autonomía de la voluntad que les asiste, están habilitadas para pactar un término diferente, el cual puede ser inferior o incluso superior al plazo supletivo, ante la ausencia de una prohibición normativa al respecto, y ante la existencia, en cambio, de habilitación legal. Sobre este punto, no debe perderse de vista que las actuaciones contractuales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración pública están sometidas a los principios de la función administrativa[11], lo cual implica que las mismas se desarrollen en procura de la economía y la celeridad[12]. Esto significa que, en ejercicio de la facultad que les asiste para fijar el plazo para la

---

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

[…]

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

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

[…]

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

[11] Ley 80 de 1993 "Artículo 77. De la normatividad aplicable en las actuaciones administrativas. En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de estas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil […]".

[12] Ley 80 de 1993 "Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio:

[…]

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten […]".

liquidación bilateral, las partes deben actuar en garantía de estos principios, por lo que el término que se acuerde debe fijarse de manera razonable.

Durante este término, el contratista puede solicitar que se adelante el trámite de liquidación. Sin embargo, es responsabilidad de la entidad estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a realizarla[13], de manera que el contrato pueda liquidarse bilateralmente, bien sea en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o el supletivo de cuatro meses dispuesto en la ley, según corresponda. Esta liquidación bilateral puede ser total o parcial[14], y el documento que la contiene presta mérito ejecutivo, siempre que se satisfagan los elementos para considerarlo como tal. Si no es posible efectuar la liquidación de manera bilateral, el ordenamiento jurídico prevé una facultad, de carácter subsidiario, para que la Entidad Estatal realice la liquidación unilateralmente. En relación con este aspecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto del 28 de junio de 2016, manifestó que:

> "[…]se debe tener en cuenta que la liquidación unilateral es subsidiaria o supletoria frente a la bilateral, dado que el contratista tiene derecho a acordar la liquidación, debidamente reconocido por el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, el contratista debe ser convocado o citado por la entidad contratante con el fin de intentar la liquidación bilateral, puesto que en el supuesto caso de que no sea así, la (.liquidación unilateral posterior que llegase a practicar la administración resultaría inválida, dado que no tendría competencia material para hacerla y por cuanto su adopción con tal omisión vulneraría el derecho del contratista al debido proceso y sus corolarios de defensa y contradicción y, además, configuraría un abuso de poder"[15].

Si no se logra la liquidación bilateral del contrato, la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente dentro del término de dos (2)

---

[13] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la Liquidación de los Procesos de Contratación. página 5, disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_liquidacion_procesos.pdf

[14] Conviene recordar que es válida la liquidación bilateral parcial, debido a que las partes no logran ponerse de acuerdo en todos los asuntos referentes al contrato. En este evento, se debe hacer uso de las glosas o salvedades, y únicamente sobre tal glosa o salvedad girará el debate judicial que se da con ocasión de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales.

[15] CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de Junio de 2016. C.P. Álvaro Namén Vargas. Rad. No 2253.

meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para liquidar bilateralmente o, ante el silencio de estas, del vencimiento de los cuatro (4) meses supletivo establecido por la ley. En este sentido, la liquidación unilateral es una habilitación legal que no requiere una estipulación contractual para ejercerla en los contratos estatales sometidos al EGCAP en que sea procedente, es decir, en los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, conforme al artículo 60 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, la liquidación unilateral es subsidiria del intento de la liquidación bilateral, como manifestación de la garantía del debido proceso, puesto que la primera solo procede si el contratista particular no se presenta, previo requerimiento de la entidad, o si las partes no tienen un acuerdo sobre el contenido[16]. En efecto, la entidad expedirá un acto administrativo previamente motivado, que contenga la liquidación del contrato.

Por otro lado, la doctrina señala que la liquidación unilateral también procede en otros supuestos:

> "Incluso, la liquidación unilateral es subsidiaria de la bilateral cuando se procede la terminación anormal del contrato, por incumplimiento grave del contratista, que conduzca a la declaratoria de caducidad. Dentro de tal supuesto, la liquidación del contrato estatal también puede sobrevenir como una consecuencia anticipada del incumplimiento del contratista […]
>
> En efecto, varias disposiciones de la Ley 80 de 1993 permiten la liquidación por terminación anticipada del contrato: así, en caso de renuncia a la ejecución del contrato, por parte del contratista, por alteración de su valor en un 20% como consecuencia de la modificación unilateral efectuada por la entidad contratante, el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 establece que ´se ordenará la liquidación del contrato´. Nada obsta para que la entidad también esté obligada a intentar acordar con el contratista el contenido de dicha liquidación, de tal manera que esta sea bilateral, pues de la expresión 'se ordenará la liquidación del contrato´ no se desprende que tenga que ser, automáticamente, unilateral"[17].

De esta manera, puede inferirse que la liquidación unilateral procede en aquellos casos de terminación anormal del contrato como es la declaratoria de

[16] DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. La liquidación. Op. cit. p. 207.
[17] Ibídem., pp.208-209.

caducidad, así como en aquellos supuestos de terminación del contrato, como en caso de renuncia por parte del contratista a la ejecución del contrato, así como por causa de la modificación unilateral. En todo caso, la entidad debe revisar de acuerdo a los supuestos que se exponen y a las normas de las compras públicas la procedencia de la liquidación unilateral.

Finalmente, transcurridos estos meses, la liquidación podrá realizarse en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido, de mutuo acuerdo o unilateralmente, salvo que el contratista haya presentado la demanda con la cual pretenda la liquidación judicial del contrato. De esta manera, durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá ser solicitada judicialmente por el interesado. En este sentido, en decisión de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 1 de agosto de 2019, se expresó:

> "Como pudo apreciarse, este precepto legal permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatorio se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción" [18].

A su turno, la liquidación judicial hace parte de una de las pretensiones que admite el medio de control de controversias contractuales. Al respecto, el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 dispone que "[…] el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley". Bajo esta perspectiva, para la entidad cesa la facultad de liquidar bilateral o unilateralmente, ya que el tema pasa de la administración a la jurisdicción.

[18] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sala Plena. Auto del 1 de agosto de 2019. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Rad. 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009).

En conclusión, la liquidación de un contrato público debe llevarse a cabo de manera bilateral siempre que sea posible, respetando los derechos del contratista al debido proceso. Si no se llega a un acuerdo bilateral, la entidad estatal tiene la facultad de proceder a una liquidación unilateral dentro de un plazo específico, aunque esta solo puede realizarse si el contratista no ha solicitado la liquidación judicial del contrato dentro de los dos años posteriores al vencimiento de los plazos acordados. Si transcurrido este plazo el contratista no ha solicitado la liquidación judicial, la entidad puede liquidar unilateralmente, y si no lo hace, la acción pasa a la jurisdicción para que sea resuelta judicialmente por solicitud del interesado. Esto subraya el principio de que la liquidación del contrato debe ser realizada en un marco de acuerdo o de intervención judicial, priorizando la transparencia y el respeto de los derechos de las partes involucradas.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse a un asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad establecerá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validarla.

iii. Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto y en relación con su consulta, es preciso señalar que el hecho de que los contratos de ejecución instantánea no estén sometidos, por regla general, a la obligación legal de liquidarse, no impide que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, acuerden expresamente la realización de esta etapa contractual. En efecto, pueden incorporar una cláusula que establezca la obligación de liquidar el contrato, así como las condiciones y el plazo para adelantar dicho procedimiento, siempre que lo pactado se ajuste al ordenamiento jurídico y a los principios que rigen la contratación estatal.

En consecuencia, cuando las partes incorporan expresamente una cláusula de liquidación en un contrato estatal de ejecución instantánea, esta adquiere fuerza vinculante y genera la obligación de cumplir lo convenido en los

términos pactados. Por tanto, la entidad estatal no puede desconocer dicha estipulación con fundamento exclusivo en que, por la naturaleza del contrato, la liquidación no resulta obligatoria conforme al artículo 60 de la Ley 80 de 1993, pues, en este supuesto, el deber de liquidar tiene origen en el acuerdo contractual.

De esta manera, debe distinguirse entre la ausencia de una obligación legal de liquidar determinada clase de contratos y la obligación que surge del pacto expreso de las partes. Así, una vez convenida la liquidación, su realización deberá sujetarse a las condiciones y al plazo establecidos contractualmente, en observancia de la fuerza vinculante del negocio jurídico y del principio de buena fe contractual.

Ahora bien, si la entidad estatal omite adelantar la liquidación dentro del término acordado, dicha conducta podría configurar un incumplimiento de la obligación contractual, cuyas consecuencias jurídicas deberán determinarse atendiendo al contenido de la estipulación, las circunstancias particulares de ejecución del contrato y las disposiciones legales aplicables. En ese contexto, deberá analizarse la procedencia de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para obtener la liquidación del contrato y, cuando se configuren los presupuestos legales correspondientes, la posibilidad de acudir al medio de control de controversias contractuales, previsto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, para solicitar su liquidación judicial.

En todo caso, corresponde a cada entidad estatal examinar el alcance de la cláusula de liquidación, las obligaciones que de ella se derivan y las circunstancias que hayan incidido en su cumplimiento, con el fin de determinar las actuaciones jurídicas y contractuales procedentes. Así, por tratarse de un análisis que depende de las particularidades de cada negocio jurídico, esta Agencia, en ejercicio de su función consultiva, no puede establecer las consecuencias definitivas de un eventual incumplimiento contractual ni definir las actuaciones que deban adelantarse en un caso particular, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten las decisiones que correspondan, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

4. Referencias normativas:

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

- Ley 80 de 1993, artículos 39, 41, 60. 61.
- Ley 1150 de 2007, artículos 2 y 11.
- Decreto Ley 019 de 2012, artículo 217.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.1.4.1, 2.2.1.2.1.4.4.
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de junio de 2010. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Rad. 66001-23-31-000-1998-00261-01 (17860).
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 20 de octubre de 2014, C.P: Enrique Gil Botero. 05001-23-31-000-1998-00038-01 (27.777).
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 6 de agosto de 2003. C.P. Augusto Trejos. Rad. No. 1453.
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2013. C.P. Enrique Gil Botero. Rad. No. 050012331000199800833 01 (25.642).
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto no. 2257 del 26 de julio de 2016, C.P. Álvaro Namén Vargas; CONSEJO DE ESTADO,
- CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de Junio de 2016. C.P. Álvaro Namén Vargas. Rad. No 2253.
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sala Plena. Auto del 1 de agosto de 2019. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Rad. 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009).
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de junio de 2019, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Rad. 25000-23-37-000-2010-02552-01 (AP).
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Auto del 4 de octubre de 2024. Rad. 11001-03-26-000-2023-00139-00 (70.313).
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 23 de noviembre de 2022, C.P. Alberto Montaña Plata. Rad. 52001-23-33-000-2019-00230-01 (67523).
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. C.P. María Adriana Marín. Rad. 25000-23-36-000-2014-00674-01 (56.002).

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 14 de julio de 2023. C.P. Alberto Montaña Plata. Rad. 52001-23-33-000-2019-00230-01 (69094).
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 19 de octubre de 2023. C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Rad. 08001-23-33-000-2019-00487-01 (69991).
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 20 de mayo de 2024, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Rad. 47001-23-33-000-2020-00580-01 (70.086).
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2024, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad.: 52001-23-33-000-2017-00470-01 (70.405).
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección B. Auto del 4 de octubre de 2024. C.P. Fredy Ibarra Martínez. Rad. 11001-03-26-000-2023-00139-00 (70.313).
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de mayo de 2025. C.P. Adriana Marín Marín. Rad. 54001-23-33-000-2020-00501-01 (70.504).
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de agosto de 2025. C.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. 25000-23-36-000-2015-02601-01 (61.491).
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 17 de septiembre de 2025. C.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. 52001-23-33-000-2017-00265-01 (68.535).
- CHAVÉZ MARÍN, Augusto Ramón. Los convenios de la Administración. Entre la gestión pública y la actividad contractual. Bogotá: Temis, 2020.
- DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. La liquidación. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal. Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2013.
- EXPOSITO, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos. En: Revista Digital de Derecho Administrativo, 2008.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la liquidación en los conceptos 4201912000004908 del 27 de septiembre de 2019, CU-028 de 25 de febrero de 2020, C-221 de 21 de abril de 2020, C-078 del 17 de marzo de 2021, C-220 del 18 de mayo de 2021, C-444 del 23 de julio de 2021, C-747 del 8 de noviembre de 2022, C-739 de del 29 de noviembre de 2022, C- 176 de 3 de mayo de 2023, C-158 del 6 de junio de 2023, C-326 del 15 de agosto de 2024, C-568 del 18 de octubre de 2024 y C-774 del 20 de noviembre de 2024, C-510 del 4 de junio de 2025, entre otros. En torno a la liquidación en convenios interadministrativos se ha pronunciado en los conceptos C-168 del 21 de abril de 2021, C-427 del 27 de noviembre de 2023, la cual se unificó y condensó en el Concepto C-605 del 27 de junio de 2025. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:
https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/conoce-la-relatoria

Aprovechamos la oportunidad para manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía: 01800 0520808
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- Página web: www.colombiacompra.gov.co

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra
Facebook: ColombiaCompraEficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Instagram: @colombiacompraeficiente_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Fabián Leonardo Vanegas Peña

Fabián Leonardo Vanegas Peña
Subdirector de Gestión Contractual (E) ANCP-CCE

Elaboró:	Andreina Cerpa Muñoz Analista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Fabian Leonardo Vanegas Peña Subdirectora de Gestión Contractual (E)ANCP – CCE