

*Luis Guillermo Dávila Vinuesa*  
*Abogados*

Bogotá D.C., diciembre 1 de 2021

Doctora

**YANIRA GALINDO PAEZ**

Subdirectora de Gestión Contractual

**MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES**

Ciudad

Ref. *Concepto liquidación contratos de concesión de  
televisión suscritos con la extinta ANTV con pleitos  
judiciales*

Respetada doctora,

En cumplimiento del contrato de prestación de servicios número 645 de 2021, expongo mi criterio acerca del asunto de la referencia.

**A. Objeto.**

Se solicita concepto sobre la posibilidad de liquidar varios contratos, respecto de los cuales existen aspectos litigiosos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**B. Desarrollo.**

Para responder los interrogantes formulados, creo oportuno efectuar estas consideraciones previas:

1° Por regla general, los contratos estatales de trato sucesivo, vale decir, aquellos que se caracterizan por tener por objeto una serie de obligaciones repetidas y sucesivas y que no se cumplen en un solo momento, una vez terminados en su ejecución, bien sea de manera normal o anormal, deben liquidarse.

Sobre esto, de tiempo atrás he considerado:

*Calle 100 No 8 A-37 Torre A Edificio World Trade Center Of. 805 Pbx 8056214*

# *Luis Guillermo Dávila Vinuesa*

## *Abogados*

*“La liquidación del contrato tiene como propósito hacer un ajuste final de cuentas y de finiquitar el negocio mediante el reconocimiento de saldos a favor de alguna de las partes o de declararse a paz y salvo, según el caso. Con la liquidación del contrato el circuito negocial queda terminado y cerrado definitivamente en lo que atañe al cumplimiento de las obligaciones que se derivan del contrato para las partes, lo que implica la extinción definitiva del vínculo contractual y la certeza acerca del pasado y futuro del contrato, con lo cual inexistente será el limbo en que permanecen aquellos que son liquidados. De ahí la importancia de esta figura, increíblemente desatendida por muchas entidades estatales.*

*Por lo que comporta la liquidación debemos indicar que es ante todo una fase que culmina con un acuerdo o con un acto administrativo e implica, entonces, un proceso de discusión, de conversaciones y análisis.*

*Ahora bien, la extinción del vínculo no niega el nacimiento con la liquidación de obligaciones que en el futuro deban ser atendidas por el ex contratista, no en relación con la ejecución del contrato pues este se habrá cumplido a satisfacción de la entidad contratante, sino respecto de las que nuestro ordenamiento jurídico preceptúa sobre la calidad y estabilidad de los servicios y obras ejecutados y sobre el buen funcionamiento de los equipos entregados, así como sobre la adecuada provisión de repuestos.*

*Debe entenderse que este tipo de obligaciones a ser ejecutadas en el futuro nacen precisamente del cumplimiento, por lo menos, físico del contrato y de la realización del objeto contratado. El cumplimiento del objeto permite exigir en la liquidación la garantía sobre su idoneidad y la obligación de responder por defectos que se presenten después de la liquidación. Por el contrario, el incumplimiento dará lugar a la responsabilidad que de ello se deriva pero no al surgimiento de este tipo de obligaciones.*

*En razón a que la liquidación extingue el contrato, no es dable después de su ocurrencia persistir en su cumplimiento. La permanencia en la ejecución del contrato con la anuencia de la entidad, en la práctica implica la inexistencia de la liquidación o la cesación de sus efectos por acuerdo tácito de las partes. En cuyo evento, la liquidación no será más que un documento suscrito pero al que las partes impiden su consolidación.*

*Dentro del propósito buscado por el legislador sobre arreglo directo de las divergencias surgidas, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993,*

# *Luis Guillermo Dávila Vinueza*

## *Abogados*

*modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 19 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 en 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 proferirse sentencia definitiva, si ya el conflicto ha entrado en la órbita de la rama jurisdiccional.”<sup>1</sup>*

2° En el ámbito indicado, lo natural y ordinario es que la liquidación se realice de común acuerdo dentro del plazo pactado en el contrato y/o pliego de condiciones, para cuya fijación (término) han de considerarse “su objeto, naturaleza y cuantía” (Art. 24, numeral 5, literal f. Ley 80 de 1993). Si no se contempla término convencional, existe el supletivo legal de 4 meses para la liquidación bilateral (ordinal v), literal j), numeral 2 del artículo 164 CPACA).

Sí no hay acuerdos con el contratista, total o parcial, procede la liquidación unilateral del contrato dentro de los dos meses siguientes al plazo para la liquidación bilateral.

Si bien, la diligencia implica que las entidades liquiden dentro de esos términos, en especial porque ella misma por regla general fija el plazo para la bilateral, lo que implica el respeto de su palabra empeñada, no significa que: (i) el vencimiento de los plazos para la liquidación bilateral o unilateral, engendre pérdida de competencia pues se podría efectuar, una y otra, dentro de los dos años

---

<sup>1</sup> DAVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen de la Contratación Estatal. LEGIS Editores. Tercera Edición 2016. Páginas 763 a 764.

*Luis Guillermo Dávila Vinuesa*  
*Abogados*

siguientes al vencimiento de los dos meses indicados para efectos de la liquidación unilateral, salvo que antes de ese plazo se hubiere dictado auto admisorio de demanda en donde se incoa la liquidación en sede judicial (Artículo 164 CPACA); (ii) La entidad tenga todo ese plazo para liquidar sin responsabilidad alguna del funcionario que deja vencer unos términos pues una cosa es no perder competencia para liquidar y muy otra creer que se tienen los “30 meses” que las entidades normal e equivocadamente expresan.

**3°** Existe un craso error si en los casos que me plantea en su consulta, se han presentado demandas en contra de actos administrativos sancionatorios por ejecuciones contractuales, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en el artículo 138 CPACA pues todos los actos que surgen con ocasión de la celebración, ejecución, terminación y liquidación (actos contractuales), son demandables en ejercicio de la acción contractual que contempla el artículo 141 CPACA, en concordancia con el artículo 77 de la Ley 80 de 1993. Acción que por su puesto también se debe usar para todo tipo de pretensiones declarativas y de condena que surjan del contrato, tales como su existencia, su nulidad, su revisión, declaratorias de incumplimiento, indemnizaciones de perjuicios, desequilibrios económicos y, por supuesto, liquidación del contrato en sede judicial.

**4°** Si el juez de conocimiento y competente en la jurisdicción contenciosa administrativa, tiene a cargo la liquidación del contrato y existe notificación del auto admisorio de la demanda, obviamente la entidad “pierde competencia” para pronunciarse y definir esa liquidación.

Si existen asuntos que se ventilan en ejercicio de la acción de controversias contractuales particulares y concretas que no son la liquidación, nada impide por lógica y por sentido común que se efectúe la liquidación sin incluir la materia que está siendo objeto de debate judicial. Es un contrasentido creer que por esta situación, la entidad no pueda liquidar ya que el fenómeno de caducidad de la acción y la pérdida de competencia para hacerlo no da tregua y tan errada postura podría llevar a que caduque la acción y se imposibilite la liquidación, especialmente preocupante sí existen recursos económicos en favor de la entidad que se perderían por una inadecuada interpretación y por tratarse de asuntos ajenos al debate judicial. Doctrinaria y académicamente algunos han sostenido que el objeto de la liquidación es producir un título ejecutivo. Claramente con lo ya expuesto se desvirtúa esta creencia. Cosa distinta es que eventualmente, más no obligatoriamente, se podrían reconocer en la liquidación acreencias en favor de alguna de las partes del contrato, lo cual, y solo en ese caso, configuraría un título ejecutivo que presta mérito de esa índole. Bien podría no suceder así, como en efecto acontece en la mayoría de los casos o por menos en un alto volumen de las

*Luis Guillermo Dávila Vinuesa*  
*Abogados*

liquidaciones en donde al no existir saldos pendientes, las partes se declaran a paz y salvo.

**C. Conclusiones y respuestas.**

Con base en lo indicado, respondo de la siguiente manera, las preguntas formuladas:

**1°** *¿Puede liquidarse un contrato estatal cuyas partes se encuentran inmersas en un conflicto judicial que surge con ocasión de la ejecución del contrato de acuerdo con lo arriba descrito?*

**Respuesta.**

Por supuesto que se puede y debe liquidar un contrato que tenga un conflicto judicial, siempre y cuando no se haya solicitado en sede judicial esa liquidación. En este supuesto, obviamente el contrato se liquidará en todo lo que es propio de esta, sin incluir lo que está en manos de los jueces pero sí incluyendo expresamente esta situación, de manera que se tenga claridad que el círculo negocial se finiquita con la liquidación, salvo en lo atinente a lo que está en conocimiento del juez del contrato y cuyas resultas engendran la postura final sobre el particular.

Si no se liquida esperando un proceso judicial, que fácilmente puede durar varios lustros, se corre el riesgo de perder competencia para dicha liquidación, con todas las consecuencias que se derivan, incluso disciplinarias y hasta fiscales, sí existen recursos públicos comprometidos.

**2°** *¿Cuáles serían las herramientas por parte del Ministerio para liquidar los contratos antes de perder competencia conforme a la ley y la jurisprudencia?*

**Respuesta.**

Las herramientas no son nada sentido que interpretar y aplicar adecuadamente la ley y actuar con responsabilidad y sentido común. Esto supone, reitero, liquidar TODOS los contratos dentro del plazo convencional o en su defecto dentro de los dos meses dispuestos para la liquidación unilateral, sin dilación y sin la disculpa de que se tiene 30 meses. Una Administración diligente, seria y eficiente, debería actuar de esa manera. También no esgrimir y escudarse para no actuar en tesis que no están en la ley respecto de la imposibilidad de liquidar por existir conflictos

*Luis Guillermo Dávila Vinueza*  
*Abogados*

judiciales, ajenos a la liquidación propiamente dicha. Es que la inacción en la Administración pública es nefasta y compromete la responsabilidad de los funcionarios que debiendo actuar no hacen nada o dilatan injustificadamente sus funciones y deberes.

No hay disculpas para no liquidar un contrato, teniendo incluso la prerrogativa especial de la liquidación unilateral y menos cuando están comprometidos recursos públicos, los cuales son sagrados y bajo ninguna circunstancia se pueden poner en riesgo. Y el hecho de existir un pleito pendiente sobre un asunto concreto y distinto a la liquidación como tal, no justifica la no liquidación.

Atentamente,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Luis Guillermo Dávila Vinueza', written in a cursive style.

Luis Guillermo Dávila Vinueza