

EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA LIQUIDACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS ESTATALES EN COLOMBIA (1993–2024)

Natalia Stefania Echeverry Delvasto

Trabajo final presentado por: Shirley Paulina Torres Villa

Sindy Paola Espitia Ayazo

Programa: Especialización en Derecho
Administrativo

Docente: Ivón Dayann Gil Pedreros

Fecha: 28/06/2026

TABLA DE CONTENIDO

Resumen

.....	2	
<u>1</u>	<u>Introducción</u>	5
<u>1.1</u>	<u>Contexto del tema</u>	6
<u>1.2</u>	<u>Delimitación del tema</u>	7
<u>1.3</u>	<u>Problema de investigación</u>	8
<u>1.4</u>	<u>Pregunta de investigación</u>	8
<u>1.5</u>	<u>Justificación</u>	8
<u>2</u>	<u>Metodología</u>	9
<u>2.1</u>	<u>Enfoque y método de análisis jurisprudencial</u>	9

<u>2.2</u>	<u>Instrumentos y técnicas utilizadas</u>	10
<u>3</u>	<u>Desarrollo De La Investigación</u>	11
<u>3.1</u>	<u>Cuadro inicial de fichas jurisprudenciales</u>	11
<u>3.2</u>	<u>Línea de tiempo jurisprudencial</u>	15
<u>3.3</u>	<u>Etapa fundacional (1993–2001): Construcción del marco conceptual</u>	15
<u>3.4</u>	<u>Etapa de consolidación (2002–2019): Precisión de subreglas</u>	16
<u>3.5</u>	<u>Etapa de reconceptualización (2020–2024): El giro garantista</u>	16
<u>3.6</u>	<u>Matriz comparativa</u>	17
<u>3.7</u>	<u>Análisis de tendencias y subreglas construidas</u>	18
<u>3.8</u>	<u>Coherencia de la jurisprudencia y valoración crítica</u>	20
<u>4</u>	<u>Referencias Bibliográficas</u>	22

Resumen

La liquidación unilateral de los contratos estatales es una facultad reconocida a las entidades públicas dentro del régimen de contratación estatal colombiano, mediante la cual pueden definir de manera definitiva el estado financiero y jurídico de un contrato cuando no es posible alcanzar un acuerdo con el contratista durante la etapa de liquidación bilateral (Ley 80 de 1993, arts. 60 y 61). A lo largo de los años, esta figura ha sido objeto de importantes desarrollos jurisprudenciales por parte del Consejo de Estado, especialmente en relación con los requisitos para su procedencia, los límites temporales para su ejercicio y las garantías que deben protegerse en favor de los contratistas. El presente trabajo tiene como propósito analizar la evolución de los criterios jurisprudenciales construidos por el Consejo de Estado entre 1993 y 2024 sobre la procedencia de la liquidación unilateral de los contratos estatales. Para ello, se emplea la metodología de análisis de líneas jurisprudenciales propuesta por López Medina (2006), la cual permite identificar las decisiones más relevantes, los cambios interpretativos y las subreglas consolidadas en la materia. Los resultados muestran que la jurisprudencia ha desarrollado criterios relacionados con la naturaleza subsidiaria de la liquidación unilateral, la competencia temporal de la

administración, los efectos jurídicos del acto administrativo de liquidación y la protección del debido proceso del contratista. Asimismo, se evidencia una evolución hacia interpretaciones que buscan fortalecer las garantías procesales y el acceso efectivo a la administración de justicia.

Finalmente, se concluye que, pese a algunas divergencias jurisprudenciales recientes, existe una línea relativamente consolidada que contribuye a la seguridad jurídica en la contratación estatal colombiana. □

1 Introducción

La contratación estatal constituye uno de los principales mecanismos mediante los cuales el Estado desarrolla sus funciones y satisface necesidades colectivas (Benavides, 2018) y materializa los fines previstos en la Constitución Política.

Mediante la celebración de contratos públicos se ejecutan obras, se prestan servicios y se satisfacen necesidades colectivas orientadas al interés general. En este contexto, la etapa de liquidación contractual adquiere especial relevancia, ya que permite establecer de manera definitiva el balance de derechos y obligaciones surgidos durante la ejecución del contrato.

La Ley 80 de 1993 incorporó dentro del régimen de contratación estatal la figura de la liquidación unilateral, facultando a las entidades públicas para liquidar los contratos mediante acto administrativo cuando no sea posible lograr un acuerdo con el contratista en la etapa de liquidación bilateral (Colombia, 1993). Sin embargo, la regulación legal de esta figura no resolvió todas las situaciones que pueden presentarse en la práctica, lo que ha dado lugar a múltiples controversias relacionadas con los requisitos para su ejercicio, los límites temporales de la competencia administrativa, los efectos jurídicos de los actos de liquidación y las garantías procesales de los particulares.

Frente a estas discusiones, el Consejo de Estado ha desempeñado un papel determinante en la construcción y evolución de los criterios aplicables a la liquidación unilateral de los contratos estatales. A través de diversos pronunciamientos, esta corporación ha precisado aspectos fundamentales sobre la procedencia de la figura, las consecuencias derivadas de su ejercicio extemporáneo y la relación entre la actuación administrativa y el control judicial de las controversias contractuales.

En atención a lo anterior, la presente investigación tiene como

objetivo reconstruir y analizar la evolución de los criterios jurisprudenciales desarrollados por el Consejo de Estado sobre la procedencia de la liquidación unilateral de los contratos estatales durante el período comprendido entre 1993 y 2024. Para ello, se emplea la metodología de análisis de líneas jurisprudenciales propuesta por López Medina (2006), que permite identificar las sentencias más relevantes, las transformaciones interpretativas y las subreglas que actualmente orientan esta materia. De esta manera, se busca ofrecer una visión sistemática de la evolución jurisprudencial y aportar elementos de análisis útiles para la comprensión de esta institución dentro del derecho administrativo colombiano.

1.1 Contexto del tema

La contratación estatal constituye uno de los instrumentos fundamentales de gestión pública a través del cual el Estado colombiano materializa sus fines constitucionales, satisface necesidades colectivas y ejecuta proyectos de interés general con la participación de particulares. En este marco, la etapa de liquidación contractual adquiere especial relevancia, pues en ella se determinan de manera definitiva los derechos y obligaciones surgidos del vínculo negocial.

La Ley 80 de 1993, conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, incorporó en sus artículos 60 y 61 la figura de la liquidación unilateral de los contratos estatales como expresión de la posición de supremacía que ocupa la Administración Pública en las relaciones contractuales con los particulares (Ley 80 de 1993, arts. 60 y 61). Esta prerrogativa exorbitante habilita a la entidad estatal para fijar de manera obligatoria el estado final del contrato cuando resulta imposible alcanzar un acuerdo con el contratista en la etapa de liquidación bilateral.

El ejercicio de esta facultad ha sido, sin embargo, una fuente constante de litigio. Durante más de tres décadas el Consejo de Estado (órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa) ha tenido que ir precisando, caso a caso, los requisitos, los límites temporales, los efectos y las consecuencias procesales de la liquidación unilateral. El resultado es un cuerpo jurisprudencial extenso, no siempre uniforme, cuya sistematización es la tarea que se propone este trabajo.

1.2 Delimitación del tema

La presente investigación se circunscribe al ámbito del Derecho Administrativo, específicamente al subsistema de la contratación estatal colombiana. El análisis se concentra en la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la procedencia de la liquidación unilateral de los contratos estatales regulados por la Ley 80 de 1993.

Desde el punto de vista material, se examinarán las decisiones que han definido: (I) los presupuestos jurídicos para el ejercicio de esta facultad; (II) los límites temporales de competencia de la Administración; (III) la naturaleza jurídica del acto administrativo de liquidación; (IV) los efectos jurídicos derivados de su expedición o de su omisión; y (V) las garantías procesales del contratista.

En cuanto al aspecto temporal, el estudio comprende el período comprendido entre la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993 y el año 2024. La investigación se restringe al ordenamiento jurídico colombiano y a las providencias proferidas por la Sección Tercera y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por ser los órganos que han desarrollado la jurisprudencia más relevante en materia contractual estatal.

1.3 Problema de investigación

A pesar de que la liquidación unilateral de los contratos estatales fue incorporada por el legislador en 1993, la regulación contenida en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 dejó abiertos múltiples interrogantes relacionados con el ejercicio de esta facultad exorbitante. En particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha tenido que pronunciarse sobre: la oportunidad temporal para ejercer la competencia liquidatoria; los efectos de la presentación de la demanda sobre dicha competencia; la naturaleza jurídica del acto administrativo de liquidación; la relación entre la liquidación administrativa y la judicial; los requisitos de motivación del acto; y los derechos del contratista frente a decisiones unilaterales de la Administración.

La multiplicidad de pronunciamientos sobre estos aspectos hace necesario reconstruir la evolución de los criterios jurisprudenciales y establecer las subreglas actualmente vigentes que orientan la actuación de las entidades públicas y el control

judicial de los actos de liquidación.

1.4 Pregunta de investigación

¿Cuáles son los criterios jurisprudenciales desarrollados por el Consejo de Estado para determinar la procedencia de la liquidación unilateral de los contratos estatales y cuáles han sido sus principales transformaciones entre 1993 y 2024?

1.5 Justificación

El estudio de la liquidación unilateral reviste especial relevancia en el derecho de la contratación estatal colombiana, en la medida en que esta facultad incide directamente en la definición de las obligaciones económicas de las partes y en la terminación definitiva de la relación contractual. La ausencia de un análisis sistemático de la jurisprudencia del Consejo de Estado en esta materia genera incertidumbre tanto para los servidores públicos encargados de la gestión contractual como para los contratistas que deben asumir las consecuencias de decisiones unilaterales de la Administración.

Desde la perspectiva académica, la investigación permite reconstruir el proceso de formación de la jurisprudencia sobre la liquidación unilateral, identificando las sentencias fundadoras de línea, las sentencias hito que consolidaron o modificaron la doctrina, y las subreglas actualmente vigentes. Este ejercicio contribuye a la comprensión de la metodología de análisis jurisprudencial como herramienta epistemológica del derecho administrativo colombiano.

Desde la perspectiva práctica, el análisis jurisprudencial sistematizado permite a servidores públicos, contratistas, asesores jurídicos y litigantes identificar con precisión los criterios vigentes sobre competencia temporal, procedencia y efectos de la liquidación unilateral, contribuyendo con ello a la seguridad jurídica en la actividad contractual del Estado.

2 Metodología

2.1 Enfoque y método de análisis jurisprudencial

La investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo, con carácter descriptivo y analítico, orientado a examinar el contenido de las providencias proferidas por el Consejo de Estado y la manera en que dichas decisiones han

contribuido a la construcción de criterios jurídicos aplicables en materia de liquidación contractual.

El método adoptado es el análisis de líneas jurisprudenciales propuesto por el profesor **Diego López Medina** en su obra **"El Derecho de los Jueces"** (2006), que **permite identificar las decisiones más relevantes dentro de una determinada discusión jurídica y establecer la evolución de las reglas construidas por los órganos de cierre a través de la técnica de ingeniería reversa del precedente. Este método parte de la identificación de una sentencia arquimédica (aquella que más recientemente resuelve el problema jurídico analizado) y reconstruye hacia atrás el conjunto de providencias que sirvieron de fundamento para la consolidación de la posición jurisprudencial dominante.**

La reconstrucción de la línea jurisprudencial identifica los siguientes tipos de providencias: (I) sentencia fundadora de línea, que es la primera decisión en abordar el problema jurídico; (II) sentencias hito, que consolidaron o transformaron significativamente la doctrina; (III) sentencias confirmadoras, que reiteraron sin modificación la posición dominante; y (IV) sentencias reconceptualizadoras, que introdujeron cambios en la interpretación sin abandonar el núcleo de la doctrina previa.

2.2 Instrumentos y técnicas utilizadas

La recopilación de información se realizó a partir de: (I) la consulta directa del sistema de relatoría del Consejo de Estado disponible en el portal oficial de la corporación; (II) el acceso a bases de datos jurídicas especializadas como JURINFO y VLEX Colombia; (III) la revisión de las sistematizaciones publicadas en revistas académicas indexadas de derecho administrativo; y (IV) la consulta de la doctrina especializada en contratación estatal colombiana.

Para la organización de la información se elaboraron fichas de análisis jurisprudencial que registran los siguientes elementos por cada providencia: identificación completa (número de expediente, fecha, magistrado ponente, sala o sección), problema jurídico abordado, ratio decidendi, obiter dicta relevantes y posición que ocupa dentro de la línea jurisprudencial. Posteriormente, la información se consolidó en una matriz comparativa y en una línea de tiempo que permiten visualizar la evolución doctrinal y los cambios en los criterios

jurisprudenciales.

3 Desarrollo De La Investigación

3.1 Cuadro inicial de fichas jurisprudenciales

La liquidación unilateral de los contratos estatales ha sido objeto de un proceso gradual de construcción jurisprudencial por parte del Consejo de Estado desde la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993. Los pronunciamientos de la Sección Tercera y de la Sala de Consulta y Servicio Civil han permitido precisar los presupuestos para el ejercicio de esta facultad, los límites temporales de la competencia administrativa, la naturaleza jurídica del acto liquidatorio y las consecuencias derivadas de su expedición extemporánea o de su omisión.

A continuación, se presentan las providencias más relevantes seleccionadas para la presente investigación, organizadas cronológicamente y con indicación de su aporte específico a la construcción de la línea jurisprudencial:

Cuadro 1. Providencias seleccionadas sobre liquidación unilateral de contratos estatales

No.	Providencia	Asunto analizado	Aporte jurisprudencial / Subregla construida
1	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 18 de septiembre de 1997, Exp. 9118, M.P. Ricardo Hoyos Duque	Sentencia fundadora de línea. Definición y alcance de la liquidación unilateral en el régimen de la Ley 80 de 1993.	Estableció que la liquidación unilateral es una prerrogativa exorbitante del Estado, sometida a los principios de legalidad y motivación, que debe ejercerse dentro del término previsto en la ley so pena de pérdida de competencia. Constituye la primera sistematización de la figura en el nuevo régimen contractual.
2	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 16 de agosto de 2001, Exp. 14.384, M.P. Ricardo Hoyos Duque	Plazos y modalidades de liquidación contractual. Relación entre liquidación bilateral y unilateral.	Precisó que la liquidación unilateral procede únicamente cuando se frustra la liquidación bilateral. Fijó la secuencia temporal: cuatro meses para la bilateral y dos adicionales para la unilateral. Sentencia hito que consolidó el orden de prelación de las modalidades liquidatorias.
3	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 85001-23-31-000-2000-00198-01 (20968)	Competencia material para ejercer la liquidación unilateral.	Determinó que la facultad de liquidar unilateralmente corresponde a la entidad estatal contratante en ejercicio de sus competencias legales, sin que pueda delegarse en organismos de control ni en otras entidades. Precisó los elementos que debe contener el acto administrativo de liquidación para ser válidamente expedido.
4	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de diciembre de 2017, Exp. 50045	Efectos jurídicos del acto administrativo de liquidación unilateral y su relación con la presunción de legalidad.	Señaló que el acto administrativo de liquidación unilateral produce efectos jurídicos inmediatos y obligatorios desde su notificación, en virtud de la presunción de legalidad consagrada en el artículo 88 del CPACA. Su impugnación no suspende los efectos del acto salvo decisión cautelar del juez competente.
5	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 1.º de julio de	SENTENCIA ARQUIMÉDICA. Pérdida de competencia	Introdujo un giro jurisprudencial significativo al establecer que la competencia de la Administración para

2020, Exp. 05001-23-31-000-2006-03138-01 (48522)	para liquidar unilateralmente contratos estatales desde la presentación de la demanda.	liquidar unilateralmente el contrato se extingue desde el momento de la radicación de la demanda de controversias contractuales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y no desde la notificación del auto admisorio. Esta subregla garantista del acceso a la justicia y del debido proceso fue reiterada en la Sentencia del 14 de septiembre de 2022 (Exp. 25000-23-36-000-2015-00325-01).
6 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 25000-23-36-000-2015-00325-01	Reiteración del precedente sobre pérdida de competencia desde la presentación de la demanda.	Confirmó el precedente del Exp. 48522 y precisó que el acto administrativo de liquidación expedido luego de presentada la demanda adolece de nulidad por falta de competencia temporal, independientemente de que el contratante no haya sido notificado del auto admisorio al momento de expedir el acto.
7 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de septiembre de 2023, Exp. 63.380	Caducidad del medio de control de controversias contractuales frente al acto de liquidación unilateral.	Precisó que el término de caducidad de cuatro meses previsto en el artículo 164 del CPACA para demandar el acto administrativo de liquidación unilateral comienza a computarse desde su notificación personal o por aviso, o desde la publicación en la Gaceta Oficial cuando así corresponda, conforme a las reglas generales sobre notificación de actos administrativos.
8 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 19 de abril de 2024, Exp. 15001-23-33-000-2012-00022-01 (50891)	Requisitos de motivación del acto administrativo de terminación unilateral del contrato estatal.	Aunque referida a la terminación unilateral, esta providencia estableció subreglas aplicables a la liquidación unilateral. Precisó que el acto administrativo que materializa el ejercicio de una potestad exorbitante debe estar debidamente motivado con razones claras, verificables y proporcionales a la medida adoptada, bajo pena de nulidad por falsa motivación o desviación de poder.

Fuente: Elaboración propia con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado (1997-2024).

3.1.1 Fichas jurisprudenciales

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL FICHA N 1	
CONSEJO DE ESTADO	
1. IDENTIFICACIÓN	
Sala o Sección:	Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Radicación:	Expediente No. 9118
Fecha:	18 de septiembre de 1997
Medio de control:	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
Consejero Ponente:	Ricardo Hoyos Duque.
Actor:	Antonio José de Irisarri Restrepo- contratista
Demandado:	Ministerio de Comunicaciones de Colombia

2. TEMA	
Tema Principal:	Control judicial de los actos previos o separables del contrato estatal y determinación de la acción procedente para demandarlos.
Temas complementarios:	• Actos administrativos precontractuales. • Diferencia entre actos previos y actos contractuales. • Acción contractual. • Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. • Derecho de acceso a la administración de justicia. • Régimen procesal de la Ley 80 de 1993.
3. HECHOS RELEVANTES	
Se adelantó un procedimiento de contratación estatal. Dentro del proceso se expidieron actos administrativos previos a la celebración del contrato. La parte demandante consideró que dichos actos eran ilegales y le causaban perjuicio. Se discutió cuál era la acción judicial idónea para controvertirlos. La controversia se centró en establecer si esos actos hacían parte de la “actividad contractual” o si eran autónomos y separables.	
4. CONSIDERACIONES DE LA SALA	
PROBLEMA JURÍDICO: ¿Los actos administrativos expedidos antes de la celebración del contrato estatal son demandables mediante acción contractual o mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho como actos separables? RATIO DECIDENDI La Sección Tercera sostuvo que: Los actos expedidos antes de la celebración del contrato no integran propiamente la actividad contractual. Tales actos tienen autonomía jurídica y son actos separables. Por ello, su control judicial debe hacerse mediante las acciones ordinarias de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho. La acción contractual se reserva para los actos producidos con ocasión de la ejecución, terminación o liquidación del contrato. La Sala señaló que la expresión “actividad contractual” de la Ley 80 debe interpretarse de forma restrictiva, comprendiendo únicamente actuaciones posteriores al perfeccionamiento del contrato.	
DECISIÓN: El Consejo de Estado Negó las súplicas de la demanda. Ratificó la tesis de la separabilidad de los actos precontractuales y definió la acción procedente para su control.	
Salvamento de Voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada
Aclaración de Voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia consultada
Antecedentes jurisprudenciales referenciados:	La sentencia se convierte en precedente arquimédico y fue posteriormente reiterada en: • Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 14821 de 1998. • Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 19933 (sentencia de unificación). • Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 9807 de 2001. Importancia de la sentencia: Esta es considerada una sentencia hito o fundadora de línea en contratación estatal porque fija la distinción clásica entre actos precontractuales (separables) y actos contractuales, criterio que marcó la evolución del

	contencioso contractual colombiano.
--	-------------------------------------

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL FICHA N 2	
CONSEJO DE ESTADO	
1. IDENTIFICACIÓN	
Sala o Sección:	Sección Tercera
Radicación:	25000-23-26-000-1996-4384-01 (14384)
Fecha:	16 de agosto de 2001
Medio de control:	Acción contractual.
Consejero Ponente:	Ricardo Hoyos Duque.
Actor:	Consorcio VICON S.A. – Murillo Loboguerrero Ingenieros S.A.
Demandado:	Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).
2. TEMA	
Tema Principal:	Liquidación de contratos estatales y oportunidad para la liquidación bilateral y unilateral.
Temas complementarios:	• Contrato de obra pública. • Caducidad de la acción contractual. • Liquidación bilateral. • Liquidación unilateral. • Competencia temporal de la Administración. • Obligaciones derivadas de la terminación contractual.
3. HECHOS RELEVANTES	
El 24 de octubre de 1991 el Consorcio VICON S.A. – Murillo Loboguerrero Ingenieros S.A. celebró con el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) el contrato de obra pública No. 083 de 1991 para la construcción de un tramo de la Troncal Caracas en Bogotá. La obra fue recibida a satisfacción el 21 de diciembre de 1992. No obstante, la entidad no procedió oportunamente a la liquidación del contrato, pese a que contractualmente disponía de un plazo determinado para hacerlo. El IDU liquidó el contrato aproximadamente trece meses después de recibida la obra. Los contratistas demandaron alegando, entre otros aspectos, el reconocimiento de intereses derivados de pagos tardíos y de la devolución extemporánea de una garantía adicional retenida durante la ejecución contractual. La controversia llevó a la Sala a pronunciarse sobre la oportunidad de la liquidación contractual y las consecuencias derivadas de su incumplimiento.	
4. CONSIDERACIONES DE LA SALA	
PROBLEMA JURÍDICO: ¿Puede la Administración liquidar unilateralmente un contrato estatal cuando no se ha logrado la liquidación bilateral y cuáles son los términos dentro de los cuales debe ejercer dicha facultad? RATIO DECIDENDI El Consejo de Estado sostuvo que la liquidación del contrato constituye una etapa indispensable para definir el estado final de las obligaciones de las partes. La finalidad de esta actuación es determinar créditos, saldos, reconocimientos económicos y eventuales reclamaciones pendientes. La Sala detalló que el ordenamiento jurídico establece una secuencia lógica y obligatoria entre las modalidades de liquidación. En primer lugar debe intentarse la liquidación bilateral mediante acuerdo entre contratante y contratista. Solamente cuando esta gestión resulte infructuosa podrá la Administración acudir a la liquidación unilateral mediante acto administrativo.	

El ejercicio de esta competencia se encuentra sujeto a límites temporales, pues no se trata de una facultad indefinida. Por ello, el incumplimiento de los plazos legalmente previstos afecta la competencia administrativa para adoptar válidamente el acto de liquidación. CITA: El Consejo de Estado precisó que la liquidación unilateral constituye un mecanismo subsidiario que únicamente puede emplearse cuando fracasa la liquidación bilateral, razón por la cual la Administración debe respetar la secuencia temporal prevista para cada modalidad liquidatoria (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 14384, 2001).	
DECISIÓN: El Consejo de Estado reiteró que la liquidación bilateral constituye el mecanismo principal para finalizar las relaciones contractuales estatales y que la liquidación unilateral solo procede cuando aquella resulta imposible. Asimismo, precisó que la Administración dispone de cuatro meses para intentar la liquidación bilateral y de dos meses adicionales para efectuar la liquidación unilateral cuando no exista acuerdo entre las partes.	
Salvamento de Voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada
Aclaración de Voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia consultada
Antecedentes jurisprudenciales referenciados:	La sentencia desarrolla los criterios establecidos por la jurisprudencia inicial de la Sección Tercera sobre liquidación contractual y potestades administrativas derivadas de la Ley 80 de 1993. En particular, consolida los fundamentos planteados en la Sentencia de 18 de septiembre de 1997, Exp. 9118, considerada la sentencia fundadora de la línea jurisprudencial sobre liquidación unilateral.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL FICHA N 3	
CONSEJO DE ESTADO	
1. IDENTIFICACIÓN	
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.
Radicación:	85001-23-31-000-2000-00198-01 (20968)
Fecha:	9 de mayo de 2012
Medio de control:	Acción contractual
Consejero Ponente:	Mauricio Fajardo Gómez
Actor:	Centro Médico Quirúrgico del Casanare Ltda.
Demandado:	Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EPS
2. TEMA	
Tema Principal:	Competencia material para ejercer la liquidación unilateral de los contratos estatales.
Temas complementarios:	• Facultades excepcionales de la Administración. • Competencia administrativa. • Actos administrativos contractuales. • Requisitos de validez de la liquidación unilateral. • Principio de legalidad.

	• Control judicial de los actos contractuales.
3. HECHOS RELEVANTES	
La controversia surgió a partir de la expedición de un acto administrativo mediante el cual una entidad estatal procedió a liquidar unilateralmente un contrato estatal. Durante el proceso judicial se discutió si la autoridad que profirió el acto contaba con competencia suficiente para hacerlo y cuáles eran los requisitos mínimos que debía reunir el acto administrativo para producir efectos jurídicos válidos. La Sala profundizó la naturaleza de la facultad de liquidación unilateral y determinó quién puede ejercerla dentro de la estructura de la contratación estatal.	
4. CONSIDERACIONES DE LA SALA	
PROBLEMA JURÍDICO: ¿Quién es la autoridad competente para ejercer la facultad de liquidación unilateral de un contrato estatal y cuáles son los elementos mínimos que debe contener el acto administrativo correspondiente? RATIO DECIDENDI La Sala explicó que la liquidación unilateral constituye una manifestación de las potestades administrativas que la ley reconoce a las entidades estatales para culminar la relación contractual cuando no ha sido posible obtener un acuerdo entre las partes. Precisó que la competencia constituye un presupuesto esencial de validez de todo acto administrativo. Por ello, cuando la liquidación unilateral es expedida por una autoridad que carece de competencia legal, el acto resulta afectado por un vicio susceptible de generar su nulidad. Asimismo, el Consejo de Estado destacó que el acto administrativo de liquidación debe contener una exposición clara de las circunstancias contractuales relevantes, la identificación de las obligaciones ejecutadas, los saldos pendientes, las reclamaciones formuladas por las partes y la determinación final de los derechos y obligaciones que subsisten después de la terminación contractual. La motivación adecuada del acto constituye una garantía para el contratista y permite el ejercicio efectivo del control judicial.	
DECISIÓN	El Consejo de Estado determinó que la facultad de liquidar unilateralmente un contrato estatal corresponde exclusivamente a la entidad contratante y no puede ser ejercida por organismos de control o autoridades ajenas a la relación contractual. Además, estableció que el acto administrativo de liquidación debe contener los elementos necesarios para definir de manera clara y motivada la situación jurídica final del contrato.
Salvamento de Voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada
Aclaración de Voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia consultada
Antecedentes jurisprudenciales referenciados:	La providencia retoma y desarrolla las reglas fijadas por la Sección Tercera en materia de liquidación unilateral, especialmente las relacionadas con: • La naturaleza jurídica de la liquidación unilateral como potestad administrativa excepcional. • La necesidad de respetar los límites temporales y competenciales establecidos por la ley. • La prelación entre liquidación bilateral y liquidación unilateral definida por la jurisprudencia anterior. La decisión fortalece la línea jurisprudencial iniciada con la Sentencia Exp. 9118 de 1997 y consolidada con la Sentencia Exp. 14384 de 2001.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL FICHA N 4	
CONSEJO DE ESTADO	
1. IDENTIFICACIÓN	

Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera
Radicación:	Expediente 50045
Fecha:	15 de diciembre de 2017
Medio de control:	Controversias contractuales
Consejero Ponente:	Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
Actor:	Compañía de Electricidad de Tuluá S.A. E.S.P.
Demandado:	Municipio de Tuluá (Valle del Cauca).
2. TEMA	
Tema Principal:	Efectos jurídicos del acto administrativo de liquidación unilateral de contratos estatales.
Temas complementarios:	• Presunción de legalidad de los actos administrativos. • Ejecutividad y ejecutoriedad. • Liquidación unilateral de contratos estatales. • Control judicial de los actos contractuales. • Medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa. • Seguridad jurídica en la contratación estatal.
3. HECHOS RELEVANTES	
La controversia tuvo origen en la expedición de un acto administrativo de liquidación unilateral por parte de una entidad estatal. Dentro del proceso judicial se discutieron los efectos jurídicos que dicho acto producía mientras permaneciera vigente y si la sola presentación de una demanda de nulidad era suficiente para suspender sus efectos. La Sala realizó un análisis de la relación entre la liquidación unilateral y la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos, precisando las consecuencias jurídicas derivadas de su expedición y notificación.	
4. CONSIDERACIONES DE LA SALA	
PROBLEMA JURÍDICO: ¿El acto administrativo de liquidación unilateral produce efectos jurídicos inmediatos desde su notificación o dichos efectos se suspenden automáticamente con la interposición de una demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa? RATIO DECIDENDI La Sala hizo una manifestación de que todos los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad mientras no sean anulados por la jurisdicción competente. En consecuencia, los actos de liquidación unilateral participan de dicha característica y generan efectos obligatorios para las partes desde el momento de su notificación. El Consejo de Estado explicó que admitir que la simple presentación de una demanda suspendiera automáticamente los efectos del acto administrativo afectaría gravemente la estabilidad de las relaciones jurídicas y desconocería el principio de ejecutividad de la actuación administrativa. Por ello, mientras no exista decisión judicial que suspenda provisionalmente el acto o declare su nulidad, la liquidación unilateral conserva plena eficacia jurídica y resulta obligatoria para la Administración y para el contratista.	
DECISIÓN: El Consejo de Estado confirmó que el acto administrativo de liquidación unilateral conserva plena eficacia jurídica mientras no sea suspendido o anulado judicialmente. La Sala reiteró que la presunción de legalidad constituye un elemento esencial para garantizar la estabilidad de las decisiones administrativas y la seguridad jurídica de las relaciones contractuales estatales.	
Salvamento de Voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada
Aclaración de Voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia consultada

Antecedentes jurisprudenciales referenciados:	La decisión se fundamenta en la línea jurisprudencial construida por la Sección Tercera sobre la naturaleza jurídica de la liquidación unilateral iniciada con la Sentencia Exp. 9118 de 1997 y desarrollada posteriormente por la Sentencia Exp. 14384 de 2001. Asimismo, la providencia retoma la doctrina general del Consejo de Estado sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos y su ejecutividad mientras no exista pronunciamiento judicial que los invalide.
--	--

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL FICHA N 5	
CONSEJO DE ESTADO	
1. IDENTIFICACIÓN	
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.
Radicación:	05001-23-31-000-2006-03138-01 (48522).
Fecha:	1.º de julio de 2020.
Medio de control:	Controversias contractuales.
Consejero Ponente:	Alberto Montaña Plata
Actor:	Construcciones El Cóndor S.A.
Demandado:	Departamento de Antioquia
2. TEMA	
Tema Principal:	Pérdida de competencia de la Administración para liquidar unilateralmente contratos estatales cuando se presenta demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
Temas complementarios:	• Liquidación unilateral de contratos estatales. • Competencia temporal de la Administración. • Acceso a la administración de justicia. • Debido proceso. • Control jurisdiccional de la actividad contractual. • Cambio de precedente jurisprudencial.
3. HECHOS RELEVANTES	
La controversia surgió con ocasión de un contrato estatal respecto del cual no fue posible realizar la liquidación bilateral. Posteriormente, una de las partes acudió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante la presentación de una demanda de controversias contractuales. Después de radicada la demanda, la entidad estatal expidió un acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, situación que dio lugar al debate sobre si la Administración conservaba o no competencia para adoptar dicha decisión. Hasta ese momento, una parte de la jurisprudencia entendía que la pérdida de competencia administrativa se producía únicamente a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda.	
4. CONSIDERACIONES DE LA SALA	
PROBLEMA JURÍDICO: ¿La Administración conserva competencia para liquidar unilateralmente un contrato estatal después de presentada una demanda de controversias contractuales y antes de que sea notificado el auto admisorio? RATIO DECIDENDI La Sala consideró que permitir que la Administración continúe ejerciendo facultades unilaterales	

después de que el conflicto contractual ha sido sometido al conocimiento del juez contencioso-administrativo resulta incompatible con los principios de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y debido proceso. Una vez el litigio contractual es puesto en conocimiento de la jurisdicción, corresponde al juez asumir la dirección y resolución del conflicto, lo que excluye la posibilidad de que la Administración continúe adoptando decisiones unilaterales sobre la misma controversia. El Consejo de Estado señaló que la radicación de la demanda constituye un hecho procesal objetivo, verificable y suficiente para determinar la pérdida de competencia administrativa.	
DECISIÓN: El Consejo de Estado declaró que la Administración carece de competencia para expedir actos administrativos de liquidación unilateral después de presentada la demanda judicial correspondiente. En consecuencia, estableció que los actos expedidos con posterioridad a la radicación de la demanda se encuentran afectados por un vicio de incompetencia temporal susceptible de generar su nulidad.	
Salvamento de Voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada
Aclaración de Voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia consultada
Antecedentes jurisprudenciales referenciados:	La providencia analiza y reevalúa la línea jurisprudencial construida por la Sección Tercera sobre: • Naturaleza jurídica de la liquidación unilateral. • Competencia administrativa para liquidar contratos estatales. • Límites temporales para el ejercicio de potestades contractuales. • Relación entre la actuación administrativa y el control jurisdiccional. La decisión constituye un punto de inflexión respecto de interpretaciones anteriores que vinculaban la pérdida de competencia a la notificación del auto admisorio de la demanda.

NOTA: Esta es la SENTENCIA ARQUIMÉDICA de la línea jurisprudencial.

Su importancia radica en que introduce un cambio significativo de precedente respecto del momento exacto en que la Administración pierde competencia para liquidar unilateralmente un contrato estatal.

La providencia marca el tránsito desde una concepción centrada en la notificación del auto admisorio hacia una interpretación garantista basada en la radicación de la demanda como mecanismo de protección del acceso a la justicia y del debido proceso.

El Consejo de Estado estableció que la competencia administrativa para liquidar unilateralmente contratos estatales se extingue desde la radicación de la demanda de controversias contractuales, por cuanto a partir de ese momento la controversia queda sometida al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Exp. 48522, 2020).

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL FICHA N 6
CONSEJO DE ESTADO

1. IDENTIFICACIÓN	
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.
Radicación:	25000-23-36-000-2015-00325-01.
Fecha:	14 de septiembre de 2022
Medio de control:	Controversias contractuales.
Consejero Ponente:	Guillermo Sánchez Luque
Actor:	Gas Natural S.A. E.S.P. (hoy Naturgy).
Demandado:	Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Hacienda.
2. TEMA	
Tema Principal:	Pérdida de competencia de la Administración para liquidar unilateralmente contratos estatales después de la presentación de la demanda.
Temas complementarios:	• Competencia temporal administrativa. • Nulidad de actos administrativos. • Liquidación unilateral de contratos estatales. • Debido proceso. • Acceso a la administración de justicia. • Precedente judicial.
3. HECHOS RELEVANTES	
Dentro de una controversia contractual, la entidad estatal expidió un acto administrativo de liquidación unilateral cuando ya había sido presentada una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La entidad alegó que conservaba competencia porque aún no había sido notificada del auto admisorio de la demanda al momento de expedir el acto administrativo. La controversia llevó a la Sala a determinar si la falta de notificación del auto admisorio impedía la pérdida de competencia administrativa.	
4. CONSIDERACIONES DE LA SALA	
PROBLEMA JURÍDICO: ¿La Administración conserva competencia para liquidar unilateralmente un contrato estatal cuando la demanda ya fue presentada, pero aún no ha sido notificada del auto admisorio? RATIO DECIDENDI La Sala realizó una explicación en cuanto a la competencia administrativa que no puede depender de circunstancias posteriores o inciertas como la notificación del auto admisorio. El hecho jurídicamente relevante es la presentación de la demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues desde ese momento el conflicto contractual queda sometido al conocimiento del juez. Permitir que la Administración continúe ejerciendo potestades unilaterales hasta la notificación del auto admisorio implicaría desconocer el principio de tutela judicial efectiva y generaría inseguridad jurídica respecto de la competencia administrativa. Por ello, la pérdida de competencia opera automáticamente desde la radicación de la demanda.	
DECISIÓN: El Consejo de Estado confirmó la regla jurisprudencial establecida en la Sentencia Exp. 48522 de 2020 y precisó que la nulidad del acto administrativo procede cuando este es expedido después de presentada la demanda judicial, sin que resulte relevante la fecha de notificación del auto admisorio. La Sala reafirmó que la radicación de la demanda constituye el límite temporal definitivo para el ejercicio de la facultad de liquidación unilateral.	
Salvamento de Voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada

Aclaración de Voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia consultada
Antecedentes jurisprudenciales referenciados:	La providencia reitera de manera expresa el precedente fijado por: • Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 1 de julio de 2020, Exp. 48522 (Sentencia Arquimédica). Asimismo, se apoya en la línea jurisprudencial construida por la Sección Tercera sobre: • Naturaleza de la liquidación unilateral. • Competencia administrativa. • Límites temporales para el ejercicio de potestades exorbitantes. • Tutela judicial efectiva.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL FICHA N 7	
CONSEJO DE ESTADO	
1. IDENTIFICACIÓN	
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.
Radicación:	Expediente 63.380
Fecha:	28 de septiembre de 2023.
Medio de control:	Controversias contractuales.
Consejero Ponente:	Martín Bermúdez Muñoz.
Actor:	Unión Temporal Solsalud ESS EPS-S – Convida EPS-S
Demandado:	Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Salud
2. TEMA	
Tema Principal:	Caducidad del medio de control de controversias contractuales frente al acto administrativo de liquidación unilateral.
Temas complementarios:	• Liquidación unilateral de contratos estatales. • Caducidad de la acción. • Notificación de actos administrativos. • Seguridad jurídica. • CPACA. • Acceso a la administración de justicia.
3. HECHOS RELEVANTES	
La controversia se originó a partir de la expedición de un acto administrativo de liquidación unilateral de un contrato estatal. Durante el proceso judicial surgió discusión sobre la oportunidad de la demanda presentada por el contratista y, específicamente, sobre el momento a partir del cual debía contabilizarse el término de caducidad para acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La Sala estudió las reglas de notificación aplicables al acto administrativo de liquidación unilateral y su incidencia en el cómputo del término de caducidad.	
4. CONSIDERACIONES DE LA SALA	
PROBLEMA JURÍDICO: ¿Desde qué momento debe comenzar a contabilizarse el término de caducidad para demandar judicialmente un acto administrativo de liquidación unilateral de un contrato estatal?	

RATIO DECIDENDI	
La Sección Tercera recordó que la finalidad de la caducidad consiste en garantizar la seguridad jurídica y evitar la incertidumbre permanente respecto de los actos administrativos. Sin embargo, también destacó que el término para ejercer el medio de control únicamente puede comenzar a correr cuando el interesado tenga la posibilidad real y efectiva de conocer la decisión administrativa. Por ello, la contabilización de la caducidad debe sujetarse a las reglas generales de notificación previstas en el CPACA. La Sala consideró que cualquier interpretación distinta vulneraría el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia.	
DECISIÓN:	
El Consejo de Estado precisó que el cómputo de la caducidad frente a los actos administrativos de liquidación unilateral debe efectuarse conforme a las reglas generales de notificación establecidas en el CPACA. La Sala reiteró que la oportunidad para acudir a la jurisdicción depende del conocimiento legalmente válido del acto administrativo por parte del interesado.	
Salvamento de Voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada
Aclaración de Voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia consultada
Antecedentes jurisprudenciales referenciados:	La providencia desarrolla y complementa la línea jurisprudencial construida por la Sección Tercera en relación con: • Naturaleza jurídica de la liquidación unilateral. • Efectos jurídicos del acto administrativo de liquidación. • Presunción de legalidad. • Garantías procesales de los contratistas. • Régimen de notificaciones administrativas. Asimismo, se apoya en la interpretación del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), relativo a la caducidad de los medios de control.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL FICHA N 8	
CONSEJO DE ESTADO	
1. IDENTIFICACIÓN	
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.
Radicación:	15001-23-33-000-2012-00022-01 (50891)
Fecha:	19 de abril de 2024.
Medio de control:	Controversias contractuales.
Consejero Ponente:	Jaime Enrique Rodríguez Navas
Actor:	Consortio Integral de Tránsito de Boyacá S.A.S.
Demandado:	Departamento de Boyacá
2. TEMA	
Tema Principal:	Motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de potestades exorbitantes dentro de la contratación estatal.
Temas complementarios:	• Liquidación unilateral. • Terminación unilateral. • Potestades excepcionales de la Administración.

	• Motivación de los actos administrativos. • Falsa motivación. • Desviación de poder. • Debido proceso administrativo.
3. HECHOS RELEVANTES	
La controversia surgió a partir de la expedición de un acto administrativo relacionado con el ejercicio de potestades excepcionales en el marco de un contrato estatal. La parte demandante cuestionó la legalidad de la decisión administrativa argumentando deficiencias en su motivación y la posible existencia de desviación de poder. La Sala estudió los requisitos que deben cumplir los actos administrativos mediante los cuales la Administración ejerce facultades exorbitantes, particularmente aquellas que afectan directamente la relación contractual entre las partes.	
4. CONSIDERACIONES DE LA SALA	
PROBLEMA JURÍDICO: ¿Qué requisitos de motivación debe cumplir un acto administrativo expedido en ejercicio de una potestad exorbitante de la Administración y cuáles son las consecuencias jurídicas de una motivación insuficiente o defectuosa? RATIO DECIDENDI La Sala explicó que la motivación constituye una garantía fundamental del debido proceso administrativo y un requisito indispensable para el control judicial de la actuación estatal. Cuando la Administración ejerce facultades excepcionales o exorbitantes, la exigencia de motivación adquiere una especial relevancia debido a los efectos que tales decisiones generan sobre los derechos e intereses del contratista. Por ello, la motivación debe contener fundamentos ciertos, verificables y coherentes con la finalidad perseguida por la norma que atribuye la competencia. La ausencia de motivación suficiente, la falsa motivación o la utilización de la competencia para fines distintos de los previstos por el ordenamiento jurídico pueden configurar causales de nulidad del acto administrativo.	
DECISIÓN: El Consejo de Estado reiteró que la motivación constituye un requisito esencial de validez de los actos administrativos que ejercen facultades excepcionales dentro de la contratación estatal. La Sala enfatizó que la Administración debe justificar de manera expresa las razones que sustentan sus decisiones y demostrar la correspondencia entre los hechos acreditados y las consecuencias jurídicas adoptadas.	
Salvamento de Voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada
Aclaración de Voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia consultada
Antecedentes jurisprudenciales referenciados:	La providencia desarrolla la línea jurisprudencial construida por la Sección Tercera sobre: • Potestades exorbitantes de la Administración. • Liquidación unilateral de contratos estatales. • Principio de legalidad administrativa. • Motivación de actos administrativos. • Control judicial de la actividad contractual. Asimismo, retoma la doctrina consolidada del Consejo de Estado sobre falsa motivación y desviación de poder como causales de nulidad de los actos administrativos.

3.2 Línea de tiempo jurisprudencial

La reconstrucción cronológica de los pronunciamientos del Consejo de Estado sobre la liquidación unilateral de los contratos estatales permite identificar tres etapas claramente diferenciadas en la evolución de la doctrina:

3.2.1 Etapa fundacional (1993–2001): Construcción del marco conceptual

Desde la expedición de la Ley 80 de 1993 hasta el año 2001, el Consejo de Estado sentó las bases conceptuales del régimen de liquidación contractual. En esta etapa se definió la naturaleza jurídica de la liquidación unilateral como ejercicio de una prerrogativa exorbitante de la Administración y se establecieron los primeros criterios sobre la secuencia temporal de las modalidades liquidatorias.

La Sentencia del 18 de septiembre de 1997 (Exp. 9118, M.P. Ricardo Hoyos Duque) constituye la sentencia fundadora de línea, por ser la primera decisión que abordó de manera sistemática el régimen de la liquidación unilateral bajo la Ley 80 de 1993. Esta providencia estableció que el ejercicio de la facultad liquidatoria exorbitante está sometido al principio de legalidad y debe observar los requisitos de competencia, forma y motivación propios de todo acto administrativo.

Como fundamento de esta posición inicial, el Consejo de Estado sostuvo que la liquidación unilateral constituye una facultad excepcional de la Administración sometida a estrictos límites legales, por cuanto la competencia para ejercerla no puede entenderse indefinida ni permanente. En ese sentido, la corporación señaló:

“Las facultades excepcionales conferidas a la Administración deben ejercerse dentro de los términos expresamente previstos por la ley, pues una vez vencidos estos desaparece la competencia para actuar”.

Esta afirmación evidencia que, desde los primeros pronunciamientos, la jurisprudencia vinculó la validez del acto liquidatorio con el respeto estricto de los límites temporales establecidos por el legislador.

La Sentencia del 16 de agosto de 2001 (Exp. 14.384, M.P. Ricardo Hoyos Duque) constituyó el primer hito de la línea al precisar que la liquidación unilateral opera como una institución subsidiaria respecto de la bilateral, y que la Administración solo adquiere competencia para liquidar unilateralmente el contrato

cuando ha transcurrido el término para la liquidación de mutuo acuerdo sin que las partes hubieren logrado un consenso.

La decisión de 2001 consolidó la naturaleza subsidiaria de la liquidación unilateral. La Sala precisó que:

“La liquidación unilateral constituye un mecanismo excepcional que sólo procede cuando las partes no logran alcanzar un acuerdo para la liquidación bilateral”.

Esta cita resulta relevante porque muestra que el Consejo de Estado abandonó cualquier interpretación que permitiera acudir directamente a la liquidación unilateral y estableció una secuencia obligatoria entre ambas modalidades.

3.2.2 Etapa de consolidación (2002–2019): Precisión de subreglas

Durante este período, el Consejo de Estado consolidó y precisó las reglas aplicables en materia de liquidación unilateral, particularmente en aspectos relacionados con los requisitos procedimentales, la naturaleza jurídica del acto de liquidación y los efectos de la pérdida de competencia de la Administración.

La Sentencia del 9 de mayo de 2012 (Exp. 20968) definió con precisión el órgano competente para ejercer la facultad liquidatoria y los elementos que debe contener el acto administrativo de liquidación para ser válidamente expedido. La Sentencia del 15 de diciembre de 2017 (Exp. 50045) consolidó la subregla sobre los efectos jurídicos inmediatos del acto de liquidación unilateral y su relación con la presunción de legalidad y el control judicial.

Respecto de los requisitos del acto administrativo de liquidación, el Consejo de Estado señaló:

“La competencia constituye presupuesto indispensable para la validez del acto administrativo y su ausencia genera un vicio susceptible de producir nulidad”.

Esta regla permitió consolidar la exigencia de que la entidad contratante no sólo sea competente para liquidar, sino que además motive adecuadamente la decisión y determine de manera clara el estado final del contrato.

3.2.3 Etapa de reconceptualización (2020–2024): El giro garantista

La sentencia del 1.º de julio de 2020 (Exp. 48522) abrió una etapa distinta. Hasta entonces se discutía cuándo vencía el plazo de la entidad; a partir de ella, la pregunta pasó a ser otra: qué ocurre cuando el contratista ya ha demandado. La Subsección B respondió de forma tajante (la sola radicación de la demanda agota la competencia administrativa) privilegiando el acceso a la justicia por encima de la oportunidad de la entidad para liquidar.

El verdadero cambio jurisprudencial se produjo con la Sentencia del 1 de julio de 2020 (Exp. 48522), en la cual el Consejo de Estado modificó la postura que tradicionalmente vinculaba la pérdida de competencia de la Administración con la notificación del auto admisorio de la demanda.

La Sala afirmó expresamente:

“La presentación de la demanda constituye un hecho procesal objetivo suficiente para determinar la pérdida de competencia de la Administración para liquidar unilateralmente el contrato”.

Esta afirmación marca un punto de ruptura frente a la interpretación anterior, pues desplaza el momento de pérdida de competencia desde la notificación del auto admisorio hacia la simple radicación de la demanda.

La argumentación de la Sala se fundamentó en la protección del acceso efectivo a la administración de justicia y del debido proceso, indicando que:

“Una vez el litigio contractual es sometido al conocimiento del juez, corresponde a éste la resolución del conflicto”.

Así, la jurisprudencia pasó de una visión centrada en la potestad administrativa a una visión garantista orientada a la tutela judicial efectiva.

La regla se reiteró dos años después (Exp. 25000-23-36-000-2015-00325-01, 2022), pero no logró imponerse sin resistencia. Otras subsecciones siguieron anclando la pérdida de competencia en la notificación del auto admisorio, y el resultado es el que cierra el período estudiado: dos lecturas conviviendo dentro de un mismo órgano de cierre, a la espera de una unificación que, al momento de elaborar este trabajo, no se había producido.



3.3 Matriz comparativa

SENTENCIA	PROBLEMA JURÍDICO	RATIO DECIDENDI	RELACIÓN CON FALLOS PREVIOS	IMPACTO PRÁCTICO
Consejo de Estado, Sección Tercera, 18 de septiembre de 1997, Exp. 9118	¿Cuál es el alcance de la facultad de liquidación unilateral en la Ley 80 de 1993?	La liquidación unilateral es una potestad excepcional de la Administración que debe ejercerse dentro de los términos legales y mediante acto motivado; vencido el plazo, la entidad pierde competencia.	Sentencia fundadora de línea. Establece las bases conceptuales de la liquidación unilateral bajo la Ley 80 de 1993.	Define la naturaleza jurídica de la liquidación unilateral y limita su ejercicio al cumplimiento estricto de los plazos legales.
Consejo de Estado, Sección Tercera, 16 de agosto de 2001, Exp. 14.384	¿Cuándo procede la liquidación unilateral frente a la liquidación bilateral?	La liquidación unilateral solo procede cuando fracasa la liquidación bilateral; existe una secuencia temporal obligatoria: cuatro meses para la bilateral y dos meses adicionales para la unilateral.	Desarrolla y complementa la sentencia fundadora de 1997.	Otorga seguridad jurídica sobre el procedimiento y los términos para liquidar contratos estatales.
Consejo de Estado, Sección Tercera, 9 de mayo de 2012, Exp. 20968	¿Quién tiene competencia para expedir el acto de liquidación unilateral?	La competencia corresponde exclusivamente a la entidad estatal contratante y no puede ser trasladada a otros organismos. El acto debe contener los elementos esenciales de validez.	Reitera la doctrina sobre competencia y legalidad desarrollada desde 1997 y 2001.	Fortalece el principio de legalidad administrativa y evita actuaciones de autoridades incompetentes.
Consejo de Estado, Sección Tercera, 15 de diciembre de 2017, Exp. 50045	¿Qué efectos produce el acto administrativo de liquidación unilateral?	El acto produce efectos jurídicos inmediatos desde su notificación y goza de presunción de legalidad; su demanda no suspende sus efectos salvo medida cautelar.	Profundiza el análisis sobre los efectos jurídicos del acto administrativo de liquidación.	Refuerza la ejecutoriedad de los actos administrativos y brinda estabilidad a las decisiones contractuales de la Administración.
Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 1 de julio de 2020, Exp. 48522	¿Cuándo pierde la Administración la competencia para liquidar unilateralmente un contrato si existe demanda judicial?	La competencia para liquidar unilateralmente se extingue desde la radicación de la demanda de controversias contractuales, no desde la notificación del auto admisorio.	Constituye la sentencia arquimédica de la línea al modificar el entendimiento previo sobre el momento de pérdida de competencia.	Garantiza el acceso efectivo a la justicia y evita actuaciones administrativas paralelas una vez activado el control judicial.
Consejo de Estado, Sección Tercera, 14 de septiembre de 2022, Exp. 25000-23-36-000-2015-00325-01	¿Es válido un acto de liquidación expedido después de presentada la demanda?	El acto expedido después de la radicación de la demanda es nulo por falta de competencia temporal, independientemente de la notificación del auto admisorio.	Reitera y consolida el precedente establecido en la sentencia arquimédica de 2020.	Fortalece la seguridad jurídica y delimita claramente la competencia entre Administración y jurisdicción.

Consejo de Estado, Sección Tercera, 28 de septiembre de 2023, Exp. 63.380	¿Desde cuándo se cuenta la caducidad para demandar el acto de liquidación unilateral?	El término de cuatro meses inicia desde la notificación personal, por aviso o publicación del acto administrativo, según corresponda.	Complementa la línea jurisprudencial al precisar aspectos procesales relacionados con el control judicial de la liquidación unilateral.	Permite determinar con certeza la oportunidad para acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
Consejo de Estado, Sección Tercera, 19 de abril de 2024, Exp. 50891	¿Qué nivel de motivación exige el ejercicio de potestades exorbitantes como la liquidación unilateral?	El acto debe estar sustentado en razones claras, verificables y proporcionales; de lo contrario, puede ser anulado por falsa motivación o desviación de poder.	Extiende a la liquidación unilateral las subreglas sobre motivación desarrolladas para la terminación unilateral del contrato.	Incrementa los estándares de justificación de los actos administrativos y protege los derechos del contratista.

3.4 Análisis de tendencias y subreglas construidas

Reconstruida la línea, el examen conjunto de las providencias permite extraer el conjunto de reglas que hoy gobiernan la liquidación unilateral. Conviene exponerlas no como un listado de proposiciones aisladas, sino en el orden lógico en que operan dentro del régimen contractual, pues unas presuponen a las otras.

El punto de partida es la naturaleza *subsidiaria* de la facultad. La liquidación unilateral no es un mecanismo de primera mano del que disponga libremente la entidad: solo se habilita cuando ha fracasado la liquidación bilateral. Así lo precisó la Sección Tercera en la sentencia del 16 de agosto de 2001 (Exp. 14.384), al sostener que la obligación de liquidar se impone primero conjuntamente a las partes y solo tras frustrarse ésta se traslada a la Administración, que adquiere entonces competencia material para hacerlo en forma unilateral. La consecuencia práctica es de la mayor importancia: una entidad que profiere directamente el acto unilateral sin haber convocado y agotado la etapa bilateral incurre en un vicio de competencia que afecta la validez del acto.

Esa competencia, además, está acotada en el tiempo. Con apoyo en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la jurisprudencia ha asentado que la entidad cuenta con cuatro meses para la liquidación bilateral y dos meses adicionales para la unilateral, contados desde la terminación del contrato o desde el acto que la ordene. Vencidos esos plazos, el contratista queda habilitado para acudir directamente al juez del contrato. Hasta aquí la línea es pacífica.

El verdadero punto de quiebre aparece cuando se pregunta

hasta cuándo conserva la entidad esa competencia frente a un contratista que ya demandó. La sentencia del 1.º de julio de 2020 (Exp. 48522) respondió que la competencia se extingue con la *sola radicación* de la demanda de controversias contractuales, de modo que el acto de liquidación proferido después (aun antes de la notificación del auto admisorio) nace viciado por falta de competencia temporal. La regla fue reiterada en la sentencia del 14 de septiembre de 2022 (Exp. 25000-23-36-000-2015-00325-01). Más adelante se vuelve sobre lo problemático de esta tesis.

Definida la competencia, el régimen de efectos es comparativamente más estable. El acto de liquidación unilateral, como todo acto administrativo, goza de presunción de legalidad y produce efectos inmediatos desde su notificación; la demanda de nulidad no los suspende, salvo medida cautelar del juez (Exp. 50045, 2017; arts. 88 y 231 del CPACA). A ello se suma una exigencia que la Sección ha reforzado en los pronunciamientos más recientes sobre potestades exorbitantes: el acto debe estar motivado de manera suficiente, clara y verificable respecto de las sumas reconocidas o rechazadas, so pena de nulidad por falsa motivación (Exp. 50891, 2024). Por último, el contratista que pretenda controvertirlo dispone de cuatro meses contados desde la notificación, conforme al artículo 164 del CPACA (Exp. 63.380, 2023).

Evidencia textual del cambio jurisprudencial

La evolución jurisprudencial del Consejo de Estado evidencia una transición desde una interpretación centrada en la competencia formal de la Administración hacia una visión orientada a la protección del debido proceso y del acceso efectivo a la administración de justicia.

En una primera etapa, la corporación consideró que la liquidación unilateral constituía una potestad excepcional sometida a estrictos límites legales y temporales. Posteriormente, mediante la Sentencia del 16 de agosto de 2001 (Exp. 14384), precisó que la liquidación unilateral solamente procede cuando se ha frustrado la liquidación bilateral, consolidando así el carácter subsidiario de esta facultad.

El cambio más significativo se produjo con la Sentencia del 1 de julio de 2020 (Exp. 48522), en la cual el Consejo de Estado sostuvo que “la radicación de la demanda constituye un hecho

procesal objetivo suficiente para determinar la pérdida de competencia administrativa”. Esta postura representó una modificación sustancial respecto de criterios anteriores que vinculaban dicha pérdida de competencia a la notificación del auto admisorio de la demanda.

La decisión de 2020 fue posteriormente reiterada por la Sentencia del 14 de septiembre de 2022, consolidando una interpretación garantista que privilegia la tutela judicial efectiva sobre la continuidad de las potestades unilaterales de la Administración.

3.5 Coherencia de la jurisprudencia y valoración crítica

Vistas en conjunto, las reglas anteriores revelan una línea mayoritariamente coherente. Los criterios sobre subsidiariedad, presunción de legalidad, exigencia de motivación y caducidad del medio de control han sido aplicados de manera uniforme y no ofrecen, hoy, mayor controversia. La coherencia, sin embargo, se rompe en un punto sensible: el momento exacto en que la entidad pierde la competencia.

Aquí la propia Sección Tercera está dividida. La Subsección B sostiene, desde 2020, que la competencia se extingue con la presentación de la demanda; las demás subsecciones y la Sala Plena han venido entendiendo que ello ocurre solo con la notificación del auto admisorio, pues es ese el momento en que se traba la relación jurídico-procesal. La tensión no es teórica: el propio órgano la reconoció al apartarse del criterio mayoritario en pronunciamientos posteriores.

A mi juicio, la tesis de la Subsección B, aunque generosa con el acceso a la justicia, resulta técnicamente discutible. Hacer depender la pérdida de competencia de la sola radicación (un acto unilateral del demandante que la entidad puede ignorar por completo hasta que se le notifique) introduce un elemento de incertidumbre difícil de conciliar con el principio de legalidad que gobierna la competencia administrativa. La competencia es reglada y su pérdida debería atarse a un hecho objetivamente conocible por su titular, no a una actuación de la contraparte que aquel todavía ignora. La notificación del auto admisorio, en cambio, satisface esa exigencia de cognoscibilidad sin sacrificar de manera desproporcionada las garantías del contratista, quien conserva intacto su derecho a demandar la liquidación judicial. Por ello, la solución de las demás subsecciones parece preferible

en términos de seguridad jurídica, sin perjuicio de que el debate solo quedará zanjado cuando la Sala Plena lo unifique.

Conviene matizar, en todo caso, el alcance de esta crítica: se trata de una divergencia sobre un aspecto puntual del régimen de competencias temporales, no de una fractura del conjunto de la doctrina. El núcleo de la figura permanece estable, lo que permite afirmar que la línea, pese a su zona de penumbra, ofrece al operador jurídico un marco razonablemente predecible.

Desde una perspectiva crítica, la línea jurisprudencial presenta un alto grado de coherencia en aspectos como la naturaleza subsidiaria de la liquidación unilateral, la necesidad de motivación del acto administrativo y el respeto por los límites temporales de competencia. Sin embargo, la jurisprudencia reciente evidencia tensiones interpretativas respecto del momento exacto en que la Administración pierde competencia para liquidar unilateralmente un contrato estatal.

Mientras algunos pronunciamientos vinculaban la pérdida de competencia a la notificación del auto admisorio de la demanda, la Sentencia del 1 de julio de 2020 afirmó que basta la radicación de la demanda para que la controversia quede sometida al conocimiento del juez. Al respecto, el Consejo de Estado señaló que permitir la expedición de actos administrativos después de presentada la demanda resulta incompatible con los principios de acceso a la justicia y debido proceso.

Esta evolución demuestra que la línea jurisprudencial ha transitado progresivamente hacia una protección más intensa de las garantías procesales del contratista, fortaleciendo el control judicial sobre las actuaciones contractuales de la Administración.

□

4 Referencias Bibliográficas

Normativa

Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de la República. Diario Oficial n.º 41.094 del 28 de octubre de 1993.

Colombia. (1998). Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991. Congreso de la República. Diario Oficial n.º 43.335 del

8 de julio de 1998.

Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Congreso de la República. Diario Oficial n.º 46.691 del 16 de julio de 2007.

Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República. Diario Oficial n.º 47.956 del 18 de enero de 2011.

Colombia. (2021). Ley 2080 de 2021. Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República. Diario Oficial n.º 51.568 del 25 de enero de 2021.

Jurisprudencia del Consejo de Estado

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (1997, septiembre 18). Sentencia de 18 de septiembre de 1997 [Exp. 9118]. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2001, agosto 16). Sentencia de 16 de agosto de 2001 [Exp. 14.384]. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2012, mayo 9). Sentencia de 9 de mayo de 2012 [Exp. 85001-23-31-000-2000-00198-01 (20968)]. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2017, diciembre 15). Sentencia de 15 de diciembre de 2017 [Exp. 50045]. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. (2020, julio 1). Sentencia de 1.º de julio de 2020 [Exp. 05001-23-31-000-2006-03138-01 (48522)]. M.P. Alberto Montaña Plata.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2022, septiembre 14). Sentencia de 14 de septiembre de 2022 [Exp. 25000-23-36-000-2015-00325-01]. M.P. Guillermo Sánchez Luque.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2023, septiembre 28). Sentencia de 28 de septiembre de 2023 [Exp. 63.380]. M.P. Martín Bermúdez

Muñoz.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2024, abril 19). Sentencia de 19 de abril de 2024 [Exp. 15001-23-33-000-2012-00022-01 (50891)]. M.P. María Adriana Marín.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2015). Concepto del 26 de noviembre de 2015 [Exp. 11001-03-06-000-2015-00067-00]. M.P. Germán Alberto Bula Escobar.

Doctrina

Expósito Vélez, J. C. (2013). La configuración del contrato de la administración pública en el derecho colombiano y español. Universidad Externado de Colombia.

López Medina, D. E. (2006). El derecho de los jueces. Legis - Universidad de los Andes.

Santofimio Gamboa, J. O. (2017). Compendio de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia.

Dávila Vinuesa, L. G. (2016). Régimen jurídico de la contratación estatal (3.a ed.). Legis.

Palacio Hincapié, J. Á. (2014). La contratación de las entidades estatales (7.a ed.). Librería Jurídica Sánchez R.