

Referencia disciplinaria

Liquidación de contratos: errores frecuentes y consecuencias disciplinarias

I. Consideraciones generales sobre la liquidación contractual – Enfoque disciplinario

La liquidación del contrato estatal constituye la etapa de cierre de la relación comercial en la que se realiza un ajuste de cuentas y un balance económico, técnico y jurídico del negocio. Su finalidad es establecer, de manera expresa, el estado de cumplimiento de las obligaciones, la calidad y oportunidad de los bienes, obras o servicios recibidos, los pagos efectuados, los saldos a favor o a cargo de las partes y las obligaciones que deban subsistir después de la terminación.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, son objeto de liquidación los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran. La liquidación no es obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, sin perjuicio de que la entidad deba verificar el cierre financiero, documental y de garantías que corresponda en cada caso.

Desde la perspectiva disciplinaria, la omisión o tardanza en adelantar las gestiones necesarias para la liquidación puede adquirir relevancia cuando compromete un deber funcional concreto, afecta sustancialmente la función administrativa o expone el patrimonio público a riesgos evitables. Sin embargo, la sola existencia de una liquidación tardía o de una irregularidad formal no determina, por sí misma, responsabilidad disciplinaria: deben examinarse la competencia funcional, la conducta atribuible, la ilicitud sustancial y la culpabilidad, proscribiéndose toda forma de responsabilidad objetiva.

II. Términos y modalidades para liquidar

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece una secuencia temporal que debe ser controlada desde la terminación del contrato. En primer lugar, prevalece el término fijado en los pliegos, documentos equivalentes o el acordado por las partes. Si no existe estipulación, opera como regla supletiva un término de cuatro (4) meses para la liquidación de mutuo acuerdo, contado desde la expiración del plazo de ejecución, la expedición del acto que ordene la terminación o la fecha del acuerdo que la disponga.

Si el contratista no comparece previa convocatoria o las partes no logran acuerdo, la entidad queda habilitada para liquidar unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes. Vencido ese término inicial sin que se haya producido la liquidación, el artículo 11 permite efectuarla, bilateral o unilateralmente, dentro de los dos (2) años siguientes, límite que se articula con la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

- Liquidación bilateral: dentro del término contractual o acordado; en ausencia de pacto, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación.
- Liquidación unilateral: subsidiaria frente a la falta de comparecencia o de acuerdo; inicialmente, dentro de los dos (2) meses siguientes.

- Período adicional: vencidos los términos anteriores, la liquidación bilateral o unilateral puede concretarse dentro de los dos (2) años siguientes, mientras no opere el límite derivado de la caducidad del medio de control.
- Liquidación judicial: procede ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando se solicita oportunamente dentro del término legal correspondiente.

Cabe destacar que los términos iniciales de cuatro y dos meses no deben entenderse aisladamente como una pérdida inmediata de toda posibilidad de liquidar. La pérdida de competencia se consolida una vez se agota el período legal durante el cual todavía puede realizarse la liquidación y opera el límite temporal asociado a la caducidad de las controversias contractuales.

III. Errores frecuentes en la gestión de la liquidación

La experiencia contractual muestra que la pérdida de oportunidad para liquidar rara vez obedece a un solo acto. Normalmente se produce por una cadena de omisiones administrativas, documentales y de seguimiento. Entre los errores que deben prevenirse se encuentran:

- No identificar desde el inicio el término contractual de liquidación ni registrar la fecha exacta de terminación efectiva, incluidas prórrogas, suspensiones o terminaciones anticipadas.
- Confundir la terminación del plazo de ejecución con la extinción completa del vínculo contractual y, por ello, abandonar el seguimiento administrativo, financiero y jurídico posterior.
- No convocar oportunamente al contratista para la liquidación bilateral o no dejar evidencia documental de las convocatorias, requerimientos y gestiones adelantadas.
- Permitir que transcurra el término de liquidación bilateral sin preparar el proyecto de acta, conciliar saldos, verificar pagos, reintegros, multas, obligaciones pendientes y estado de las garantías.
- No activar oportunamente la liquidación unilateral cuando no existe acuerdo o el contratista no comparece.
- No hacer seguimiento al período adicional de dos (2) años y dejar vencer el límite temporal para liquidar, generando pérdida de competencia.
- No suministrar por parte de la supervisión los informes, soportes técnicos, financieros, contables y jurídicos requeridos para que la dependencia competente adelante el trámite.
- Mantener saldos, recursos o cuentas sin depuración por ausencia de cierre contractual, dificultando el reintegro de recursos no ejecutados y la representación fiel de la situación financiera.
- No verificar la suficiencia y vigencia de los amparos de la garantía única de cumplimiento durante el tránsito entre ejecución, terminación y liquidación.

IV. Pérdida de competencia para liquidar y sus efectos

La pérdida de competencia para liquidar constituye uno de los efectos más relevantes de la inactividad administrativa. Mientras subsiste el término legal, la entidad conserva la posibilidad de cerrar el contrato por mutuo acuerdo o, cuando proceda, unilateralmente. Agotado el límite temporal aplicable, la administración ya no puede pretender reconstruir extemporáneamente una competencia que dejó vencer.

Dentro de la actividad disciplinaria desplegada por esta OCID se ha analizado precisamente la situación de convenios respecto de los cuales no se acreditó una liquidación oportuna. Allí se ha tomado como referencia la terminación efectiva de cada instrumento contractual, el término para la liquidación bilateral, los dos meses de liquidación unilateral y, posteriormente, los dos años asociados al límite para acudir al medio de control de controversias contractuales. Este método permite individualizar la fecha en que se consolida la pérdida de competencia y, a su vez, delimitar temporalmente la conducta eventualmente reprochable.

La consecuencia práctica no se limita a la ausencia de un acta final. La falta de liquidación puede impedir definir con certeza saldos, reintegros, obligaciones pendientes, reclamaciones y el cierre financiero del negocio; además, puede dificultar el ejercicio oportuno de mecanismos contractuales y la protección de los recursos públicos.

V. Garantía única de cumplimiento y póliza durante la etapa de liquidación

El Concepto C-016 de 2026 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente precisa que la garantía única de cumplimiento ampara los perjuicios que pueda sufrir la entidad por incumplimientos atribuibles al contratista. Cuando el mecanismo utilizado es una póliza, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 prevé, además, que esta no expira por falta de pago de la prima ni por revocatoria unilateral.

En materia de suficiencia, el artículo 2.2.1.2.3.1.12 del Decreto 1082 de 2015 exige que el amparo de cumplimiento tenga la cuantía mínima legal y una vigencia que cubra el contrato y el período previsto para su liquidación. Por ello, la cobertura no se agota automáticamente con la terminación material de las prestaciones: durante la liquidación todavía se verifica el cumplimiento integral, se cruzan cuentas y se determinan obligaciones pendientes.

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 refuerza esta lógica al disponer que, para la liquidación, debe exigirse la extensión de las garantías de cumplimiento, estabilidad y calidad de la obra, bienes o servicios, o de salarios y prestaciones sociales, según corresponda, para respaldar obligaciones que deban cumplirse con posterioridad a la extinción del contrato.

No todos los amparos tienen idéntica vigencia. El Concepto C-016 de 2026 diferencia, entre otros, el amparo de cumplimiento; el de salarios y prestaciones sociales, que se extiende conforme al término reglamentario; los amparos de calidad, vinculados al período de garantía técnica; y la responsabilidad civil extracontractual, cuya vigencia se relaciona con la ejecución de las actividades riesgosas. Por ello, la revisión de la póliza debe hacerse amparo por amparo y atendiendo al riesgo remanente.

Si vence el término para liquidar sin haberse realizado el trámite, no debe asumirse que la póliza se prorroga indefinidamente de manera automática. La entidad debe evaluar la vigencia y exigibilidad de los amparos frente al contrato concreto y a los riesgos subsistentes. La falta de liquidación oportuna no elimina por sí sola el riesgo, pero puede alterar la exigibilidad de coberturas dependientes de la vigencia del vínculo contractual. Una vez agotada la competencia temporal para liquidar y sancionar, las controversias que subsistan deberán encauzarse por la vía jurisdiccional correspondiente, sin perjuicio de eventuales responsabilidades disciplinarias o fiscales.

VI. Deberes de la supervisión frente a la liquidación y las garantías

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 impone a las entidades el deber de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado. Recordemos que el supervisor no necesariamente es quien expide o suscribe el acto de liquidación; su deber consiste, entre otros, en verificar la ejecución técnica, financiera y administrativa, informar novedades y suministrar los insumos documentales necesarios para que la dependencia competente adelante el cierre contractual.

En relación con la póliza de cumplimiento arriba expuesta, se atribuye al supervisor el deber funcional de verificar que la garantía se mantenga vigente hasta la liquidación o sea ampliada cuando jurídicamente proceda; advertir oportunamente su vencimiento; requerir al contratista; y dejar trazabilidad de las actuaciones en el expediente. La decisión de imponer multas, declarar incumplimientos o adelantar el procedimiento sancionatorio corresponde a la autoridad competente de la entidad, no al supervisor por el solo hecho de ejercer vigilancia.

VII. Consecuencias disciplinarias de los errores en la liquidación

La relevancia disciplinaria debe construirse a partir del deber funcional efectivamente asignado. Puede existir mérito de reproche cuando un servidor público, teniendo competencia o un deber concreto de impulso, control, advertencia o suministro de información, omite injustificadamente las actuaciones necesarias y con ello permite que se pierda la competencia para liquidar, se mantengan recursos sin reintegrar, se venzan garantías relevantes o se comprometa de manera sustancial la adecuada gestión contractual.

El análisis puede involucrar los deberes generales del servidor público y, según las circunstancias probadas, las faltas relacionadas con la contratación pública previstas en el Código General Disciplinario. No obstante, la imputación exige demostrar la relación entre la conducta concreta y el deber incumplido, así como la afectación sustancial de la función y la culpabilidad a título de dolo o culpa.

- No basta acreditar que el contrato quedó sin liquidar: debe establecerse quién tenía el deber funcional de actuar y durante qué período.
- Debe diferenciarse entre la función de supervisión —seguimiento, advertencia y suministro de insumos— y la competencia formal para suscribir o expedir la liquidación.
- La pérdida de competencia es un dato temporal relevante, pero no sustituye el análisis de tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad.
- La calidad del interviniente es determinante. Si las actividades fueron desarrolladas por contratistas de apoyo, debe verificarse previamente si son

destinatarios de la ley disciplinaria en los términos legalmente previstos; no toda obligación contractual de apoyo genera, por sí sola, potestad disciplinaria.

- Debe descartarse la responsabilidad objetiva: una falla institucional, ausencia de procedimiento, rotación de responsables o deficiencia documental puede ser relevante para explicar el contexto, pero no reemplaza la prueba individual de la conducta.

VIII. Criterios preventivos para evitar la pérdida de competencia

Como medida de prevención disciplinaria y de gestión contractual, resulta recomendable que cada expediente cuente desde la terminación con una ruta de cierre verificable, en la que se identifiquen responsables, fechas límite y soportes. Como mínimo, deben controlarse los siguientes hitos:

- Fecha de terminación efectiva del contrato y fecha inicial del cómputo.
- Término contractual o legal para la liquidación bilateral.
- Fecha de convocatoria al contratista y constancias de comunicación.
- Fecha límite para ejercer la liquidación unilateral, cuando proceda.
- Fecha máxima del período adicional legal y del término asociado a controversias contractuales.
- Estado de saldos, reintegros, pagos, obligaciones poscontractuales y reservas o salvedades.
- Vigencia, cuantía y suficiencia de cada amparo de la garantía, con alertas previas a su vencimiento.
- Informe final de supervisión y entrega completa de soportes a la dependencia competente para liquidar.

En síntesis, la liquidación oportuna no debe concebirse como un trámite meramente formal. Es un mecanismo de cierre y protección patrimonial que permite definir el estado final del contrato. La disciplina preventiva exige controlar los términos, asegurar la trazabilidad de las actuaciones, mantener las garantías que correspondan y distribuir con claridad las responsabilidades entre supervisión, dependencia contractual y ordenador del gasto.

IX. Fuentes normativas y criterios de referencia

- Ley 80 de 1993, artículo 60, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012.
- Ley 1150 de 2007, artículos 7 y 11.
- Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 86.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.3.1.12 y 2.2.1.2.3.1.18.
- Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario, en especial principios de legalidad, ilicitud sustancial y culpabilidad, y régimen de deberes y faltas relacionadas con la contratación pública.
- Concepto C-016 de 2026, Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.