



ACTO ADMINISTRATIVO – Ejecutoriedad – Notificación

La ejecutoriedad del acto administrativo también ha recibido la denominación de fuerza ejecutoria y es un rasgo que deviene de la llamada *autotutela ejecutiva* de que goza la Administración, poder que le permite hacer eficaz por sí misma sus propias declaraciones, sin necesidad de acudir a la autoridad judicial, cuando se dan los presupuestos jurídicos para que el acto administrativo obtenga *firmeza*.

Así, para que los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas tengan vocación de ejecutoria, es requisito que estos produzcan efectos jurídicos y tal condición se cumple, entre otras, cuando la Administración da a conocer a los interesados dichos actos a través del medio y condiciones de fondo y forma previstas en la ley para ello.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL – TERMINACIÓN UNILATERAL – Remisión – Notificación – Aplicación del artículo 77 de la Ley 80 de 1993

Así, definida que la liquidación y terminación unilateral son actos administrativos proferidos en el desarrollo de actuaciones contractuales, se debe verificar la existencia de norma aplicable al interior del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para efectos de establecer si se debe notificar, comunicar o publicar al interesado, y en ausencia de este, por mandado del artículo 77 de la ley 80 de 1993, recurrir a las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y posteriormente al Código General del Proceso.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL – TERMINACIÓN UNILATERAL – Notificación – Aplicación del CPACA

De este modo el principio de publicidad establece la obligación que tienen las autoridades de dar a conocer a través de comunicaciones, notificaciones y publicaciones los actos proferidos en desarrollo de las actuaciones y procedimientos administrativos. Este principio se encuentra presente en todo el contenido del CPACA, sin embargo, el legislador lo desarrolló con mayor énfasis en el “Titulo III”, “Capítulo V”, del artículo 65 al artículo 73. Allí establece que los actos administrativos de carácter general deben ser publicados para que sean vinculantes; los actos administrativos de carácter particular, cuando pongan término a una actuación administrativa, deben ser notificados personalmente, bien sea de manera presencial, por medio electrónico o en estrados, y cuando no es posible la notificación personal, se debe realizar la notificación por aviso; y en aquellos eventos en los cuales los actos administrativos de carácter particular afecten a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio se deberá efectuar la publicación en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo de comunicación; por el contrario, de conocerse su domicilio, la notificación será personal.

Así las cosas, teniendo en cuenta la naturaleza de acto administrativo de la liquidación y terminación unilateral, independientemente de su causal, el acto que materialice dicha actuación por parte de la Entidad Estatal deberá ser notificado de acuerdo con las reglas establecidas, entre otros, por los artículos 67, 68, 69 y 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.





Bogotá D.C., 13 de diciembre de 2022

Señor

Juan Pablo Bustos

jbustosj@dane.gov.co

Bogotá D.C.

Concepto C – 843 de 2022

Temas: ACTO ADMINISTRATIVO – Ejecutoriedad – Notificación / LIQUIDACIÓN UNILATERAL – TERMINACIÓN UNILATERAL – Remisión - Notificación – Aplicación del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 / LIQUIDACIÓN UNILATERAL – TERMINACIÓN UNILATERAL – Notificación – Aplicación del CPACA

Radicación: Respuesta a consulta P20221024010709

Estimado señor Bustos:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 24 de octubre de 2022.

1. Problema planteado

«¿Considera Colombia Compra Eficiente, que las resoluciones de terminación y/o liquidación unilateral de un contrato estatal, celebrado por una entidad regida por el estatuto general de contratación, deben notificarse conforme a los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011?»

» En caso que la respuesta anterior sea afirmativa

» 2. ¿Aplicarían también los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, cuando la causal de terminación unilateral es la establecida en el numeral 2 del artículo 17 de La Ley 80 de 1993?

» En caso de que la respuesta anterior sea negativa

» 3. ¿Cómo se deberían notificar las resoluciones de terminación y/o liquidación unilateral de un contrato estatal, celebrado por una entidad regida por el estatuto general de contratación





cuando la causal de terminación unilateral es la establecida en el numeral 2 del artículo 17 de La Ley 80 de 1993?»

2. Consideraciones

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resolverá su consulta para lo cual analizará: (i) la naturaleza de la liquidación y terminación unilateral y, (ii) la notificación de los actos administrativos.

2.1 Naturaleza de la liquidación y la terminación unilateral

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 dispone que en la celebración de los contratos y en la ejecución de los mismos, las entidades y los servidores públicos deben tener en cuenta el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, también deben contribuir al logro y satisfacción del interés general, cumpliendo de esta forma una función social en desarrollo de sus obligaciones contractuales como colaboradores del Estado.

Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las Entidades Estatales tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, en el marco de lo señalado en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 y con el único objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los mismos, dichas entidades podrán interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos contenidas, introducir modificaciones a lo pactado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. Es decir, las entidades estatales pueden usar estas potestades «[...] como manifestación de su *imperium* o poder de Estado, que se concreta en el poder jurídico para imponer coactivamente su voluntad, lo cual debe matizarse, dado que estas prerrogativas solo podrán ser ejercidas en las situaciones de hecho previamente establecidas por la ley y dentro de los límites señalados por la misma»¹.

Por otro lado, la liquidación del contrato estatal es el ajuste de cuentas en el cual se realiza un balance económico, técnico y jurídico del negocio. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio².

¹ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 190.

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección «C». Radicado No. 05001-23-31-000-1998-00038-01. Número Interno 27.777. M.P. Enrique Gil Botero. Allí se dijo: «[...] liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el





En efecto, la liquidación puede darse de manera bilateral y si no es posible efectuarla por dicho mecanismo el ordenamiento jurídico prevé una habilitación competencial, de carácter subsidiario, para que la entidad estatal realice la liquidación unilateralmente durante el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para liquidar bilateralmente, o ante el silencio de estas, del vencimiento de los cuatro (4) meses establecidos por la ley³.

Así, el ejercicio de estas facultades legales supone la «declaración unilateral de voluntad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa, electoral o de control y que produce efectos jurídicos»⁴ y por tanto la materialización de la liquidación y terminación unilateral habrá de considerarse como un acto administrativo.

2.2 La notificación de los actos administrativos

El acto administrativo, en tanto «declaración unilateral de voluntad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa, electoral o de control y que produce efectos jurídicos»⁵ o que también puede provenir de un particular que actúe en cumplimiento de dichas funciones, se caracteriza por el atributo de la *ejecutoriedad*, cuando ha quedado en firme. En efecto, el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo– establece que «Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional».

estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual».

³ Es importante advertir que también durante estos dos meses se podrá realizar una liquidación bilateral, esto es, de mutuo acuerdo, lo cual significa que el plazo para hacer la liquidación bilateral no es un término perentorio, sino sencillamente indicativo.

⁴ Así lo definió esta Subdirección en Concepto CU-348 del 3 de julio de 2020, acogiendo el concepto construido a nivel doctrinario. Al respecto puede verse también el texto: MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. El concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 13 y siguientes.

⁵ Así lo definió esta Subdirección en Concepto CU-348 del 3 de julio de 2020, acogiendo el concepto construido a nivel doctrinario. Al respecto puede verse también el texto: MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. El concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 13 y siguientes.





La ejecutoriedad del acto administrativo también ha recibido la denominación de fuerza ejecutoria y es un rasgo que deviene de la llamada *autotutela ejecutiva*⁶ de que goza la Administración, poder que le permite hacer eficaz por sí misma sus propias declaraciones, sin necesidad de acudir a la autoridad judicial, cuando se dan los presupuestos jurídicos para que el acto administrativo obtenga *firmeza*⁷.

Así, para que los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas tengan vocación de ejecutoria, es requisito que estos produzcan efectos jurídicos y tal condición se cumple, entre otras, cuando la Administración da a conocer a los interesados dichos actos a través del medio y condiciones de fondo y forma previstas en la ley para ello.

En efecto, la diligencia de notificación busca, que la persona interesada, por sí misma o por un representante debidamente acreditado, conozca el contenido del acto a fin de que, en caso de que proceda, otorgarle los términos e instancias de defensa ante su contenido.

Así, definida que la liquidación y terminación unilateral son actos administrativos proferidos en el desarrollo de actuaciones contractuales, se debe verificar la existencia de norma aplicable al interior del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para efectos de establecer si se debe notificar, comunicar o publicar al interesado, y en ausencia de este, por mandado del artículo 77 de la ley 80 de 1993, recurrir a las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y posteriormente al Código General del Proceso, pues aquel establece que:

«Artículo 77.- *De la Normatividad aplicable en las actuaciones administrativas.* En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la Función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo.

⁶ MORA PÉREZ, José Misael. La autotutela en el derecho administrativo. Un enfoque crítico sobre su existencia. Bogotá: Temis, 2011. 105 pp.

⁷ El artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 prevé que «Los actos administrativos quedarán en firme:
»1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
»2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
»3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
»4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
»5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo».





PARÁGRAFO 1.- El acto de adjudicación no tendrá recursos por la vía gubernativa. Este podrá impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según las reglas del Código Contencioso Administrativo.

PARÁGRAFO 2.- Para el ejercicio de las acciones contra los actos administrativos de la actividad contractual no es necesario demandar el contrato que los origina.

Al recurrir al del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 3 se establecen los principios que orientan el desarrollo de las actuaciones y procedimiento administrativos, dentro de los cuales se define el principio de publicidad así:

Artículo 3o. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
(...)

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

De este modo el principio de publicidad establece la obligación que tienen las autoridades de dar a conocer a través de comunicaciones, notificaciones y publicaciones los actos proferidos en desarrollo de las actuaciones y procedimientos administrativos. Este principio se encuentra presente en todo el contenido del CPACA, sin embargo, el legislador lo desarrolló con mayor énfasis en el “Titulo III”, “Capítulo V”, del artículo 65 al artículo 73. Allí establece que los actos administrativos de carácter general deben ser publicados para que sean vinculantes⁸; los actos administrativos de carácter particular, cuando pongan término a una actuación administrativa, deben ser notificados personalmente, bien sea de manera presencial, por medio electrónico o en estrados⁹, y cuando no es posible la notificación personal, se debe realizar la notificación por aviso¹⁰; y en aquellos eventos en los cuales los actos administrativos de carácter particular afecten a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio se deberá efectuar la publicación en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo

⁸ Ley 1437 de 2011, artículo 65.

⁹ *Ibidem*, artículo 67.

¹⁰ *Ibidem*, artículo 68.





de comunicación; por el contrario, de conocerse su domicilio, la notificación será personal¹¹.

Así las cosas, teniendo en cuenta la naturaleza de acto administrativo de la liquidación y terminación unilateral, independientemente de su causal, el acto que materialice dicha actuación por parte de la Entidad Estatal deberá ser notificado de acuerdo con las reglas establecidas, entre otros, por los artículos 67, 68, 69 y 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3. Respuesta

«¿Considera Colombia Compra Eficiente, que las resoluciones de terminación y/o liquidación unilateral de un contrato estatal, celebrado por una entidad regida por el estatuto general de contratación, deben notificarse conforme a los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011?

» En caso que la respuesta anterior sea afirmativa

» 2. ¿Aplicarían también los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, cuando la causal de terminación unilateral es la establecida en el numeral 2 del artículo 17 de La Ley 80 de 1993?

» En caso de que la respuesta anterior sea negativa

» 3. ¿Cómo se deberían notificar las resoluciones de terminación y/o liquidación unilateral de un contrato estatal, celebrado por una entidad regida por el estatuto general de contratación cuando la causal de terminación unilateral es la establecida en el numeral 2 del artículo 17 de La Ley 80 de 1993?»

Teniendo en cuenta la naturaleza de acto administrativo de la liquidación y terminación unilateral, independientemente de su causal, el acto que materialice dicha actuación por parte de la Entidad Estatal deberá ser notificado de acuerdo con las reglas establecidas, entre otros, por los artículos 67, 68, 69 y 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Nathalia Urrego Jiménez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Any Alejandra Tovar
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual

¹¹ *Ibidem*, artículo 73.

