



# Controversias Contractuales en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Este medio de control se erige como la vía judicial designada para resolver los conflictos que surgen de los contratos celebrados por el Estado ("contratos del Estado"). Su correcta aplicación es crucial tanto para las entidades públicas que buscan la ejecución contractual o se defienden de reclamaciones, como para los contratistas particulares que persiguen la reparación por incumplimientos o desequilibrios contractuales.



por gmh abogados

# Definición Legal (CPACA Art. 141)

## Texto Legal

El Artículo 141 del CPACA establece textualmente: "Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley."

## Partes Legitimadas

Esta definición estatuye que **cualquiera de las partes** de un contrato estatal puede iniciar esta acción. El **objeto** de la acción es notablemente amplio, abarcando la revisión judicial y la resolución de casi todas las disputas potenciales que surjan **después** de la celebración del contrato.

## Dimensión de Interés Público

La inclusión del Ministerio Público y de terceros interesados para solicitar la nulidad absoluta, junto con la potestad del juez para declararla de oficio, subraya la dimensión de interés público inherente a los contratos estatales.

# Finalidad y Alcance del Medio de Control



## Finalidad Primordial

Proporcionar un mecanismo judicial especializado dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver las disputas derivadas de los contratos estatales, asegurando el respeto a la legalidad y la equidad.



## Cobertura Contractual

Cubre la totalidad de la relación contractual posterior a su formación. Sirve para proteger los derechos de ambas partes contratantes y para defender los principios que rigen la administración y la contratación pública, como la legalidad y el equilibrio económico.



## Distinción Crucial

Una distinción crucial que establece el propio Artículo 141 es el tratamiento de las controversias sobre actos administrativos **precontractuales** (por ejemplo, actos de adjudicación o rechazo de ofertas). Estos deben ser impugnados a través de los medios de control de **nulidad** (Art. 137 CPACA) o de **nulidad y restablecimiento del derecho** (Art. 138 CPACA).

# Estructura del Artículo 141 del CPACA



## Centralización de Reclamaciones

Evidencia una clara intención legislativa de centralizar diversas reclamaciones post-contractuales (existencia, validez, ejecución, liquidación, perjuicios) bajo un único marco procesal dentro de la jurisdicción especializada contencioso-administrativa.



## Amplia Gama de Solicitudes

La norma enumera explícitamente una amplia gama de posibles solicitudes judiciales: "declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas... solicitar la liquidación judicial".



## Protección del Interés Público

La concesión explícita de legitimación al Ministerio Público y a terceros interesados para solicitar la nulidad absoluta, junto con la potestad del juez para declararla **de oficio** (Art. 141, párr. 3), subraya que la validez de los contratos estatales trasciende los intereses privados de las partes contratantes e involucra principios fundamentales de orden público y legalidad.

# Comparación de Medios de Control para Actos Precontractuales vs. Contractuales

Característica	Nulidad (Art. 137)	Nulidad y Restablecimiento (Art. 138)	Controversias Contractuales (Art. 141)
<b>Objeto</b>	Actos adm. generales (incl. precontractuales)	Actos adm. particulares (incl. precontractuales)	Contratos estatales; actos adm. contractuales; omisiones relacionadas con el contrato.
<b>Finalidad</b>	Proteger orden jurídico objetivo	Proteger orden jurídico y restaurar derecho subjetivo	Resolver disputas de contratos estatales (existencia, validez, ejecución, liquidación, perjuicios).
<b>Pretensiones Típicas</b>	Declaración de nulidad	Declaración de nulidad y restablecimiento/indemnización	Declaración de existencia/nulidad/revisión/incumplimiento; nulidad de actos contractuales; indemnización; liquidación judicial.
<b>Requisito de Conciliación</b>	Generalmente No	Generalmente Sí (si es conciliable)	Generalmente Sí (si es conciliable)



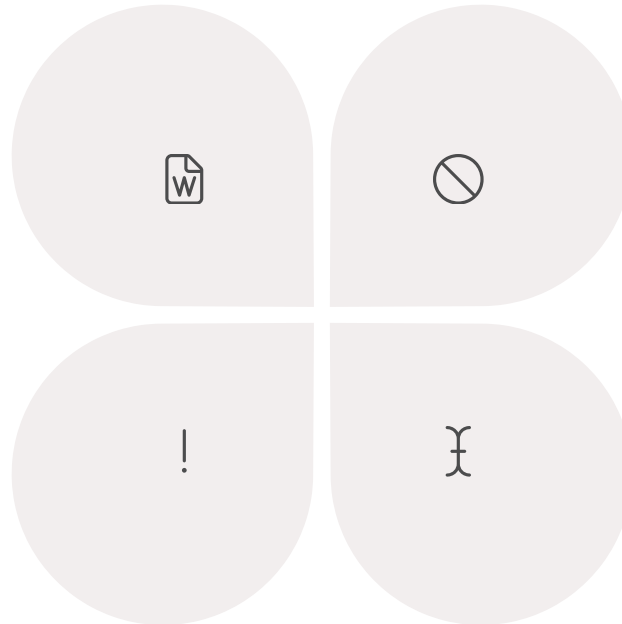
# Ámbito de Aplicación: Disputas Resolubles

## Declaración de Existencia

Controversias sobre si un contrato se formó válidamente y cumple con los requisitos legales para producir efectos jurídicos.

## Declaración de Incumplimiento

Reclamaciones de una parte alegando que la otra no ejecutó las obligaciones estipuladas en el contrato, buscando remedios como la ejecución forzosa o la indemnización de perjuicios.



## Declaración de Nulidad

Impugnaciones a la validez del contrato basadas en causales del derecho común o específicas de la contratación estatal (p. ej., Ley 80/1993, Art. 44: falta de requisitos esenciales, objeto o causa ilícitos, celebración con abuso o desviación de poder, violación de prohibiciones constitucionales o legales, nulidad de actos administrativos fundantes).

## Revisión del Contrato

Solicitudes de modificación judicial de los términos contractuales, frecuentemente vinculadas al restablecimiento del equilibrio económico por circunstancias imprevistas (**teoría de la imprevisión**) o actuaciones estatales (**hecho del príncipe**).

# Más Disputas Resolubles en el Medio de Control



## Nulidad de Actos Administrativos Contractuales

Impugnación de la legalidad de decisiones administrativas específicas emitidas durante la vida del contrato, como la terminación unilateral, la imposición de multas, la declaración de caducidad o actos que modifiquen unilateralmente el contrato.



## Indemnización de Perjuicios

Reclamaciones de compensación monetaria por daños causados por el incumplimiento u otras irregularidades contractuales.



## Liquidación Judicial

Solicitud al juez para que realice la rendición final de cuentas y establezca los saldos pendientes entre las partes, cuando estas no logran un acuerdo o la entidad omite liquidar unilateralmente dentro del plazo legal (Art. 141 CPACA especifica el plazo de 2 meses post-vencimiento del término para liquidación bilateral).



## Otras Declaraciones y Condenas

Categoría residual que permite solicitar otros pronunciamientos judiciales necesarios para la resolución completa del conflicto derivado del contrato.

# Dinámica de las Controversias Contractuales



## **Incumplimiento Alegado**

El contratista reclama por incumplimientos de la entidad (falta de pago, entrega tardía de insumos, diseños defectuosos)

---



## **Sanciones Administrativas**

La entidad impone actos administrativos sancionatorios (declaración de caducidad, imposición de multas)

---



## **Análisis Dual del Juez**

Evaluar el cumplimiento de obligaciones contractuales y examinar la legalidad del ejercicio de potestades de la entidad

Una dinámica frecuente en las controversias contractuales es la interrelación entre el incumplimiento alegado por el contratista y las sanciones administrativas impuestas por la entidad contratante. El medio de control de controversias contractuales, precisamente por su amplitud, proporciona el foro unificado para abordar simultáneamente estos aspectos contractuales y de derecho administrativo.

# Conciliación Extrajudicial Previa



## Naturaleza Obligatoria

La Ley 1437 de 2011 (CPACA), en su Artículo 161, numeral 1, y la Ley 2220 de 2022 (Estatuto de Conciliación), en su Artículo 92, establecen la conciliación extrajudicial como un requisito de procedibilidad obligatorio antes de interponer la demanda de controversias contractuales. La omisión de este requisito conlleva al rechazo de plano de la demanda.



## Autoridad Competente

La solicitud de conciliación debe presentarse ante la Procuraduría General de la Nación (PGN), específicamente ante los Procuradores Judiciales I y II para Asuntos Administrativos. La PGN ofrece guías y formatos para facilitar el trámite.



## Procedimiento

Se presenta solicitud física o electrónicamente, debe cumplir requisitos de contenido (identificación de partes y apoderados, hechos, pretensiones, estimación de cuantía, pruebas, juramento de no haber iniciado acción judicial, constancia de envío de copia a la contraparte). Requiere obligatoriamente la representación mediante abogado titulado con facultad expresa para conciliar.



## Suspensión de la Caducidad

La presentación de la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad (generalmente de 2 años para controversias contractuales) por un plazo máximo de tres (3) meses, o hasta que se expida la constancia o se logre el acuerdo, lo que ocurra primero.

# Procedimiento de Conciliación y Aprobación Judicial

## Admisión/Rechazo

El Agente de la PGN revisa el cumplimiento de requisitos. Si cumple, admite; si no, requiere para subsanar en 5 días. Rechaza si el asunto no es conciliable o ya se admitió demanda judicial.



## Audiencia

Dirigida por el Agente de la PGN. Las partes exponen sus posiciones y pruebas. El Agente facilita el diálogo y puede proponer fórmulas de arreglo. Puede solicitar al Comité de Conciliación de la entidad reconsiderar su postura.



## Aprobación Judicial

Cualquier acuerdo conciliatorio logrado ante la PGN requiere aprobación del juez o tribunal contencioso administrativo competente para tener efectos de cosa juzgada y prestar mérito ejecutivo. El juez verifica la legalidad del acuerdo y que no lesione el patrimonio público.



## Citación a Audiencia

Si se admite, el Agente fija fecha y hora para la audiencia (dentro de los 30 días siguientes a la notificación del auto admisorio) y la modalidad (generalmente virtual).



## Resultado

Si hay acuerdo (total o parcial), se consigna en un Acta de Conciliación. Si no hay acuerdo o las partes no asisten, se expide una Constancia. La inasistencia injustificada puede constituir indicio grave en contra en el proceso judicial.





# Excepciones al Requisito de Conciliación

## Excepciones Absolutas (No es requisito)

- Asuntos tributarios
- Procesos ejecutivos derivados de contratos estatales (Art. 75 Ley 80)
- Cuando ha operado la caducidad
- Si se impugna un acto administrativo y aún proceden recursos administrativos
- Si la administración considera que el acto se obtuvo fraudulentamente

## Excepciones Facultativas (Es opcional)

- Otros procesos ejecutivos (salvo Ley 1551/2012 para municipios)
- Demandas que soliciten medidas cautelares patrimoniales
- Acciones de repetición
- Cuando la demandante sea una entidad pública (salvo que ambas partes lo sean)

## Otras Situaciones

- No es necesaria para acudir a tribunales de arbitramento
- El agotamiento de la vía gubernativa es un requisito distinto que puede ser necesario cuando se impugnan actos administrativos específicos

# Agotamiento de la Vía Gubernativa

## Concepto

Es la exigencia de utilizar los recursos administrativos disponibles (reposición, apelación) contra un acto administrativo particular antes de poder demandarlo ante la jurisdicción.

Este requisito aplica principalmente cuando el objeto de la demanda de controversias contractuales es la **nulidad de un acto administrativo contractual específico** (ej. una multa, la terminación unilateral, la declaración de caducidad) que, por su naturaleza, era susceptible de recursos en sede administrativa.

Es fundamental diferenciar la conciliación (negociación pre-judicial) del agotamiento de la vía gubernativa (revisión administrativa interna). Dependiendo de las pretensiones específicas, podrían ser necesarios ambos requisitos.

## Aplicabilidad en Controversias Contractuales

Si la controversia se centra en el incumplimiento directo de obligaciones pactadas (ej. pago de facturas) o en la solicitud de liquidación judicial sin impugnar un acto previo específico, el agotamiento de la vía gubernativa no suele ser exigible.

Aunque el CPACA no lo menciona explícitamente como requisito para el Art. 141 de la misma forma que la conciliación, la necesidad de demandar actos administrativos **firmes** implica que, si el acto era recurrible, debieron agotarse los recursos para que adquiriera firmeza.

# El Proceso Judicial: Procedimiento y Competencia



## Procedimiento Aplicable

Las controversias contractuales se tramitan, por regla general, a través del **proceso ordinario** regulado en el CPACA, a partir del Artículo 179.



## Competencia por Cuantía

Se determina principalmente por la **cuantía** de las pretensiones. Los Jueces Administrativos conocen en primera instancia de los asuntos cuya cuantía no exceda los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Si la cuantía supera este monto, la competencia en primera instancia corresponde a los Tribunales Administrativos (Art. 152 num. 6 y Art. 155 num. 5 CPACA).



## Jurisdicción

La competencia exclusiva recae en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



## Competencia Territorial

Se fija generalmente por el lugar de ejecución del contrato o el domicilio del demandado. Si se demanda conjuntamente a entidades públicas y particulares, opera el **fuero de atracción** hacia la jurisdicción contencioso-administrativa.

# Etapas Procesales Clave

## Fase Escrita

Inicia con la presentación de la demanda (Art. 162), seguida por la revisión de admisibilidad por parte del juez (Art. 171). Si se admite, se notifica al demandado (Arts. 198-201), quien presenta su **contestación**, pudiendo proponer excepciones o demanda de reconvención (Art. 175).

## Audiencia Inicial (Art. 180)

Es una audiencia central donde el juez sanea el proceso, resuelve excepciones previas pendientes, intenta la conciliación judicial, fija los puntos concretos del litigio (**fijación del litigio**), decreta las pruebas que se practicarán y, excepcionalmente, puede dictar sentencia si el asunto es de puro derecho o no requiere pruebas adicionales.

## Audiencia de Pruebas (Art. 181)

Si se decretaron pruebas en la audiencia inicial, esta etapa se dedica a su práctica (recepción de testimonios, interrogatorios, dictámenes periciales, inspecciones judiciales, etc.).

## Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento (Art. 182)

Las partes presentan sus alegatos de conclusión, resumiendo sus argumentos y análisis probatorio. Tras los alegatos, el juez generalmente anuncia el sentido del fallo y profiere la sentencia por escrito posteriormente, aunque también puede dictarla oralmente al finalizar la audiencia.

El proceso ordinario contencioso administrativo, aplicable a las controversias contractuales, evidencia un marcado énfasis en la oralidad y la concentración procesal a través de las audiencias. La Audiencia Inicial, en particular, juega un rol fundamental al depurar el proceso de vicios, delimitar el objeto del debate y decretar las pruebas, buscando agilizar el trámite en comparación con modelos procesales anteriores basados predominantemente en escritos.

# Normas Fundamentales de la Contratación Estatal

## Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación)

Es la ley marco que establece los principios y reglas generales para los contratos celebrados por entidades estatales.

Consagra principios rectores como transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, deber de planeación y la búsqueda del cumplimiento de los fines estatales (Arts. 3, 23, etc.). Define los derechos y deberes de las entidades estatales y de los contratistas (Arts. 4, 5).

Define los tipos contractuales, establece las causales de nulidad (Art. 44), regula las inhabilidades e incompatibilidades (Art. 8), y contempla las potestades de la administración (ej. modificación, terminación unilateral, aunque con limitaciones).

## Ley 1150 de 2007

Introduce reformas significativas a la Ley 80, con el objetivo de mejorar la eficiencia y transparencia en la contratación pública.

Establece modalidades específicas de selección (licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa) según el objeto y la cuantía (Art. 2); ajusta los requisitos de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP) (Art. 6); regula la contratación electrónica; introduce reglas sobre distribución de riesgos (Art. 4) y el régimen de garantías (Art. 7).

Exige la publicación de proyectos de pliegos de condiciones (Art. 8). Impacta directamente las controversias al modificar los procedimientos de selección, la gestión de riesgos y los requisitos procedimentales cuya omisión puede generar disputas.

# Jurisprudencia Clave: Nulidad e Incumplimiento

## Nulidad (Nulidad Absoluta)

- Causales (Art. 44 Ley 80): El Consejo de Estado aplica las causales legales, como la celebración del contrato con violación de prohibiciones legales o constitucionales, o con abuso o desviación de poder. También se reconoce la nulidad por objeto o causa ilícita.
- Declaración de Oficio: Se ratifica la facultad del juez para declarar la nulidad absoluta de oficio cuando esta sea manifiesta en el proceso.
- Nulidad Parcial: Se admite que la nulidad puede afectar solo cláusulas específicas si estas no son esenciales para la existencia del contrato.

## Incumplimiento Contractual

- Definición: Se entiende como la insatisfacción de las obligaciones contractuales en la forma y oportunidad debidas, por causas imputables al deudor. Se distingue del mero "no cumplimiento" por causas no imputables (ej. fuerza mayor).
- Excepción de Contrato No Cumplido: Se aplica el principio de que una parte no puede exigir el cumplimiento a la otra si ella misma ha incumplido sus propias obligaciones correlativas (**mora purga moram**).
- Consecuencias: Genera la obligación de indemnizar los perjuicios causados a la parte cumplida.

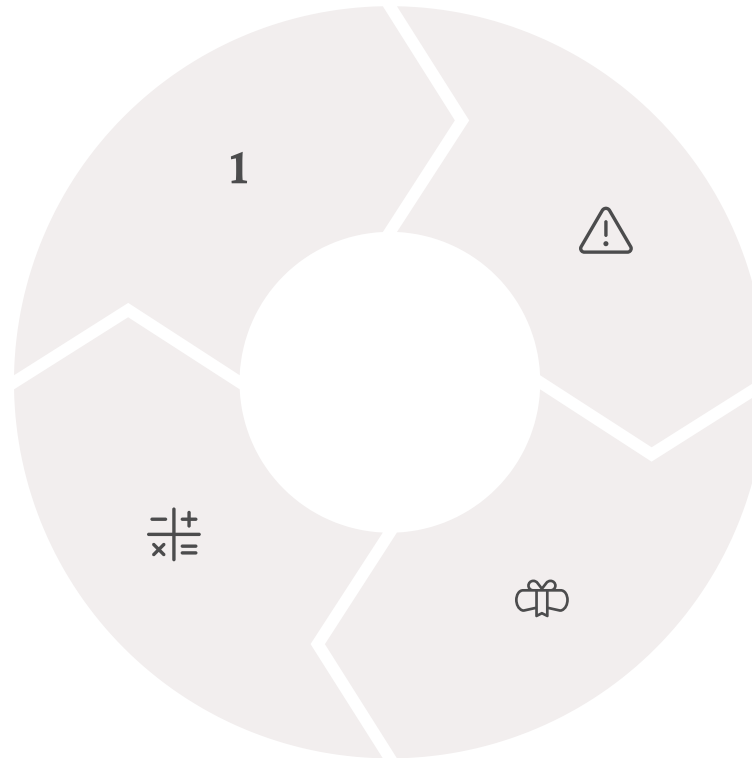
# Jurisprudencia sobre Equilibrio Económico y Liquidación

## Concepto de Equilibrio Económico

Principio fundamental que busca mantener la equivalencia económica de las prestaciones pactadas al inicio del contrato.

## Liquidación Judicial

Es el ajuste final de cuentas para determinar saldos a favor o en contra de cada parte tras la terminación del contrato. Procede cuando fracasa la liquidación bilateral y la entidad no liquida unilateralmente en los plazos legales.



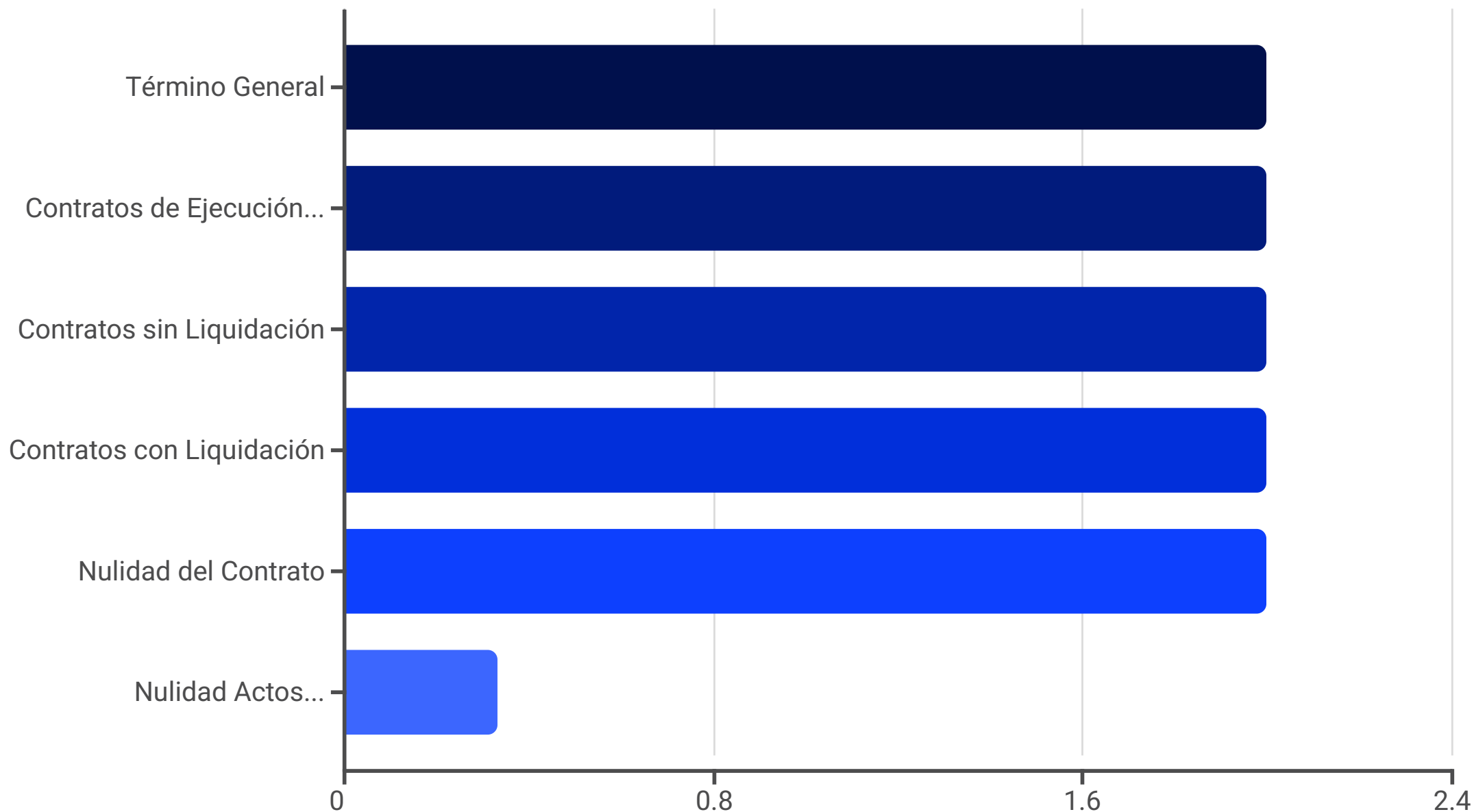
## Teoría de la Imprevisión

Requiere la ocurrencia de un hecho (i) sobreviniente, (ii) extraordinario, (iii) imprevisible al momento de contratar, (iv) ajeno a las partes, que (v) altere gravemente la economía del contrato, haciéndolo excesivamente oneroso para una de ellas (sin imposibilitarlo).

## Hecho del Príncipe

Requiere (i) un acto o medida administrativa de carácter general, (ii) expedida por la entidad contratante (actuando como poder público), (iii) imprevisible, que (iv) incida en el contrato alterando su equilibrio económico.

# Caducidad del Medio de Control



El término de caducidad general es de dos (2) años, pero el punto de inicio varía según el tipo de contrato y la situación. Para contratos que requieren liquidación, el término se cuenta desde la firma del acta de liquidación bilateral, la ejecutoria del acto de liquidación unilateral, o el vencimiento del plazo para liquidar unilateralmente. El término se suspende con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial.

# Plazos de Caducidad para Controversias Contractuales

Escenario	Punto de Inicio del Término de 2 Años	Disposición Legal / Jurisprudencia Relevante
Regla General (Incumplimientos durante ejecución, etc.)	Día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirven de fundamento.	Art. 164(2)(j) CPACA
Contratos de Ejecución Instantánea	Día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato.	Art. 164(2)(j)(i) CPACA
Contratos que No Requieren Liquidación	Día siguiente a la terminación del contrato por cualquier causa.	Art. 164(2)(j)(ii) CPACA
Contratos que Requieren Liquidación - Liquidación Bilateral/Unilateral (dentro del plazo legal)	Día siguiente a la firma del acta de liquidación bilateral o a la ejecutoria del acto de liquidación unilateral.	Art. 164(2)(j)(iii) y (iv) CPACA
Contratos que Requieren Liquidación - Sin Liquidación (se busca liquidación judicial)	Día siguiente al vencimiento del plazo para liquidar unilateralmente (Plazo bilateral + 2 meses, o Plazo legal supletorio + 2 meses).	Art. 164(2)(j)(v) CPACA

# Excepciones al Requisito de Conciliación Previa y Conclusión

## Excepción del Proceso Ejecutivo

El Artículo 93 de la Ley 2220 indica que será facultativo agotar la conciliación en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012. Esto significa que si la pretensión del demandante no es que se declare un derecho (como el incumplimiento o la nulidad), sino que se ordene el cumplimiento forzado de una obligación **ya existente, clara, expresa y exigible** que consta en un título ejecutivo, no es estrictamente necesario intentar la conciliación previa.

La lógica subyacente parece ser que, si la obligación ya está definida y es exigible, el espacio para la negociación conciliatoria es menor, y se puede proceder directamente a la ejecución.

## Conclusión

El medio de control de controversias contractuales, regulado en el Artículo 141 del CPACA, se consolida como el instrumento procesal central y especializado para la resolución judicial de los conflictos derivados de la actividad contractual del Estado colombiano que surgen con posterioridad a la celebración del negocio jurídico.

Su diseño abarca una vasta gama de posibles disputas, desde la validez misma del contrato hasta su ejecución, modificación, terminación y liquidación, incluyendo la reparación de los perjuicios ocasionados.

En definitiva, el medio de control de controversias contractuales es una pieza clave del sistema jurídico colombiano para garantizar la legalidad, la seguridad jurídica y la protección de los derechos de las partes en el ámbito de la contratación pública.