EDICIÓN Nº 07
JULIO 2025

FDP LEGAL | Freire & De La Pava

BOLETÍN JURÍDICO

En esta edición:

- La omisión en la liquidación unilateral de contratos no constituye incumplimiento contractual.
- La subcontratación el marco del contrato de obra pública.
- Asunción de riesgos y los límites de la modalidad de pago a precio global.
- Corte constitucional declara inexequible norma que ampliaba plazo para cobro nacional de valorización.

Novedades jurídicas con impacto práctico

En esta edición de julio, analizamos decisiones y conceptos recientes que impactan la contratación estatal en Colombia. Desde el alcance de la liquidación unilateral de contratos y las reglas de subcontratación en obra pública, hasta los límites de la asunción de riesgos en contratos a precio global y la declaración de inexequibilidad sobre la contribución nacional de valorización. Un boletín clave para quienes gestionan, interpretan o disputan contratos públicos.

EDICIÓN Nº 07
JULIO 2025

FDP LEGAL | Freire & De La Pava

BOLETÍN JURÍDICO

La omisión en la liquidación unilateral de contratos no constituye incumplimiento contractual

En sentencia del 1 de julio de 2025, la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado, Rad. No. 71.486, sostuvo que la liquidación unilateral de los contratos es una prerrogativa legal, más no una obligación contractual.

El Consorcio Renting Blindados 2017-2018 celebró con la Unidad Nacional de Protección contratos que tenían por finalidad el arrendamiento de vehículos blindados para la protección de personas en riesgo. Una vez finalizados los contratos, la entidad no adelantó la respectiva liquidación, motivo por el cual el consorcio presentó demanda solicitando que se declarara el incumplimiento de la UNP y se realizara la liquidación judicial de los mismos.

La Sección Tercera precisó que la liquidación unilateral de los contratos estatales, conforme al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, constituye una prerrogativa legal de la administración más no una obligación, por lo que su omisión no puede ser considerada como un incumplimiento contractual generador de responsabilidad.

Adicionalmente el Consejo de Estado resaltó que la pretensión de liquidación judicial debe estar sustentada en un litigio concreto surgido entre las partes, más no sobre una inactividad u omisión administrativa. En ese sentido, corresponde a las partes probar la existencia de las discrepancias sobre el estado final de las obligaciones contractuales, los saldos pendientes, el cumplimiento de las prestaciones, o cualquier otro aspecto contractual relevante. Lo anterior, en armonía con la naturaleza litigiosa de la jurisdicción Contenciosa Administrativa la cual está llamada a resolver controversias reales y concretas.

La subcontratación el marco del contrato de obra pública

En concepto C-794 del 2 de julio de 2025, Colombia Compra Eficiente estimó la procedencia que le asiste a la entidad contratante para solicitarle información al Contratista de Obra respecto de la subcontratación para el cumplimiento del objeto contractual.

EDICIÓN Nº 07
JULIO 2025

FDP LEGAL | Freire & De La Pava

BOLETÍN JURÍDICO

Para ello, CCE recordó que la subcontratación implica la celebración de un contrato derivado de otro principal cuyo propósito es ejecutar parcialmente este último. Dentro de este marco, podrían presentarse niveles de subcontratación, es decir, los escalones en que se estructura el proceso de subcontratación. Estos niveles no excluyen el carácter de contrato derivado de estos subcontratos, puesto que sus objetos se encuentran en función de la realización material del contrato principal.

CCE estimó que:

- Las entidades pueden solicitar información a los contratistas sobre los subcontratos suscritos. El alcance de los datos suministrados y de los controles que recaen sobre quienes los ejecutan dependerá de lo dispuesto en los pliegos de condiciones o la minuta del contrato, pues –salvo prohibición o mandato legal– el ordenamiento no regula la información o controles específicos sobre la contratación derivada.
- Los insumos que generen los subcontratistas para los contratistas de las entidades estatales inciden en el cumplimiento del negocio principal; luego, aunque no sean expedidos por las entidades contratantes y, por tanto, no correspondan a Documentos del Proceso en los términos del artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, dichos insumos están sujetos al deber de publicidad conforme a la Ley 1712 de 2014.
- Si las entidades contratantes acceden a la información de los subcontratos en ejercicio de su potestad de control y vigilancia sobre los contratistas principales, la publicidad de la gestión contractual debe respetar las reservas documentales previstas en el ordenamiento jurídico. Por ello, conforme al artículo 25 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014, la entidad estatal puede dejar de entregar algún documento o aparte del mismo que contenga datos sensibles, clasificados o reservados, para no divulgarla, pero debe suministrar los demás documentos o los apartados de estos que no gozan de reserva.

EDICIÓN Nº 07
JULIO 2025

FDP LEGAL | Freire & De La Pava

BOLETÍN JURÍDICO

Esta supuesta prohibición se fundamenta en que los consorcios y uniones temporales no poseen personería jurídica. En consecuencia, la calidad de contratista recae individualmente sobre cada uno de los integrantes de la estructura plural. Es decir, de acuerdo con CCE, quien ostenta la calidad de parte dentro del negocio jurídico no puede, al mismo tiempo, ser considerado un tercero a efectos de la subcontratación. Por lo tanto, desde la perspectiva de los sujetos intervinientes, la condición de tercero solo puede recaer en personas distintas al contratista, a los miembros del consorcio o unión temporal, y a la entidad estatal contratante. En este sentido, los consorciados no podrían desempeñar el rol de subcontratistas dentro del mismo consorcio o unión temporal del que forman parte.

Asunción de riesgos y los límites de la modalidad de pago a precio global

La Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia con radicación No. 63.532 de 1 de julio de 2025, analizó el alcance de la asunción de riesgos en los contratos pactados a precio global, y determinó que esta modalidad de pago no implica que el contratista se obligue a asumir cualquier sobrecosto derivado de la ejecución del contrato.

El Alto Tribunal precisó que la modalidad de pago a precio global implica una distribución específica del riesgo contractual, en la cual el contratista asume, en principio, la ejecución integral del objeto pactado por una suma fija y predeterminada. En esta modalidad, la obligación de ejecutar mayores cantidades de obra que resulten necesarias para cumplir a cabalidad con el objeto contractual recae sobre el contratista, dado que el precio acordado comprende la totalidad de las actividades requeridas para la entrega del bien o servicio contratado.

No obstante, dicha asunción de riesgos no es absoluta. Existen límites jurídicamente reconocidos, entre los que se destacan: (i) la ejecución de prestaciones no incluidas en el objeto contractual, (ii) el incumplimiento imputable a la entidad contratante, (iii) decisiones unilaterales atribuibles a la entidad contratante, o (iv) la ocurrencia de circunstancias extraordinarias e imprevisibles que alteren gravemente la ecuación económica del contrato.

En el caso analizado, el Consejo de Estado destacó la importancia de que el contratista, al realizar este tipo de reclamaciones, acredite que el

FDP LEGAL | Freire & De La Pava

BOLETÍN JURÍDICO

incremento en la cantidad de obra tenga como causa alguna de las excepciones señaladas, o que se haya producido una alteración sustancial de las prestaciones originalmente convenidas.

Así mismo, reiteró que el reconocimiento del rompimiento del equilibrio económico requiere demostrar una afectación grave y anormal de la ecuación contractual inicial, y no puede fundamentarse en cualquier detrimento económico del contratista, dado que este asume, como parte del alea natural del contrato, el riesgo ordinario de ganancia o pérdida derivado de su ejecución.

Corte constitucional declara inexequible norma que ampliaba plazo para cobro nacional de valorización

En sentencia C-244 de 2025 la Corte Constitucional se pronunció sobre la inexequibilidad del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, que modificaba el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 y que disponía que "(...) La Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto".

La Corte fundamentó su decisión aludiendo al desconocimiento del principio de unidad de materia. Sobre el particular, se estimó que, si bien la norma podía ser instrumental y tener alguna relación con las metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan e incluso con el Plan Plurianual de Inversiones, esa relación no había sido directa ni inmediata, en los términos expuestos por la jurisprudencia constitucional.

Tal conexidad debía tener en cuenta el contenido tributario de la norma, siendo que para este tipo de leyes como el Plan Nacional de Desarrollo debe ser más exigente este requisito, dicha conexidad directa e inmediata no se presentaba, cuando no existía claridad sobre la necesidad de modificar la temporalidad prevista para la imposición de la contribución nacional de valorización, a partir de una norma de contenido tributario.

En efecto, la Sala Plena concluyó que, (i) no era evidente si, en ausencia de dicha modificación, no podían ejecutarse los proyectos de infraestructura vial planteados por el Gobierno; o (ii) si los recursos que obtenía el Estado, a partir del cobro del tributo, en la forma prevista por el artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, eran insuficientes para ese propósito.

Por lo anterior se declaró inexequible el articulado señalado y se decidió que procedía la reviviscencia del inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1816 de 2016 en su versión original que dispone que "La Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar antes o durante de la ejecución del proyecto."