

## LA CADUCIDAD EN LOS CONTRATOS ESTATALES

Cristián Fernando Osorio Ortiz

Jhon Fernando Obando Osorio

Ricardo Mayusa Martínez

Sebastián Alzate Vanegas<sup>1</sup>

### RESUMEN

El máximo instrumento con que cuenta la administración pública para la terminación de los contratos estatales de manera unilateral es la caducidad; esta figura evidencia la superioridad del Estado frente al contratista, y es precisamente en esta expresión de superioridad donde se encuentran vacíos en el procedimiento que da aplicación a la caducidad, provocando así abusos en la declaratoria de caducidad por parte de la administración y perjuicios al contratista.

Para el abordaje de este tema, se hace necesario establecer los conceptos de esta figura desde la ley, la jurisprudencia y la doctrina; así como su naturaleza jurídica, causales de caducidad de los contratos estatales y el respectivo procedimiento para la aplicación de la sanción.

---

<sup>1</sup>Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Pereira. Participantes en el Seminario de Contratación Estatal. Correo: ...

En lo referente a las causales de caducidad, la Ley 80 de 1993 no estableció de manera precisa dichas causales, indicando solamente que la caducidad puede declararse cuando los hechos que se presenten constituyan un incumplimiento en la ejecución del contrato que afecten directamente el fin del mismo y conlleven la paralización de la obra.

**PALABRAS CLAVES:** Caducidad, Contrato, Contratista, Incumplimiento, Contractual, Contratante, interés público.

**ABSTRACT:**

The maximum instrument available to the public administration for termination of state contracts unilaterally is the expiration; This figure demonstrates the superiority of the state against the contractor, and it is precisely this expression of superiority where there are gaps in the process that implements the expiration, causing abuses in the declaration of forfeiture by the administration and damage the contractor.

For addressing this issue, it is necessary to establish the concepts of this figure from the law, jurisprudence and doctrine; and their legal nature, grounds for revocation of state contracts and the respective procedure for the application of the sanction.

With regard to the grounds for revocation, Law 80 of 1993 did not establish precisely these grounds, stating only that the lapsing may be declared when the facts presented constitute a

default in the performance of the contract that directly affect the end thereof and entail the suspension of the work.

**KEY WORDS:**

Expiration, Contract, Contractor Default, Contract, Contracting, public interest.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente ensayo, trata lo referente a la caducidad de los contratos Estatales, desagrado según: definición, elementos condicionantes, naturaleza jurídica, causales y enfoque desde el Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

Para la redacción se recurrió a fuentes bibliográficas y jurídicas. De manera específica al tratadista JuanManuel Laverde Álvarez.

El ensayo se escribió en el marco del seminario de Contratación Estatal, realizado en la Universidad Libre de Pereira.

No hubo limitaciones para la realización del documento.

## 1. LA CADUCIDAD DE LOS CONTRATOS

La caducidad de los contratos estatales nace a la vida jurídica de la contratación estatal como un instrumento, un poder, que faculta a la Administración Pública de ejercerla y así terminar unilateralmente el contrato administrativo, cuando el contratista incumpla con el objeto del contrato durante el tiempo de ejecución. La finalidad es garantizar el cumplimiento del contrato pactado entre el particular y la administración, toda vez que se ve en juego la colectividad en general y protección del recurso público.

Desde el punto de vista doctrinal: *“hay un criterio genérico para señalar que la caducidad es la facultad que tiene la Administración para dar por terminado un contrato, por la ocurrencia de uno de los hechos previstos por la ley y antes también por el contrato, ya sea por culpa imputable al contratista o por simples acontecimientos que no obstante se refieren a éste, no constituyen incumplimiento del mismo”*. (11 <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi5/felipemojica.pdf>).

La caducidad halla definición en el Artículo 18 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que:

La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre (Ley 80, 1993).

De la definición del artículo 18 de la Ley 80 de 1993, se exige la presencia de tres elementos condicionantes para su declaración:

- a. Que haya un incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.*
- b. Que ese incumplimiento afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato.*
- c. Que se evidencie que ese incumplimiento y afectación grave del contrato, pueden conducir a su paralización.*

El Consejo de Estado ha definido la Caducidad, mediante Sentencia del Consejo de Estado del 27 de marzo de 1996. Sección Tercera:

... como la potestad que tiene la Administración Pública para terminar unilateralmente un contrato y ordenar su liquidación. Como se trata de una potestad, es decir, de una especie de atribución de competencias, su ejercicio tiene limitaciones. Entre los límites está el tiempo “rationitemporis” las autoridades pueden actuar dentro de la oportunidad que ha señalado la ley y, en materia de caducidad de contratos, de ella solamente puede hacerse uso mientras el término de los mismos esté vigente y no después del vencimiento de los plazos pactados.

La finalidad de dichas cláusulas, y, por lo tanto de la potestad sancionatoria de la administración contratante, es la misma: el cumplimiento del contrato por razón del interés público que está comprometido en el mismo. Tal

finalidad debe servir como criterio orientador para el ejercicio de las referidas cláusulas, cualquiera sea la naturaleza del contrato (Consejo de Estado, 1996).

## **2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CADUCIDAD**

La caducidad, al igual que otras cláusulas sancionatorias por incumplimiento de los contratos estatales, son una manifestación del legislador y reglamenta; es de anotar que mediante jurisprudencia del Consejo de Estado se ha dado la potestad a la administración de dar por terminado el contrato estatal mediante la caducidad.

La administración, encuentra la caducidad como una manera de terminar el contrato unilateral de manera inmediata y mediante un debido proceso, con la justificación y necesidad de proteger el interés general y el erario público; porque es este el encargado de contratar y direccionar los contratos que realice. Por este orden de ideas entendemos que la caducidad se realiza más allá del cambio de contratista, protección del interés general y el recurso público, sin desconocer los derechos que tiene el contratista al cual se le va realizar dicho proceso sancionatorio.

## **3. CAUSALES DE CADUCIDAD**

El Decreto-ley 222 de 1983 en su Artículo 62, establece de manera exacta, clara y precisa seis situaciones bajo la cuales surgen las causales de caducidad; sin embargo, con posterioridad a la Ley 80 de 1993 se derogó dicho artículo, con el inconveniente que no

estableció de manera precisa las causales de caducidad, toda vez que solo indica que la caducidad solo puede declararse cuando los hechos que se presenten constituyan un incumplimiento en la ejecución del contrato que afecten directamente el fin del mismo y conlleven la paralización de la obra.

Así, la actuación estatal al declarar la caducidad de un contrato se convierte en un campo minado para la administración estatal y requiere gran ponderación, serenidad y mesura al momento de evaluar las causas y entretelones que llevaron al contratista a no cumplir oportuna y adecuadamente con sus obligaciones contractuales”, (<http://www.vanguardia.com/opinion/editorial/298079-declarar-la-caducidad-de-un-contrato-estatal-inmenso-dolor-de-cabeza>), las causales son algo controvertidas, pues de estas han surgido problemas para la administración que la ciudadanía en general no logra entender, de allí es que surgen los rumores y empieza la especulación, claro ejemplo sobre esto es la obra que se está realizando en el túnel de la línea, obra que ha tenido inconvenientes los generados un retraso desproporcionado de afectando el interés general.

### **3.1. OTRAS CAUSALES**

La Ley 104 de 1993, en su Capítulo 2 que habla sobre las sanciones a los contratistas, en el Artículo 82 establece las siguientes reglas:

Artículo 82: El Gobierno podrá declarar la caducidad o la liquidación unilateral o buscar la liquidación bilateral de todo contrato celebrado por una

entidad pública, cuando el contratista incurra, con ocasión del contrato, en cualquiera de las siguientes causales:

1. Hacer, tolerar u omitir alguna cosa invocando o cediendo injustificadamente a amenazas por parte de la delincuencia organizada o de grupos guerrilleros.
2. Recibir, suministrar, administrar, invertir, financiar, transferir, guardar, transportar, almacenar o conservar dineros o bienes provenientes de o con destino a la delincuencia organizada o a grupos guerrilleros.
3. Colaborar o prestar ayuda a la delincuencia organizada o a grupos guerrilleros.
4. Construir, ceder, arrendar, poner a disposición, facilitar o transferir a cualquier título, bienes para ser destinados a la ocultación de personas o al depósito o almacenamiento de pertenencias de la delincuencia organizada, de los grupos guerrilleros o de sus miembros (Ley 104, 1993).

#### **4. ENFOQUE DE LA CADUCIDAD DE LOS CONTRATOS DESDE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

La Caducidad desde el llamado Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), se encuentra explícito en: nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- en cuanto a su finalidad y sus principios normativos. También en

*“Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio del jurista Juan Manuel Laverde Álvarez”*, donde desarrollan y pormenorizan la forma en que la administración debe asumir dentro de un esquema procesal, su forma de ejercer la función sancionatoria, distinguiéndola enfáticamente de las demás funciones que cumple, puesto que las actuaciones modernas del Estado exigen que a hoy, todas y cada una de las funciones, bien sea en el orden centralizado como descentralizado, estén no solo debidamente sustentadas (motivadas), sino también dentro de esquemas y procedimientos propios de tal manera que se eviten las ya conocidas, erróneas y confusas extralimitaciones y abuso de funciones que otrora han causado innumerables acciones y demandas contra la administración y que han ocasionado en un sinnúmero de veces las debidas indemnizaciones y reparaciones para con los particulares y contratistas, con los efectos y consecuencias conocidas.

Es así entonces, que tratándose de la contratación Estatal, si que es indispensable y esencial el conocimiento y desarrollo de un procedimiento expedito para la función sancionatoria, puesto que, como sucede en la caducidad de los contratos como máxima expresión de poder unilateral al declararlo la administración donde se ve en riesgo el erario y el objeto del contrato, se necesita que no se incurra en extralimitación ni violación de los derechos y libertades de la parte sancionada.

Debido a que en reiteradas ocasiones no se tenían las bases procedimentales para actuar con el poder sancionador, como lo menciona el jurista y abogado Juan Laverde Álvarez:

... el antiguo Código Contencioso Administrativo (CCA) (D. 01 de 1984), norma expedida en vigencia de la Constitución Política de 1886, la única mención al procedimiento sancionatorio estaba prevista en el artículo 38,

relativo a la caducidad de la potestad sancionatoria de la Administración”; y como él mismo concluyeno se hacía clara la expedición de los actos administrativos en materia sancionatoria, y dichos vacíos los llenaban otros actos administrativos bien fueran decretos reglamentarios, resoluciones, circulares, etc.; y que originaban según el jurista citado, “inseguridad jurídica y por ende ineficacia administrativa. (Laverde, p. 19).

Viéndose entonces la necesidad de propender por una manera ajustada y organizada, la función sancionatoria de la administración que evitará esos vacíos y obviamente los efectos y consecuencias negativas que acarrear a la mencionada administración, es que se ha plasmado de la manera más expedita posible el Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), el cual ubica al ente Estatal en un mejor punto para la toma de decisiones y sacándolo del temor a tomar todas las medidas pertinentes y a lugar, como por ejemplo sucede con la declaratoria de la Caducidad de los contratos también para las otras formas de aplicar las cláusulas excepcionales para los contratos Estatales.

El interés por abordar y vincular el Procedimiento Administrativo Sancionatorio con la declaratoria de la caducidad de los contratos, no solo es porque es exclusiva para esta última, sino también por la consideración de que como medida más extrema de poder Estatal y de mayor responsabilidad frente al contratista, es menester que se haga más conocida y de mayor difusión sin dejar de ver que este procedimiento es aplicable a todo lo que tenga que ver con la función sancionadora de la administración.

Con base en lo anterior, es que el presente ensayo ha venido planteando un enfoque y una posición encaminada a difundir y vincular el procedimiento Administrativo Sancionatorio con la Contratación Estatal, en específico a las cláusulas excepcionales (como en el caso de la declaratoria de caducidad de los contratos) para la manera de desarrollar y aplicar las mencionadas cláusulas y sus respectivos efectos; ya que de esta manera se puede actuar y motivar adecuadamente, sin actitudes temerarias o de abuso en las decisiones a que haya lugar cuando un contrato no cumpla con su objeto y se perjudique de manera gravosa ocasionándole paralización del objeto del contrato.

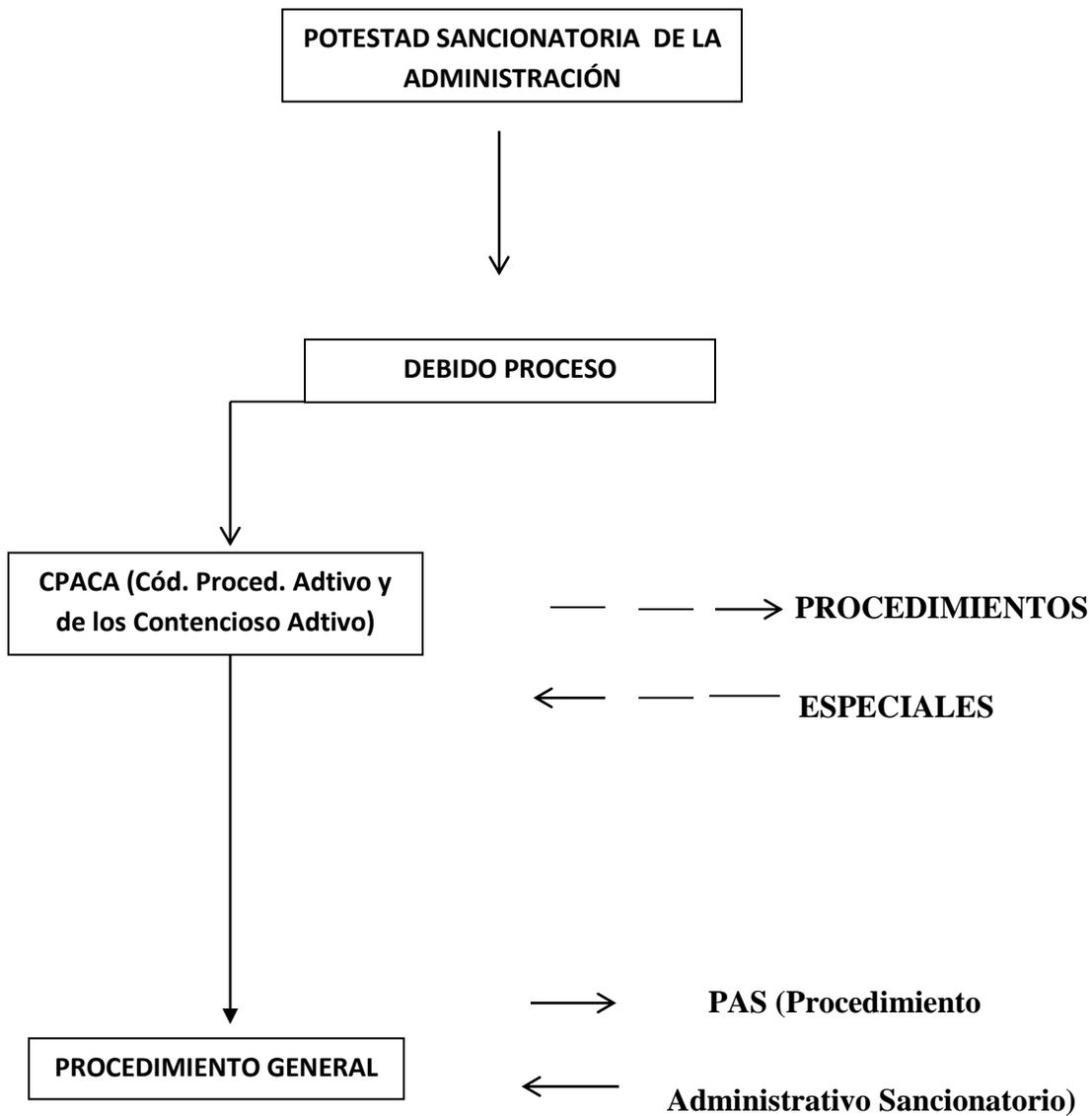
Finalmente, este comentario y enfoque se dirige hacia la balanza del poder sancionatorio del Estado y el debido proceso y derechos que se le deben al particular quien contrata con la administración; hecho este de vital importancia y connotación ya que como lo mencionamos reiteradamente, el hecho de que el Estado tenga la potestad sancionatoria lo obliga y vincula a la observancia de los principios y valores consagrados en la Constitución Política de Colombia en cuanto a la obediencia al derecho fundamental al debido proceso (Artículo 29 C.P de Colombia).

Lo anterior quiere decir entonces que, aunque es potestativo del Estado sancionar y tomar decisiones en cuanto al incumplimiento de los contratos velando por el interés general y demás preceptos que implica; no puede menospreciar ni mucho menos pasar por alto dentro del acuerdo de voluntades, el respeto y cumplimiento con el Debido Proceso, dándole características a esta relación contractual de ver un mejor equilibrio y vigencia dentro de un Estado Social de Derecho actual y moderno; donde si bien la administración actúa con todo su poder y voluntad unilateral, es cierto también que no puede abusar ni desconocer

derechos y procedimientos expeditos en las normas y la Constitución; al respecto afirma el abogado Juan Manuel Laverde Álvarez:

La prohibición de exceso en materia sancionatoria Administrativa, donde el principio de la proporcionalidad de la sanción no solo exige que la falta descrita y la sanción prevista por su comisión sean adecuadas a los fines de la norma, sino también que la sanción no resulte excesiva en relación con la conducta que pretende reprochar. La proporcionalidad adopta la forma de “prohibición de exceso”... como limitación al uso del poder público de cara a las libertades fundamentales, en particular, al debido proceso”. (Laverde, p.)

A continuación, se expone el esquema (mapa conceptual) propuesto por el mencionado abogado como forma de desarrollar y aplicar lo expuesto en páginas anteriores, referente a las diferentes relaciones sustanciales, en particular el de la caducidad de los contratos:



Fuente: Juan Manuel Laverde Álvarez – Manual de Procedimiento Administrativo, p. 48.

## CONCLUSIONES

- Se determina y referencia el contexto de la caducidad de los contratos Estatales desde su concepto, origen y marco legal partiendo de la base del Contrato Estatal, sus cláusulas excepcionales y en específico a lo que respecta al régimen sancionatorio Administrativo.
- Es necesario entender que la caducidad de un contrato por su complejidad, requiere del manejo y conocimiento no solo normativo, sino también procedimental en cuanto a la forma de la administración ejercer su función sancionadora, y así no incurrir en extralimitaciones y abusos del poder conferido, dado su salvaguarda por el interés general.
- Se deduce entonces que, si bien para variados casos, ha sido dispendioso y hasta eludible tener que establecer y declarar la máxima expresión de unilateralidad en la terminación de un contrato, como lo es la declaración de la caducidad del mismo, esto no es óbice para que hoy se pueda realizar sin dudas o dilaciones, puesto que antes la aplicación del procedimiento sancionatorio no estaba bien definido y depurado de las demás funciones de la Administración (así lo consagraba el anterior Código Contencioso Administrativo, Dto. 01 de 1984), pero al día de hoy se ha esmerado el legislador por hacerlo cada vez más expedito, exclusivo de la función sancionatoria y sin dejar de mantener la observancia por los derechos consagrados

en la Constitución Política; esto, es la observancia al debido proceso y demás prerrogativas a las que tiene derecho el contratista como actor y parte del contrato.

- Por último, se infiere que en la medida en que se desarrolle un manejo propio y concienzudo del procedimiento para sancionar correcta y justamente el tema de una declaratoria de la caducidad de un contrato, se tendrá que la administración llevará a cabo tan compleja decisión por el mejor camino, dado que las experiencias y sobre todo la observancia de requisitos y cuidado de los preceptos (principios y valores constitucionales) a los que tiene derecho la contraparte, lo harán cada vez más certero, capacitado para hacerlo, dejando atrás vacíos y posibles “temores” a la hora de la toma de decisiones que pretendan valer el interés general.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ley 80 de 1993.
- Sentencia del Consejo de Estado del 27 de marzo de 1996.
- Decreto-ley 222 de 1983.
- Ley 104 de 1993.
- algunos apuntes sobre la caducidad de los contratos estatales en el régimen jurídico colombiano. Felipe pablo Mojica cortés, editorial.
- Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- LEY 1437 DE 2011
- “Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio” (Juan Manuel Laverde Álvarez), Editorial.
- Antigo Código Contencioso Administrativo (CCA)
- Constitución Política de Colombia.
- Sentencia del Consejo de Estado del diez (10) de marzo de dos mil once (2011)Radicación número: 25000-23-26-000-1991-07182-01(16856) Sección Tercera.
- Sentencia del Consejo de Estado – Sección tercera del(9) DE MARZO DE DOS MIL (2000). RADICACIÓN NÚMERO: 10540.