

Responsabilidad Contractual del Estado por el ejercicio indebido de las cláusulas exorbitantes en  
la contratación pública  
(Contractual liability of the State for the improper exercise of exorbitant clauses in public  
procurement)

Mónica Janeth Bedoya Villada<sup>1</sup>

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

Trabajo de Grado de Especialización

2025

---

<sup>1</sup> Mónica Janeth Bedoya Villada, egresada graduada de pregrado, cursando especialización programa de Derecho de la facultad de Ciencias Jurídicas y políticas, Corporación Universitaria Remington, correo electrónico monica.bedoya.2506@miremington.edu.co

## Resumen

El presente trabajo de grado analiza la responsabilidad contractual del estado frente al uso de las cláusulas exorbitantes en la contratación pública, particularmente cuando su ejercicio resulta abusivo o desproporcionado frente al contratista. La pregunta central de la investigación es: ¿En que medida el uso indebido de las cláusulas exorbitantes genera responsabilidad contractual en el marco de la contratación pública en Colombia? El objetivo general es examinar los alcances jurídicos de la responsabilidad estatal derivada de la aplicación de las cláusulas de terminación, Interpretación, modificación unilateral y caducidad. La metodología utilizada es de tipo cualitativo, con enfoque analítico, basada en la revisión normativa, doctrinal y jurisprudencial del Consejo de Estado.

Como resultado principal, se identifican los límites al ejercicio de estas potestades contractuales y se establece que, en múltiples fallos, el Consejo de Estado ha reconocido que un uso desproporcionado de las cláusulas exorbitantes configura un incumplimiento por parte del Estado y da lugar a indemnización de perjuicios. En conclusión, las cláusulas exorbitantes son necesarias para salvaguardar el interés público, deben aplicarse dentro del marco de la buena fe, la proporcionalidad y el respeto por el equilibrio económico del contrato, evitando con ello abusos que comprometan la responsabilidad contractual de la administración.

**Palabras clave:** Contratación Estatal, Cláusulas exorbitantes, Responsabilidad Contractual, Equilibrio Económico.

## Abstract

This thesis analyzes the State's contractual liability regarding the use of exorbitant clauses in public procurement, particularly when their application is abusive or disproportionate to the contractor. The central research question is: To what extent does the improper use of exorbitant clauses generate contractual liability within the framework of public procurement in Colombia? The overall objective is to examine the legal scope of State liability arising from the application of termination, interpretation, unilateral modification, and expiration clauses. The methodology

employed is qualitative, with an analytical approach, based on a review of the legal, doctrinal, and jurisprudential rulings of the Council of State.

As a main result, the limits to the exercise of these contractual powers are identified, and it is established that, in numerous rulings, the Council of State has recognized that a disproportionate use of exorbitant clauses constitutes a breach by the State and gives rise to compensation for damages. In conclusion, exorbitant clauses are necessary to safeguard the public interest; they must be applied within the framework of good faith, proportionality, and respect for the economic balance of the contract, thereby avoiding abuses that compromise the contractual responsibility of the administration.

**Key words:** State Contracting, Exorbitant Clauses, Contractual Liability, Economic Equilibrium.

### **Introducción**

La Contratación estatal en Colombia se caracteriza por un régimen especial que otorga a la Administración herramientas jurídicas que la diferencian de los particulares en los contratos, pues estas son exclusivas y propias de la misma, entre ellas las cláusulas exorbitantes. Dichas cláusulas como la de terminación, Interpretación, modificación unilateral y caducidad permiten que el estado, en nombre del interés general ejerza prerrogativas que afecten directamente la ecuación contractual. Sin embargo, cuando su aplicación se realiza de manera abusiva, desproporcionada o contraria a la buena fe, surge el interrogante: ¿En que medida el uso indebido de las cláusulas exorbitantes genera responsabilidad contractual del estado en el marco de la contratación pública en Colombia?

El objetivo General de esta investigación es examinar los alcances de la responsabilidad estatal derivada de la aplicación de las cláusulas exorbitantes en la contratación pública. De manera específica, se pretende (i) Identificar el fundamento normativo y jurisprudencial de estas cláusulas, (ii) Analizar los límites de su aplicación y estudiar la jurisprudencia del consejo de estado en la ha declarado la responsabilidad contractual del estado por su ejercicio indebido.

La pertinencia del actual estudio radica en la necesidad de equilibrar el interés general con la protección de los contratistas, dado que un uso abusivo de las cláusulas exorbitantes puede vulnerar principios constitucionales como la buena fe y la seguridad jurídica; Metodológicamente, se usa un enfoque cualitativo con revisión de doctrina, normas y jurisprudencia reciente del Consejo de Estado.

El trabajo se estructura en dos capítulos principales, el primero aborda el marco conceptual y normativo de las cláusulas exorbitantes y sus límites jurídicos; el segundo analiza casos jurisprudenciales representativos en lo que el Consejo de Estado ha reconocido o negado la responsabilidad contractual del Estado por el uso de estas potestades.

## **Desarrollo del artículo**

### **Subtítulo 1 Marco Normativo y conceptual de las cláusulas exorbitantes**

Las cláusulas exorbitantes, también conocidas como cláusulas excepcionales, son disposiciones contractuales que confiere a la administración pública prerrogativas especiales sobre los contratos de carácter público que celebran con particulares o con otras entidades del estado, con el fin de garantizar el interés público, la continuidad de los servicios y la eficacia de la gestión estatal (Ley 80 de 1993, Art 14). Entre estas cláusulas se encuentra la de terminación, Interpretación, modificación unilateral y la declaratorias de caducidad, cada una de las cuales el estado puede actuar de manera autónoma sin necesidad de acuerdo previo con el contratista o no pactadas en el contrato estatal bajo determinadas condiciones legales.

Si bien dicho fundamento se encuentra en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, que bien establece que ciertos contratos estatales requieren de instrumentos legales que otorgan facultades extraordinarias a la administración para proteger el interés público; La doctrina ha señalado que estas cláusulas reflejan la posición soberana de la administración en su relación con los contratistas, estableciendo una diferencia esencial respecto a los contratos entre particulares, donde rige la autonomía plena de la voluntad (García, 2021).

Históricamente, la necesidad de estas cláusulas surge de la evolución del derecho administrativo, donde el Estado, al asumir responsabilidades frente a la ciudadanía, requiere instrumentos legales para garantizar la prestación efectiva de servicios públicos. Según Hernández, “las cláusulas exorbitantes permiten un equilibrio entre la rigidez de las obligaciones contractuales y la flexibilidad que la administración necesita para responder ante circunstancias imprevistas que afecten el interés público (2019).

Si bien estas cláusulas otorgan facultades extraordinarias, la ley y la jurisprudencia han establecido límites estrictos para evitar abusos, lo cual, la administración solo puede ejercer estas prerrogativas dentro de los parámetros legales establecidos y siempre garantizando los derechos fundamentales del contratista, como el debido proceso y la igualdad (Corte Constitucional, Sentencia C-833, 2001).

Por lo tanto, en el artículo 44 de la ley 80 de 1993 establece causales de nulidad absoluta para los contratos estatales, incluyendo la celebración del contrato del contrato con personas incursadas en inhabilidades, contravención de la constitución o la ley, y la nulidad de los actos administrativos que fundamentan en el contrato estatal. Puesto que la omisión de la administración de estos límites puede generar responsabilidad contractual (Congreso de la República, Ley 80 de 1993).

Si bien, la jurisprudencia ha sido bastante enfática en señalar que el uso arbitrario de las cláusulas exorbitantes constituye abuso del derecho, por ello, en la sentencia 19730 de 2012, el Consejo de estado sostuvo que la terminación unilateral del contrato no puede ejercerse de manera discrecional, sino solo cuando existan causas legalmente justificadas y debidamente motivadas (Consejo de estado, 2012). Esta sentencia establece que el ejercicio indebido de estas cláusulas afecta la equidad contractual y puede dar lugar a reparaciones económicas a favor del contratista.

La aplicación de las cláusulas exorbitantes debe estar guiada por principios rectores del derecho administrativo, (i) Principio de legalidad, todo acto de la administración debe estar amparado en la ley o debidamente sustentado. La administración no puede ejercer cláusulas

exorbitantes sin una base legal específica; (ii) Principio de buena fe, la administración debe actuar con transparencia y lealtad contractual, evitando el abuso del poder y garantizando el equilibrio contractual; (iii) Principio de proporcionalidad, las decisiones que afecten al contratista deben ser adecuadas, necesarias y proporcionales al objetivo que busca proteger el interés público (García, 2021); (iv) Principio del debido proceso, cualquier decisión derivada de la aplicación de una de las cláusulas exorbitantes debe garantizar la participación del contratista y la posibilidad de defensa frente a actos que la administración afecten sus derechos (Corte Constitucional, Sentencia C- 833, 2021)

Aunque, más allá de esto, la doctrina ha resaltado que estos principios buscan mitigar la asimetría inherente entre la administración y los particulares, garantizando que las prerrogativas del estado no se traduzcan en arbitrariedad, por eso advierte Pérez que, “La correcta aplicación de las cláusulas exorbitantes requiere de una planificación previa, documentación exhaustiva y motivación detallada de cada decisión administrativa” (2018).

Desde el punto práctico del derecho en la contratación estatal, las cláusulas excepcionales se aplican en situaciones como la terminación unilateral por incumplimiento grave del contrato, en la modificación de contratos para ajustes de presupuesto público, en la interpretación del contrato como debe aplicarse y adecuarse dichas disposiciones legales, y por último la caducidad cuando el contratista no cumple con los plazos establecidos; Por ejemplo, en la Sentencia 16856 de 2011, el Consejo de Estado analizó un caso donde la administración declaró la caducidad de un contrato por incumplimiento del contratista, donde enfatizó que la administración debe garantizar que el acto que declara la caducidad debe estar debidamente motivado y respetar los plazos legales, evitando cualquier abuso que pueda derivar en responsabilidad contractual (Consejo de Estado, Sentencia 16856 de 2011).

Ahora bien, las cláusulas exorbitantes deben estar limitadas por estándares de razonabilidad y proporcionalidad similares, y que el abuso de estas facultades puede generar sanciones legales y administrativas, reforzando la necesidad de control judicial sobre la administración pública, sin embargo, una discusión crítica sobre el debate doctrinal sobre estas

cláusulas se centra en la tensión entre la necesidad de eficiencia administrativa y la protección de los derechos de los contratistas. Algunos autores como Hernández advierten que, “la flexibilidad de estas cláusulas es esencial para que el estado pueda cumplir con sus funciones de interés público” (2019). Sin embargo, otros como Pérez argumentan que, “el uso indebido puede generar principios de equidad y legalidad, generando litigios y comprometiendo la confianza en la contratación pública” (2018).

La jurisprudencia colombiana a pesar de las grandes fallas, ha avanzado en un enfoque de equilibrio, donde la propia administración del estado distribuida en sus diferentes entidades conserva prerrogativas, pero bajo un bajo control judicial estricto y con obligaciones claras de motivación y proporcionalidad, esto asegura que el contratista pueda reclamar sus derechos sin comprometer la eficacia del estado.

## **Subtítulo 2 Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la responsabilidad contractual derivada de las clausulas excepcionales**

La Responsabilidad Contractual del estado se configura cuando este incumple sus obligaciones derivadas de un contrato o cuando este abusa de sus potestades que influye en el contrato estatal, ya sea por acción u omisión propia de la administración, pues dicha responsabilidad se basa en el principio de que el estado debe responder por los daños causados a los contratistas como consecuencia de su actuación administrativa. Por ello, el Consejo de Estado ha señalado que “la responsabilidad contractual del estado es OBJETIVA, es decir, no requiere demostrar culpa, sino simplemente la existencia del daño y la relación de causalidad con la actuación administrativa” (Consejo de Estado, Sentencia 16856 de 2011).

Para que proceda la responsabilidad contractual del estado, deben concurrir los siguientes elementos: (i) Existencia de un contrato estatal celebrado entre una entidad pública y un particular, en el cual establezcan derechos y obligaciones, además de disposiciones que contemplan otras leyes para los contratos; (ii) Incumplimiento de las obligaciones contractuales, administración debe haber incurrido en un incumplimiento de sus obligaciones derivadas del contrato , ya sea por acción u omisión; (iii) Daño Antijuridico, debe existir un daño que no esté

justificado por el ordenamiento jurídico, es decir, que no sea consecuencia directa de un acto lícito; Y, (iv) Relación de Causalidad, el cual debe existir una relación entre el incumplimiento de la administración y el daño o afectación sufrida por parte del contratista.

Estos elementos han sido reiteradamente establecidos por el Consejo de Estado en diversas sentencias, como la Sentencia 16856 de 2011, en la se precisó que la administración está obligada a ordenar la terminación unilateral del contrato mediante un acto administrativo motivado cuando se configura las causales de nulidad absoluta previstas en los numerales 1º, 2 y 4º del artículo 44 de la ley 80 de 1993 (Consejo de estado, 2011).

Si bien un análisis desde unas sentencias relevantes que nos permitirá construir este acervo académico desde un enfoque jurisprudencial donde efectúa las cláusulas exorbitantes del estado, por el cual, tenemos lo siguiente:

- ❖ En la sentencia 19730 de 2012, el consejo de estado abordó la aplicación del principio de planeación en la contratación estatal, destacando que la administración debe estructurar adecuadamente los contratos para evitar la necesidad de recurrir a cláusulas exorbitantes. EL Consejo de estado subrayó que la inclusión de cláusulas para dar por terminado el contrato unilateralmente y de manera discrecional debe basarse en una planificación adecuada y no en la improvisación (Consejo de Estado, sentencia 19730 de 2012).
- ❖ En la sentencia 00169 de 2017, el consejo de estado precisó que la administración está obligada a ordenar la terminación unilateral del contrato mediante un acto administrativo debidamente motivado cuando se configuran las causales de nulidad absoluta previstas en los numerales 1º, 2 y 4º del artículo 44 de la ley 80 de 1993. Esta obligación no es discrecional, sino que responde a un mandato legal, lo que implica que la omisión a esta obligación puede generar responsabilidad para administración y responder a la indemnización al contratista. (Consejo de Estado, sentencia 00169 de 2017)
- ❖ Ahora bien, en la sentencia 16856 de 2011, el consejo de estado abordó la caducidad administrativa del contrato, señalando que la administración puede declarar la caducidad

cuando un contratista incurre en incumplimiento grave de sus obligaciones y con una inhabilidad para contratar con el estado durante espacio de temporalidad. Sin embargo, el Consejo de Estado estableció que la declaratoria de caducidad debe respetar el debido proceso y garantizar los derechos del contratista y que dicha falta de observancia de estos principios puede dar lugar a la responsabilidad contractual del Estado. (Consejo de estado, sentencia 16856 de 2011)

Como lo hemos evidenciado en las sentencias del Consejo de Estado, la jurisprudencia ha resaltado que la responsabilidad contractual del Estado busca equilibrar los intereses públicos y privados, garantizando que la administración cumpla con sus obligaciones y responsa por los daños causados por su actuación (Sánchez, 2020).

Y bien, la responsabilidad contractual del estado tiene diversas implicaciones, tanto para la administración como para los contratistas, pero para la administración implica la obligación de indemnizar los daños causados por su indebida actuación por el uso de las cláusulas excepcionales lo que puede afectar su presupuesto y reputación. Si bien para el contratista implica la posibilidad de obtener una reparación por los perjuicios ocasionados, lo que refuerza la confianza en el sistema de la contratación pública con el Estado.

## **Conclusiones**

El análisis de las cláusulas excepcionales evidencia que, aunque estas prerrogativas otorgan a la administración pública, son herramientas para garantizar el interés general y la continuidad de los servicios y operación pública, debido que su aplicación debe estar estrictamente regulada; En cambio, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en que el uso arbitrario o discrecional de estas cláusulas puede constituir abuso de derecho y generar responsabilidad contractual para el estado, por el correcto equilibrio y debido uso del estado a través de sus entidades puede proteger el interés general y por ende los derechos del contratista.

El estudio de la jurisprudencia demuestra que la responsabilidad contractual del Estado se fundamenta en la existencia de un contrato estatal, incumplimiento de obligaciones, daño

antijurídico y relación de causalidad en donde el consejo de estado ha consolidado estos elementos o criterios claros sobre la obligación del Estado de actuar motivadamente y garantizar el debido proceso, especialmente en los casos de terminación unilateral o la declaratoria de caducidad. Esto confirma que el estado no puede ejercer su posición de superioridad de manera arbitraria y debe asumir consecuencias cuando sus actos generan perjuicios al contratista.

El análisis de casos y sentencias revela que la aplicación de las cláusulas exorbitantes deben estar evaluadas en cada contexto o circunstancia que esta devenga, considerando su proporcionalidad, transparencia y motivación detallada, pues la experiencia práctica que ha tenido el consejo de estado frente a muchos casos donde el estado ha sido responsable contractualmente disminuye los riesgos de que el estado incurra en un error y lo lleve a responder patrimonialmente y al contratista en verse afectado en el contrato estatal.

En términos generales, la investigación evidencian que la responsabilidad contractual del estado en la contratación pública se sustenta en un marco normativo sólido como lo es en la Ley 80 de 1993 y en la jurisprudencia que busca proteger los derechos del contratista sin comprometer el interés público, evitando el abuso palmario de las cláusulas y asegurando la confianza legítima de los particulares a quienes se van a contratar y dicha interacción de estos permitirá un análisis integral y fortalecimiento de la seguridad jurídica consolidado que será un modelo eficiente para la contratación estatal.

## Referencias

Congreso de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Consejo de Estado. (2011). Sentencia 16856 de 2011. Recuperado de <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1991-07182-01%2816856%29.pdf>

Consejo de Estado. (2012). Sentencia 19730 de 2012. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47584>

Consejo de Estado. (2017). Sentencia 00169 de 2017. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86459>

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-892 de 2001. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-892-01.htm>

García, S. J. (2021). Principio de transparencia en los contratos de prestación de servicios en Colombia. *Revista Derecho Administrativo*, 27(1), 45-67. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/8239>

Hernández, R. (2019). Cláusulas exorbitantes en la contratación pública: Entre eficiencia y equidad. Bogotá: Editorial Jurídica.

Pérez, M. (2018). Abuso de las cláusulas excepcionales y responsabilidad del Estado. *Revista Colombiana de Derecho Administrativo*, 30(2), 55-78.