



No. de radicación: **M-2025-1400-062510**

Fecha radicación: 2025-11-18 03:45:45 PM

MEMORANDO

PARA: Oscar Fernando Rodriguez Suarez

Profesional Especializado

GIT INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y HÁBITAT

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto jurídico sobre ampliación para plazo de liquidación de convenio interadministrativo que se ejecutan con recursos FIP

Respetado, Oscar Fernando, Cordial Saludo.

En atención a la solicitud de concepto jurídico de usted como supervisor del convenio 332 FIP del 2015 Municipio de Soledad Atlántico, elevada mediante memorando con radicado **M-2025-4301-057913** del 24 de octubre de 2025, y en la que se requiere que se emita concepto sobre «Parámetros de ampliación plazo de liquidación bilateral de convenios interadministrativos», se procede a dar respuesta en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

El señor supervisor presentó los supuestos fácticos y condicionamientos que se describen a continuación:

1. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante, Prosperidad Social) administra los recursos del Fondo de Inversión para la Paz (en adelante, FIP) en cumplimiento del num. 12, art. 4, Decreto 2094/2016.
2. Con base en esa facultad legal, Prosperidad Social suscribió convenios interadministrativos con entes territoriales, los cuales se financiaron con recursos del FIP y están sometidos a las reglas del derecho privado (arts. 8 Ley 487/1998 y 13 Ley 1150/07).
3. El 24 de junio de 2015 el DPS y el municipio de Soledad Atlántico suscribieron el convenio 332 FIP del 2015, cuyo objeto es "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, FINANCIEROS Y SOCIALES CON EL FIN DE CONTRIBUIR A LA EJECUCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE OBRAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL COMUNITARIA E INFRAESTRUCTURA, ENTRE EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL DPS- FIP Y LA ENTIDAD TERRITORIAL, CON EL PROPÓSITO DE APORTAR A LA INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA, LA GENERACIÓN DE INGRESOS, LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA CONSOLIDACIÓN DE TERRITORIOS, DE CONFORMIDAD CON EL ANEXO TÉCNICO ADJUNTO, EL CUAL HACE PARTE INTEGRAL DEL CONVENIO".
4. Fecha de inicio de Ejecución: 09 septiembre de 2015
5. Plazo final de Ejecución: 30 de junio de 2022
6. Valor final del Contrato o Convenio: TRES MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$3.253.968.255,00).
7. En la cláusula décima novena del convenio se estableció como plazo de liquidación:

*El presente Convenio será objeto de liquidación, procedimiento que se efectuará dentro de los dieciocho (18) meses siguientes al cumplimiento del plazo de ejecución o a la fecha del acuerdo que lo disponga. Si **LA ENTIDAD TERRITORIAL** no se presenta para efectos de la liquidación del Convenio o las partes no*





*lleguen a ningún acuerdo, el **DPS-FIP** procederá a su liquidación unilateral.*

Teniendo en cuenta los antecedentes y documentos antes citados, se estudiará el caso concreto de la forma que se desarrolla a continuación.

II. ALCANCE DEL CONCEPTO

Conforme a los antecedentes planteados, así como la información y documentos suministrados en la consulta, esta oficina se pronunciará en desarrollo de la función consultiva descrita en el numeral 2 del artículo 13 del Decreto 017 de 2025, brindando criterios jurídicos orientadores bajo el alcance señalado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, este concepto no tiene carácter vinculante, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tiene el carácter de fuente normativa y sólo puede ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

Además, con el objetivo de implementar políticas para fomentar el aprendizaje organizativo y gestión del conocimiento, la Oficina Jurídica podrá publicar los conceptos jurídicos expedidos en desarrollo de su función consultiva, en la página intranet de la entidad.

III. REFERENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

1. Ley 80 de 1993 «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública».
2. Ley 487 de 1998 «Por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el Fondo de Inversión para la Paz».
3. Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto.
4. Decreto 1082 de 2015 «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional».
5. Ley 1150 de 2007 «Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos».
6. Concepto C-270 de 2022. Agencia Nacional de Contratación Pública, *Colombia Compra Eficiente*.
7. Concepto C-022 de 2024. Agencia Nacional de Contratación Pública, *Colombia Compra Eficiente*.
8. Concepto Concepto C-490 de 2025. Agencia Nacional de Contratación Pública, *Colombia Compra Eficiente*.
9. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2257 del 26 de julio de 2016.
10. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2021 Expediente No. 57.822, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.
11. Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. No. 47001-23-33-000-2019-00768-01. C.P. María Adriana Marín.
12. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2024, C.P.: Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad.: 52001-23-33-000-2017-00470-01 (70.405).

IV. PROBLEMA JURÍDICO

¿Las partes convenientes de común acuerdo pueden ampliar el plazo de liquidación fijado en el convenio?

V. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA JURÍDICA

Con el objetivo de dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta, la Oficina Jurídica considera oportuno referirse a las siguientes materias:





1. Naturaleza jurídica del FIP

Lo primero que debe decirse, es que el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) es una cuenta especial sin personería jurídica que tiene su origen en el artículo 8 de la Ley 487 de 1998 y su desarrollo en el Decreto Único Reglamentario (DUR) 1084 de 2015 del Sector de Inclusión Social y Reconciliación y en el artículo 31 del Decreto 2094 de 2016 (norma que continúa vigente). Además, es representado legalmente por el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, es administrado por el Consejo Directivo del Fondo de Inversión para la Paz y se encuentra sujeto al Decreto 111 de 1996, *Estatuto Orgánico de Presupuesto*.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza de los contratos que se celebren en relación con dicho fondo, el artículo 8 de la Ley 487 de 1998 los sujetó a las normas del derecho privado en los siguientes términos: «... este Fondo será una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República, administrada por un consejo directivo y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República [...] Para todos los efectos, los contratos que se celebren en relación con el Fondo, para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos **se registrarán por las reglas del derecho privado**» (Negritas no pertenecen al original).

Lo anterior, no significa que la actividad contractual del FIP solo deba obedecer, de manera «exclusiva», al derecho privado, dado que, en todo caso, se deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia, y debe estar sometida al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal, toda vez que así lo dispone el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007^[1]. Así las cosas, se tiene que el FIP es un fondo cuenta especial administrado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad pública que está sujeta a la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación, no obstante, por ministerio o mandato de la ley, respecto de la ejecución de los recursos del FIP, la entidad debe atender a las reglas del derecho privado.

2. Convenios Interadministrativos

La modalidad de contratación denominada convenio interadministrativo tiene su génesis, en el sistema jurídico colombiano, en la Ley 80 de 1993 que no lo definió más allá de su mención en unas disposiciones dispersas. Luego, con mayor soporte, se fundamentó con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Así, con la aparición del Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.4.4, este concepto fue desarrollado finalmente en las siguientes letras: «... [c]**onvenios o contratos interadministrativos**. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y, en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto». Así pues, puede decirse que este tipo de negocios jurídicos surge de la manifestación de voluntades de las entidades públicas, las cuales se obligan, en los términos que se pacten, en la consecución de un objeto común, razón por la que producen efectos jurídicos, en tanto son generadores de derechos y obligaciones. Para obtener una aproximación más precisa al significado de esta clase de acuerdo, la Agencia Nacional de Contratación Pública, *Colombia Compra Eficiente*, en Concepto C-270 de 2022, acerca de los criterios diferenciales entre los contratos y los convenios administrativos, aseguró:

*La tipología de convenio interadministrativo fue creada en la Ley 80 de 1993. Aunque esta ley no lo definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015 califica a los convenios o contratos interadministrativos como **aquella contratación entre entidades estatales**. De acuerdo con lo anterior, el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo **donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado**. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.* (Negritas no pertenecen a la prosa original).



En adición a lo que antecede, es de destacar que esta clase de negocios jurídicos estatales tienen la característica especial de que a pesar de estar «... previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en el Decreto 1082 de 2015, **no quiere decir que solo puedan celebrarse entre entidades estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto.** Esto en la medida [de] que una entidad estatal sometida a la Ley 80 de 1993 puede celebrar esta clase de convenios con una entidad estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo» (Negrillas que no pertenecen a las letras originales). Asimismo, es significativo indicar que la Sala de

Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado^[2], en Concepto 2257 del 26 de julio de 2016, estableció los elementos distintivos de esta clase de negocios jurídicos, respecto a otro tipo de contratos estatales, en los siguientes términos: «I. no contienen un ánimo patrimonial o intereses puramente económicos y, por tanto, las obligaciones que en su virtud se ejecutan no son objeto de remuneración. II. Comportan un paralelismo de intereses. III. Las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia. IV. No surgen las posiciones de contratantes y contratistas, ni se generan prerrogativas en favor de una parte y a costa de la otra. V. El carácter asociativo de este tipo de acuerdos está encaminado a que las partes compartan beneficios y distribuyan los riesgos...».

En este punto, es importante resaltar que la justicia contenciosa administrativa ha decantado, por intermedio de la jurisprudencia, una distinción entre «contrato» y «convenio» interadministrativo. En un sentido preciso, el Consejo de Estado, en Sentencia del 21 de mayo de 2021, precisó que:

... los convenios interadministrativos se caracterizan porque están determinados por la consecución de un objetivo común, en los que, obviamente, no se evidencian intereses contrapuestos, pues reflejan una verdadera asociación de esfuerzos. En cambio, en los contratos interadministrativos, mientras la contratante busca el cumplimiento de un fin estatal, la contratista, si bien colabora con su realización, lo cierto es que lo hace a cambio de una retribución patrimonial, cuestión que se traduce en el surgimiento de obligaciones recíprocas de contenido económico...^[3]

Paralelamente, la Agencia Nacional de Contratación Pública, *Colombia Compra Eficiente*, en Concepto C-022 de 2024 también ha mencionado esta distinción: «... bien tanto los contratos como convenios comparten características comunes [...] difieren en cuanto a ciertos aspectos esenciales. Así, mientras que el contrato interadministrativo se caracteriza por su naturaleza onerosa, patrimonial y se conforma por intereses básicamente contrapuestos, los convenios interadministrativos, por su parte, tienen una finalidad asociativa perseguida por las partes suscriptoras cuyos intereses se encaminan en la misma dirección y persiguen los mismos objetivos...». A pesar de lo anterior, se debe destacar que recientemente, en letras de la Agencia Nacional de Contratación Pública, *Colombia Compra Eficiente*, en Concepto Concepto C-490 de 2025, la diferencia entre convenio y contrato interadministrativo sí existe y es relevante para determinados casos particulares. En consecuencia, se ha disgregado ambas nociones, así:

En suma, el convenio interadministrativo es un negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas y cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común y, por tanto, tienen intereses convergentes o coincidentes, sin que se reciba por alguna de ellas el pago de un precio o contraprestación; en tanto que el contrato interadministrativo, aunque es celebrado también entre dos entidades públicas, es un negocio jurídico generador de obligaciones al cual acuden estas con diversidad de intereses y en ellos existe una contraprestación directa a favor de la entidad contratista que ha entregado el bien o prestado el servicio o realizado la obra a favor de la entidad contratante. (Negrillas ajenas al texto original y marcadas para otorgar énfasis).

Concluyentemente, la justicia contenciosa administrativa^[4], así como la Agencia Nacional de Contratación Pública, *Colombia Compra Eficiente*, le imprime, a cada institución jurídica (convenio y contrato interadministrativo), diferencias notorias para determinados casos y elementos a aplicar; como es el caso,



por ejemplo, del ejercicio de las facultades unilaterales y cuál es el régimen jurídico de contratación sobre el que se mueven, es decir, sobre Ley 80 de 1993 o normas de derecho privado.

3. Liquidación de convenios interadministrativos

Previo a estudiar la liquidación de los convenios administrativos, conviene razonar, brevemente, acerca de este fenómeno jurídico en un sentido general, y su aplicación en los contratos estatales. Dígase, entonces, que la liquidación consiste en un «... ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado»^[5], y de esta manera, se busca «... definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto»^[6]. Asimismo, el imperativo de liquidar los contratos estatales tiene su fuente principal en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

En ese orden de ideas, la liquidación se constituye en el momento en que las partes definen el ajuste o rendición final de cuentas del negocio jurídico con el objeto de establecer, bajo un análisis de la ejecución y desarrollo de este, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de las partes.

Así pues, en el ejercicio de la autonomía de la voluntad y de conformidad con los criterios de la naturaleza, objeto y plazo del convenio, la entidad puede definir en el pliego de condiciones, o invitación, o en el contrato, el plazo para efectuar la liquidación de mutuo acuerdo. En otras palabras, en el caso en concreto de los convenios interadministrativos, los plazos y las condiciones de liquidación pueden ser establecidas de manera consensual.

En línea con el anterior análisis, el Consejo de Estado, en Sentencia del 07 de febrero de 2025, con radicación 2019-00768-01^[7], acerca de la liquidación de los convenios interadministrativos, dijo:

La jurisprudencia de esta Subsección ha explicado que los convenios interadministrativos, como lo es el analizado en esta oportunidad, se rigen por sus propias cláusulas, por lo que no aplica el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En ese sentido, un convenio de esta naturaleza no podría liquidarse a partir de lo prescrito en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007. No obstante, el ajuste final de cuentas podría realizarse con fundamento en el acuerdo de voluntades; en otras palabras, dicha posibilidad emanaría de la autonomía negocial y no de la ley. Lo que acaba de exponerse no se reduce a la liquidación bilateral, dado que es posible que una de las entidades firmantes de un convenio interadministrativo proceda a liquidarlo de forma unilateral; sin embargo, el ejercicio de dicha prerrogativa exigirá la inclusión de la cláusula respectiva, la cual deberá haber sido pactada de forma clara, expresa e inequívoca.

De manera concluyente, es posible que en los convenios interadministrativos las instituciones puedan «autorregularse por sus propias estipulaciones, producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes»^[8]. Por tal motivo, se resalta que las reglas contenidas en la Ley 80 de 1993, *Estatuto General de Contratación Pública*, no se aplican a los convenios interadministrativos, ya que en estos se debe atender a la consensualidad y, por tanto, las cláusulas contractuales definidas por los convenientes deben ser cumplidas en su integridad.

4. Caso concreto

En la narrativa que prosigue, se armonizan e integran los razonamientos, previamente descritos, en un sentido particular, que podrían utilizarse por parte de una entidad pública, como es el caso del Departamento Administrativo para la Prosperidad en lo que se refiere a la liquidación de convenios



interadministrativos suscritos con entidades territoriales, y que se ejecutan con recursos del Fondo de Inversión para la Paz (FIP).

En ese sentido, es importante tener en cuenta que esa clase de negocios jurídicos están sometidos a las reglas del derecho privado, y que **los lineamientos de las liquidaciones de los distintos convenios interadministrativos deben ser los que se acordaron por los convenientes** en los documentos negociales, así como en los otros documentos contractuales y precontractuales que fueron convenidos y/o aprobados por los firmantes.

Lo anterior, por cuanto no existe en nuestra legislación una reglamentación específica, de naturaleza legal o reglamentaria que desarrolle las especificidades de los convenios interadministrativos en sus distintas fases, lo que impone concluir que priman las regulaciones que las propias partes acuerden en ejercicio de la autonomía de la voluntad; especialmente, valorándose que los negocios jurídicos que tienen su génesis en el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) están inmersos por las reglas del derecho privado.

Así las cosas, en razón al principio de la autonomía de las voluntades, las entidades estatales pueden determinar el alcance de sus obligaciones, las cuales posteriormente serán el elemento cardinal para resolver los conflictos que con ocasión de ellos se puedan originar, como es el caso de los convenios interadministrativos mencionados en la consulta elevada.

Adicionalmente, es de destacar que, en este tipo de asuntos, a las entidades públicas les resulta imperioso la observancia y aplicación del principio de normatividad de los contratos desarrollado en el artículo 1602 del Código Civil y, en el mismo sentido, el de buena fe contractual, según el cual los contratos no solo obligan a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan de su naturaleza, o que por ley le pertenezcan.

A. análisis normativo liquidación

Los convenios interadministrativos, celebrados entre entidades públicas, como es el caso del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con entidades territoriales con recursos del Fondo de Inversión para la Paz (FIP), tienen una naturaleza jurídica que los distingue de otro tipo de contratos estatales regulados por la Ley 80 de 1993 y, este criterio diferencial, genera que su liquidación negocial obedezca a disposiciones diferentes a las que se aplican en el Estatuto General de Contratación Pública, en especial, si los recursos utilizados en el convenio interadministrativo provienen del FIP, ya que, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 487 de 1998, se estableció que los negocios jurídicos con esa característica deben estar inmersos por las reglas del derecho privado, y por tal motivo, los lineamientos para la liquidación de convenios interadministrativos con esas características (con recursos del FIP) son los que hayan sido acordados por las partes.

De lo dicho y conforme los antecedentes aportados por el solicitante se encuentra que las partes convenientes pactaron los tiempos de liquidación y que dicho plazo, es decir los 18 meses para la liquidación bilateral del convenio finalizaron el 30 de diciembre de 2023, ahora bien, se debe precisar que la entonces Subdirección de contratación hoy oficina de contratación emitió la circular 012 de 2019 “TÉRMINOS PARA LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS ESTATALES QUE SE RIGEN POR EL ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACIÓN Y EL DERECHO PRIVADO (FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ — FIP-).”

Dentro de la circular mencionada se identificaron algunos casos relevantes y su tratamiento a fin de ser tenidos en cuenta, del caso expuesto se tiene que aplicar el literal a, el cual establece textualmente:

a. El contrato cuenta con cláusula de liquidación que determina de manera expresa el sometimiento a las reglas del Estatuto General de la Contratación, caso en el cual se aplican los términos establecidos en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, descritos en el numeral 1 de este documento.



Así entonces el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 establece:

ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo [136](#) del C. C. A.

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, **la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo [136](#) del C. C. A.***

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo. (La negrilla es nuestra)

Teniendo en cuenta lo anterior Prosperidad Social y el municipio tendrían plazo máximo para adelantar la liquidación bilateral por mutuo acuerdo hasta el 30 de diciembre de 2025, conforme los tiempos señalados en la norma atrás citada, resulta fundamental establecer que dicho termino no pude desconocer la caducidad del medio de control de controversias contractuales. En este contexto, el artículo 141 del CPACA regula el medio de control y el artículo 164, literal j) establece las reglas específicas sobre los términos para demandar.

Reglas Legales

El artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra el medio de control de controversias contractuales, el cual indica lo siguiente:

“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.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos [137](#) y [138](#) de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.”

Ahora bien, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece los plazos dentro de los cuales deben presentarse las distintas demandas



correspondientes a los medios de control. En lo que respecta específicamente al medio de control de controversias contractuales, dicho artículo dispone lo siguiente:

“Artículo 164. Oportunidad Para Presentar La Demanda. La demanda deberá ser presentada: (...)

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

- i. *En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*
- ii. *En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*
- iii. ***En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;***
- iv. *En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*
- v. ***En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga (...).” (La negrilla es nuestra)***

Como se puede verificar el CPACA incorpora una regulación detallada sobre el cómputo de la caducidad del medio de control de controversias contractuales, cuando el contrato requiere ser liquidado, para el caso en concreto analizaremos las reglas iii y v, ya que son las que regulan el problema jurídico planteado.

1. Regla -iii- Liquidación de común acuerdo

“En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta.”

Interpretación jurídica:

La liquidación bilateral es un acto jurídico consensuado entre la entidad estatal y el contratista, el acta de liquidación suscrita por ambas partes tiene efectos vinculantes y constituye un título ejecutivo si contiene obligaciones claras, expresas y exigibles.

El cómputo del término para efectos como la prescripción de acciones o exigibilidad de obligaciones inicia al día siguiente de la firma del acta, lo que marca el cierre formal del contrato.

2. Regla -v- Liquidación no practicada

“En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del



vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga.”

Interpretación jurídica:

Este numeral regula el inicio del cómputo cuando no se logra la liquidación, ni bilateral ni unilateral. Se establece un plazo subsidiario:

- 2 meses desde el vencimiento del plazo para liquidar de común acuerdo.
- O, si no hay plazo pactado, 4 meses desde la terminación del contrato o el acto que ordene la liquidación.

Si no se liquida dentro de estos plazos, se considera que la entidad pierde competencia para liquidar el contrato administrativamente, teniendo en cuenta lo analizado respecto del artículo 11 de la ley 1150 de 2007.

A partir de ese momento, solo queda la vía judicial para resolver controversias contractuales. Este término también es relevante para la caducidad de la acción contractual, conforme al artículo 141 del CPACA.

B. Análisis Jurisprudencial

Posterior a la expedición del CPACA, ha subsistido una controversia en el Consejo de Estado respecto a la posición que debe adoptarse para el cómputo del término de caducidad en aquellos casos en que se requiere liquidación del contrato o convenio.

Sobre este punto, el alto tribunal ha emitido diversos pronunciamientos que reflejan distintas interpretaciones:

La primera postura adoptada por el Consejo de Estado en diversos pronunciamientos^[9] sostiene que la liquidación —ya sea bilateral o unilateral— realizada de manera extemporánea, es decir, una vez vencidos los plazos legales o contractuales establecidos para tal efecto, no tiene incidencia en el cómputo del término de caducidad de la acción.

En consecuencia, dicho término continúa su curso de manera inexorable, sin depender de la culminación del proceso de liquidación ni de su origen. Así, cuando la liquidación se practica después de vencido el plazo acordado por las partes o el previsto por la ley para suplir su silencio, y también transcurridos los dos meses con los que cuenta la administración para efectuarla unilateralmente (cuando aplique), pero aún dentro del término de dos (2) años que la ley otorga para ejercer la acción, las partes conservan la posibilidad de presentar las reclamaciones judiciales que consideren pertinentes.

Estas reclamaciones pueden dirigirse tanto a resolver las controversias derivadas del contrato como a impugnar el acto administrativo o contractual que haya dispuesto su liquidación unilateral; sin embargo, solo podrán ejercerse dentro del tiempo restante del término bienal de caducidad previsto para el medio de control de controversias contractuales.

Resulta importante resaltar, que la anterior postura ha sido acogida mayoritariamente por la Subsección C y, de manera parcial, por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Su fundamento radica en la naturaleza de orden público de la figura de la caducidad, la cual garantiza la seguridad jurídica y evita que los plazos procesales queden al arbitrio de las partes. En esa medida, la caducidad se caracteriza por ser un término improrrogable, perentorio e irrenunciable, razón por la cual no puede verse afectado por actuaciones extemporáneas de la administración, como una liquidación unilateral fuera de los plazos establecidos.

Ahora bien, la segunda postura adoptada por el Consejo de Estado especialmente por la Subsección A de



la Sección Tercera y ocasionalmente la subsección B^[10] sostiene que el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe contarse a partir de la fecha del acuerdo de liquidación bilateral o de la expedición del acto administrativo que apruebe la liquidación unilateral del contrato, incluso cuando dichos actos se realicen una vez vencidos los plazos legales o contractuales establecidos para tal fin.

Esta postura contempla incluso los casos en los que la liquidación unilateral ocurre después de haber transcurrido el término general de dos años contados desde el vencimiento del plazo para realizarla —situación que puede considerarse una extemporaneidad absoluta. En este auto el Consejo de Estado indica que “entender lo contrario sería tanto como eliminar para la parte que con él se considera afectada la posibilidad de atacarlo en vía judicial y, por contera, dejarlo incólume ante cualquier control de este tipo”.

Finalmente, el Consejo de Estado, mediante auto de Unificación No. 00342 de 2019^[11], precisó su postura frente al cómputo del término de caducidad en los casos de liquidación bilateral extemporánea.

En dicha providencia, la Corporación estableció que, cuando las partes suscriben el acta de liquidación bilateral después de vencidos los plazos legales o contractuales para ello, pero dentro de los dos (2) años siguientes a la terminación del contrato, el término de caducidad comienza a contarse desde el día siguiente a la firma del acta de liquidación, y no desde el vencimiento del plazo legal para liquidar.

Con esta decisión, el Consejo de Estado reconoció que la extemporaneidad en la liquidación bilateral no afecta la validez del acuerdo ni altera los efectos jurídicos del mismo, siempre que se haya suscrito dentro del término general de caducidad. No obstante, aclaró que si no se realiza liquidación alguna —ni bilateral ni unilateral—, se aplicará la regla general del artículo 164, literal j), numeral v) del CPACA, según la cual el término de dos (2) años se contará una vez transcurridos los dos meses posteriores al plazo convenido para la liquidación bilateral o, en su defecto, cuatro meses después de la terminación del contrato.

C. Ampliación del plazo de liquidación Bilateral

Como se ha venido expresando previamente, el convenio interadministrativo es la materialización de la autonomía de la voluntad de las entidades estatales y por ende se rige por el principio “lex contractus, pacta sunt servanda”, consagrado positivamente en el artículo 1602 del Código Civil, lo que establece que dichos convenios son ley para las partes y solo pueden ser invalidados por acuerdo entre las partes y/o por causas legales declaradas por la autoridad judicial competente.

Como consecuencia de lo anterior los plazos para la oportunidad de la liquidación bilateral está llamada a ser establecida por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad, puesto que las normas aplicables al asunto determinan claramente la prevalencia de esta fuente para definir el plazo^[12], cuando indican que **“se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto”**.

Para el caso en concreto se analizará el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, proferido dentro del expediente 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253)^[13] y Magistrado Ponente, doctor Álvaro Namen Vargas, en la cual luego de realizar una trazabilidad normativa respecto de la liquidación bilateral, y donde establece cuatro (4) momentos en la cuales las partes pueden fijar los plazos de liquidación, así:

1. Plazo definido en los pliegos o documentos equivalentes

- La entidad puede establecer un plazo específico para la liquidación bilateral en los pliegos de condiciones.



- Este plazo debe considerar la complejidad, naturaleza y cuantía del contrato.
- Aunque no es un elemento esencial del contrato, las partes pueden modificar este plazo durante la ejecución o al finalizar el contrato si se evidencia que no es posible cumplirlo.

2. Plazo acordado entre las partes si no está en los pliegos

- Si los pliegos no fijan un plazo, las partes pueden **acordar uno posteriormente**, teniendo en cuenta los mismos criterios: complejidad, naturaleza y cuantía.
- Este acuerdo puede darse en cualquier momento, incluso después de la terminación del contrato.

3. Plazo legal supletorio

- Si no hay plazo definido ni acuerdo entre las partes, la ley suple esa omisión.
- En ese caso, la liquidación debe realizarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a:
 - La expiración del plazo de ejecución del contrato,
 - La expedición del acto que ordene la terminación,
 - O la fecha del acuerdo que disponga la liquidación.

4. Plazo adicional para liquidación bilateral

- Si no se logra la liquidación dentro del plazo inicial (ya sea el pactado o el supletorio de 4 meses), aún es posible liquidar bilateralmente.
- Este plazo adicional se extiende hasta el término máximo legal para presentar demandas contractuales, es decir, dos (2) años desde la terminación del contrato.
- Durante este tiempo, las partes pueden suscribir el acta de liquidación sin necesidad de acudir a la vía judicial.

Dicho lo anterior la Sala de Consulta y servicio Civil, en el concepto citado establece la posibilidad de ampliar por mutuo acuerdo el plazo de liquidación del contrato (y en nuestro caso el convenio) atendiendo la complejidad del contrato y el trámite liquidatorio, para efectos de ilustración, se procederá a citar textualmente el concepto, así:

“(…)

En efecto, la liquidación de ciertos contratos comporta un grado de dificultad mayor que otros y requiere, por ejemplo, que se den y cumplan previamente ciertos requisitos, se realicen varios análisis y estudios y se elaboren sendos informes técnicos, jurídicos, económicos y financieros y, en fin, la realización de una serie de actividades preparatorias tendientes a que se pueda verificar si efectivamente la obligación de dar, hacer o no hacer sobre la que versa el contrato estatal se ha cumplido en su totalidad y en forma idónea, esto es, que las obras, los servicios y los suministros objeto del mismo se hayan cumplido en las condiciones de idoneidad, calidad y cantidad, tiempo, modo y lugar convenidas, de manera que pueda facilitarse y hacerse realmente su liquidación por mutuo acuerdo, al contar las partes con la información y los elementos necesarios para tal fin.

En vista de esta realidad, es posible que las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad que la ley les reconoce (artículo 1602 C.C. y artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993), teniendo en cuenta la complejidad del objeto del contrato, su naturaleza y su cuantía, acuerden:

(i) Supeditar o sujetar el inicio del plazo de la liquidación bilateral del contrato estatal, al cumplimiento de ciertos requisitos y actividades previas, preparatorias y necesarias para su realización, tales como la elaboración de análisis, conceptos, estudios e informes técnicos, jurídicos, económicos y financieros,



actividades todas estas que deben ser convenidas en forma concreta y precisa, con asignación de la parte responsable a la que le corresponde su producción o la indicación de si deben realizarse en forma conjunta y el señalamiento de las oportunidades, fechas o plazos determinados en que habrán de entregar para proceder al inicio de la etapa de liquidación del contrato.

(ii) Prorrogar el plazo inicial para la liquidación bilateral cuando se evidencie que este no resulta suficiente para realizarla, pese a los significativos avances en las conversaciones y negociaciones, que dejan entrever que en un término mayor se llegará al acuerdo. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho plazo es de carácter indicativo y en el entendido de que no ha comenzado a transcurrir el término legal de dos años para recurrir al juez del contrato -contados desde el vencimiento de los plazos iniciales señalados para liquidar- ni se ha proferido auto admisorio de la demanda en el que se pida la liquidación judicial (artículo 164 CPACA en concordancia con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

A juicio de la Sala, **resulta claro que si las partes están autorizadas para fijar por mutuo acuerdo un plazo con el objeto de realizar la liquidación bilateral del contrato, con mayor razón pueden convenir requisitos y actividades previas o prorrogar los términos para la liquidación, con el fin de que sea viable y estén aquellas en verdadera condición de hacerla, siempre y cuando, por supuesto, se evidencie la necesidad de dicha estipulación o de la prórroga y se encuentren debidamente justificadas. (...)**” (la negrilla es nuestra)

De lo citado se puede concluir que Las partes contratantes o convenientes están legalmente facultadas para acordar libremente las condiciones de la liquidación bilateral del contrato estatal, siempre que se respete el marco normativo y no se desconozca los términos de caducidad del medio de control. En ese sentido, se establecen las siguientes reglas de procedencia:

1. **Autonomía para establecer requisitos previos:** Las partes pueden condicionar el inicio de la liquidación a la realización de actividades preparatorias (informes, estudios, conceptos), siempre que se definan de forma clara, con responsables, plazos y entregables específicos.
2. **Facultad para prorrogar el plazo inicial:** Si el plazo pactado resulta insuficiente, puede prorrogarse por mutuo acuerdo, siempre que se justifique la necesidad y no haya iniciado el cómputo del término legal de dos años para acudir a la jurisdicción.
3. **Condición de validez:** Tanto los requisitos previos como las prórrogas deben estar debidamente sustentados y documentados, y no pueden vulnerar el derecho de las partes a acudir a la vía judicial dentro del término legal.

Finalmente es claro que las partes contratantes o convenientes pueden ampliar el plazo inicialmente pactado para la liquidación bilateral, siempre que:

1. Se justifique la necesidad de la prórroga, por ejemplo, por la complejidad del objeto contractual, la cuantía, o la necesidad de realizar actividades previas como estudios técnicos, financieros o jurídicos.
2. No haya iniciado el cómputo del término legal de dos años para acudir a la jurisdicción contenciosa (art. 164 CPACA), es decir:
 - No se haya vencido el plazo inicial para liquidar (pactado, convencional o supletivo de 4 meses).
 - No se haya agotado el plazo de 2 meses para liquidación unilateral.
 - No se haya notificado auto admisorio de demanda judicial de liquidación.
3. La prórroga se acuerde expresamente entre las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad (arts. 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 y art. 1602 C.C.), y se documente con claridad.
4. Se realice dentro del plazo adicional de dos años previsto por la ley para la liquidación bilateral o



unilateral, antes de que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

5. Análisis de la Cláusula de liquidación del Convenio 332 FIP de 2015

Sin perjuicio de las apreciaciones o posiciones jurídicas del Supervisor del Convenio y de la Oficina de Contratación, para efectos de dar respuesta de fondo a la consulta se realizará un análisis de la cláusula decimonovena del convenio que establece textualmente:

*El presente Convenio será objeto de liquidación, procedimiento que se efectuará dentro de los dieciocho (18) meses siguientes al cumplimiento del plazo de ejecución o a la fecha del acuerdo que lo disponga. Si **LA ENTIDAD TERRITORIAL** no se presenta para efectos de la liquidación del Convenio o las partes no lleguen a ningún acuerdo, el **DPS-FIP** procederá a su liquidación unilateral.*

De la clausula transcrita se encuentra que los convenientes establecieron dos tipos de liquidación; la primera liquidación bilateral donde se establecieron que dicha etapa sería de 18 meses contados a partir del cumplimiento del plazo de ejecución **o a la fecha del acuerdo que así lo disponga.**

Del texto resaltado en negrilla, es claro que, bajo el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, acordaron la posibilidad que los 18 meses podrían ser contados a partir de una fecha distinta a la finalización del plazo de ejecución.

Ahora bien, del texto del convenio y todo su clausulado se encuentra que se privilegia la autonomía de la voluntad, desarrollado en el estatuto de Contratación, ley 80 de 1993 en los artículos 32 y 40, así como en el artículo 1602 Código Civil colombiano, para la Oficina jurídica la totalidad del clausulado del convenio no impide que las partes acuerden la extensión del plazo de liquidación, no obstante se debe atender las limitaciones de índole legal descritas a lo largo del presente concepto.

Dicho lo anterior se encuentra que las partes convenientes se encuentran facultadas para fijar el plazo inicial de liquidación y, por extensión, para ampliarlo, siempre que dicha prórroga se encuentre debidamente justificada y no implique desconocer los límites temporales impuestos por normas de orden público.

La Oficina Jurídica debe ser reiterativa en cuanto a que el Consejo de Estado, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil (Rad. 11001-03-06-000-2015-00067-00), ha precisado que, si las partes pueden convenir el plazo para liquidar, también pueden acordar requisitos previos y prórrogas, **siempre que no haya operado la caducidad del medio de control.**

Por tanto, la cláusula que fija un término de dieciocho (18) meses es válida, pero no excluye la posibilidad de ampliarlo, en la medida en que:

1. La prórroga se pacte antes de que venza el término máximo legal (dos años contados desde el vencimiento del plazo para la liquidación unilateral).
2. Se justifique la necesidad de la extensión (complejidad del objeto, elaboración de informes técnicos, etc.).
3. No se haya admitido demanda judicial para la liquidación.

Superado dicho límite, cualquier intento de liquidación bilateral o unilateral sería nulo por falta de competencia temporal y por objeto ilícito, conforme a los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución y el artículo 164 del CPACA. Las obligaciones pendientes se convertirían en obligaciones naturales (art. 1527 C.C.), no exigibles judicialmente.

Finalmente, la cláusula de liquidación estableció la posibilidad de adelantar la liquidación unilateral del convenio por parte de Prosperidad social, no obstante, para esta Oficina dicha previsión omite establecer un límite temporal mínimo, ni hace una referencia directa del plazo de dos meses que la ley establece para esta facultad como así lo define el artículo 11 Ley 1150; DPS trató de llenar esta laguna mediante la ya



analizada circular 012 de 2019, la cual fue proferida en tiempo posterior a la firma del convenio, a manera de cita se tiene lo establecido en sentencia del Consejo de Estado del 11 de agosto de 2025^[14], así:

“(…)

Bajo el anterior contexto, para la Sala resulta claro que en el asunto sub judice, a efectos de computar el plazo de la caducidad del medio de control, no es procedente tener en cuenta el término de los dos (2) meses de la liquidación unilateral del contrato, no solamente porque las partes no lo pactaron expresamente en el convenio, sino también porque en virtud de la naturaleza del acuerdo de voluntades y ante la falta de pacto inequívoco y expreso, no es dable acudir de forma supletiva a las previsiones contenidas en el EGCAP sobre este particular. Así las cosas, la caducidad deberá contabilizarse a partir del vencimiento del plazo que tenían las partes para liquidar de forma bilateral el convenio.

(…)”

6. ¿se puede recuperar la competencia para liquidar bilateralmente luego del vencimiento?

Prosperidad Social y el municipio, acordaron que vencido el plazo de ejecución del convenio, tendrían hasta dieciocho (18) meses para la liquidación bilateral por mutuo acuerdo, esto es hasta el 30 de diciembre de 2023, plazo convencional en el cual no se liquidó el convenio, por lo cual Prosperidad Social tanto en la circular 012 de 2019, como en el ejercicio de la actuación poscontractual acude a lo establecido en el inciso tercero del artículo 11 de la ley 1150 de 2007, que establece:

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

En consecuencia, cuando la ley establece términos específicos en los cuales la administración debe ejercer sus funciones y competencias, está condicionando estas en razón del tiempo (*ratione temporis*) y toda actuación fuera de dichos límites temporales sería contraria a lo previsto en la ley, faltando así al principio de legalidad que ha de regir las actuaciones administrativas conforme lo establece la Constitución.

Conforme los tiempos señalados en la norma atrás citada, resulta fundamental establecer que dicho termino no pude desconocer la caducidad del medio de control de controversias contractuales; por lo que no se habla de una *recuperación de competencia para liquidación bilateral* sino se hace uso de los términos legales concedidos a los convenientes para **que de mutuo acuerdo liquiden el convenio o contrato**.

Siendo reiterativos, en un ejercicio explicativo debemos nuevamente citar las disposiciones legales sobre la caducidad del medio de control de controversias contractuales, y en especial aquella relativa cuando se logra la liquidación bilateral de mutuo acuerdo es decir, el literal j del numeral 3 del artículo 164 del CPACA:

“En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

- i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*
- ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*
- iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes,*



desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;

La Oficina Jurídica debe poner de presente que cualquier acto de liquidación realizado fuera del término legal para interponer el medio de control de controversias contractuales, esto es dentro de los dos años vencido el plazo de que habla el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, resulta viciado por nulidad absoluta.

Lo anterior debe leerse conforme la decisión de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 1 de agosto de 2019^[15], se expresó:

“Como pudo apreciarse, este precepto legal permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatorio se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción”

En el citado auto de unificación se estableció la siguiente regla:

(...)

Por lo anterior, considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad, y de favorabilidad bajo los principios pro homine, pro actione y pro damato, la Sala recoge parcialmente su jurisprudencia para establecer una forma unificada que: en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j.

(...)”

El Consejo de Estado en sentencia del 14 de mayo de 2014, estableció que “(...) El negocio jurídico queda viciado de nulidad absoluta, por falta de competencia de la entidad (...)”^[16] en tal supuesto, la liquidación bilateral extemporánea también se encuentra viciada de nulidad, por objeto ilícito del negocio, por contrariar la competencia temporal prevista en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y por desconocimiento de las normas de orden público que establecen el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (art. 164, Ley 1437 de 2011).

En consecuencia, cualquier acuerdo para ampliar el plazo de liquidación debe ajustarse estrictamente a los términos previstos en la ley y, en todo caso, realizarse antes de que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales. Dicha ampliación solo será procedente en situaciones



excepcionales, plenamente justificadas mediante argumentos técnicos o circunstancias no imputables a las partes, dado que esta figura no puede utilizarse para subsanar la falta de diligencia en el cumplimiento oportuno de la obligación de liquidar.

7. Consecuencias de la no liquidación del convenio dentro de los plazos fijados convencional o legalmente

Para la Oficina Jurídica resulta fundamental precisar que la omisión en el cumplimiento de la obligación legal de liquidar un contrato o convenio estatal constituye un incumplimiento normativo que puede acarrear consecuencias jurídicas adversas para la entidad. Tal conducta no solo vulnera el principio de legalidad, sino que también puede generar responsabilidad disciplinaria para el supervisor del contrato e, incluso, para el ordenador del gasto.

Esta obligación reviste especial importancia porque su incumplimiento impide realizar el cruce de cuentas definitivo sobre la ejecución contractual, lo que puede derivar en un menoscabo injustificado del patrimonio público. En casos donde dicho detrimento sea doloso o culposo, se configura un daño fiscal, cuya reparación deberá ser asumida por el responsable conforme a las disposiciones legales vigentes.

VI. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones de orden jurídico analizadas en el presente documento, las respuestas a los problemas jurídicos planteados se resumen así:

La caducidad del medio de control de controversias contractuales constituye el límite temporal definitivo para que las partes puedan ejercer acciones judiciales o realizar válidamente la liquidación del contrato estatal, ya sea de forma bilateral o unilateral. Este término, de dos (2) años, se cuenta desde el vencimiento del plazo para liquidar bilateralmente (pactado, convencional o supletivo de 4 meses), o desde el vencimiento del plazo de 2 meses para la liquidación unilateral, según corresponda.

En ese marco, las partes pueden ampliar el plazo inicial para la liquidación bilateral, siempre que:

- La ampliación se acuerde antes de que se materialice la caducidad del medio de controversias contractuales.
- Se fundamente en razones objetivas como la complejidad del contrato, la necesidad de realizar actividades previas (informes, estudios, análisis), o dificultades operativas justificadas.
- Se formalice por escrito y esté debidamente sustentada.

Una vez vencido el término de caducidad, la administración pierde competencia para liquidar el contrato, incluso de mutuo acuerdo, y cualquier acto posterior (acto bilateral o acto administrativo unilateral) estará viciado de nulidad por falta de competencia temporal, conforme a los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 del CPACA.

Este límite temporal responde al principio de seguridad jurídica y al interés general, evitando que las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares queden indefinidamente abiertas o sujetas a controversias judiciales sin término.

Recomendaciones para Mitigar Riesgos en la Ampliación del Plazo de Liquidación:

De acudir a la ampliación del plazo de liquidación, en aras de mitigar riesgos la Oficina jurídica propone:

1. Justificación técnica y documental: Para la Oficina jurídica es claro que se debe sustentar la ampliación en informes técnicos, financieros y jurídicos que acrediten la necesidad objetiva, incorporando evidencia en el expediente contractual para garantizar trazabilidad. Es necesaria que



dicha justificación contenga soportes documentales y demás probatorios.

2. Formalización clara del acuerdo: Documentar la ampliación mediante acta suscrita por las partes, indicando plazo adicional, alcance y condiciones específicas, evitando redacciones ambiguas. Es necesario en dicho acuerdo establecer que el mismo es proferido en ejercicio de autonomía de la voluntad de las partes, exenta de vicios y que previo a la suscripción se tenga un estricto apoyo jurídico.
3. Control de términos legales: Verificar que la ampliación se realice antes de que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales, registrando alertas automáticas sobre fechas críticas.
4. Seguimiento y cierre oportuno: Establecer cronograma detallado para la liquidación dentro del nuevo plazo, asignando responsables y puntos de control para garantizar cumplimiento. El nuevo plazo debe ser fijado bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.
5. Gestión presupuestal y contable: Confirmar disponibilidad presupuestal para atender ajustes derivados de la liquidación (casos pasivos exigibles de vigencias expiradas) y coordinar con áreas financieras para evitar afectaciones en el cierre fiscal.

Lo anterior, sin perjuicio de la posición jurídica que adopte la Oficina de Contratación de Prosperidad Social, a quien se remitirá copia del presente concepto. En consecuencia, se sugiere acudir al Grupo Interno de Trabajo de Poscontractual para los fines correspondientes.

Esperamos haber atendido de manera integral la consulta formulada.

Cordialmente,

[1] Esta norma dispone: «Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal».

[2] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2257 del 26 de julio de 2016.

[3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2021 Expediente No. 57.822, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez

[4] Acerca de la necesidad de diferenciar el régimen jurídico aplicable a los contratos y los convenios interadministrativos, consúltese: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 26 de julio de 2016. Exp. 2.257. C.P. Álvaro Namén Vargas.

[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 05001-23-25-000-1994-01059-01(21315). C.P Danilo Rojas Betancourth.

[6] Ibidem.

[7] Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. No. 47001-23-33-000-2019-00768-01. C.P. María Adriana Marín.

[8] Para hallar otro caso símil en el que se detallan las características de la liquidación de los convenios interadministrativos, véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2024, C.P.: Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad.: 52001-23-33-000-2017-00470-01 (70.405).



[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 23136 del 30 de enero de 2013. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio, Sentencia 66773 del 22 de noviembre de 2021. Consejero Ponente: José Roberto Sáchica, Sentencia 37069 del 5 de diciembre de 206. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth, Sentencia 39724 del 15 de mayo de 2017. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez, Sentencia 50863 del 18 de marzo de 2022. Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez.

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 25915 del 7 de noviembre de 2012. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia 34830 del 6 de noviembre del 2018. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez, Auto del 15 de septiembre de 2011. Radicación No. 52001-23-31-000-2011-00195-01 (41154). Auto del 16 de julio de 2015 Radicación 25000-23-36-000-2014-01011-01 (53161), Auto del 23 de junio de 2017 Radicación 25000-23-36-000-2014-00932-01 (57287)

[11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de Unificación 62009 del 01 de agosto de 2019. Consejero Ponente: Jaime Rodríguez Navas.

[12] artículo 11 de la Ley 1150 de 2007

[13] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 28 de junio de 2016, Radicado 2253.

[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Exp. 52001-23-33-000-2017-00515-02 (71018). Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES.

[15] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de Unificación 62009 del 01 de agosto de 2019. Consejero Ponente: Jaime Rodríguez Navas.

[16] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 14 de mayo de 2014, exp. 23788.



Andres Felipe Quintero Valencia
Jefe de Oficina

Desea adjuntar documento: NO

Copia: Luisa Fernanda Perdomo Aviles - SUBDIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN

Copia: Paola Maria Miranda Morales - DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y HÁBITAT

Copia: Carolina Laverde Rojas - GIT INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y HÁBITAT

Copia: Wilson Santiago Casas Ortiz - GIT DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN

Copia: Pedro Guillermo Roa Pinzon - OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Pedro Guillermo Roa Pinzon

Revisó: Andres Felipe Quintero Valencia



