**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Definición – Objetivo**

La liquidación del contrato estatal es el ajuste de cuentas en el cual se realiza un balance económico, técnico y jurídico del negocio. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Normativa**

Las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales son: el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su realización. De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran «serán objeto de liquidación». El mismo artículo prescribe que no será obligatoria la liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 contiene las reglas de tipo procedimental para liquidar los contratos estatales, […].

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Tipos – Bilateral – Unilateral – Judicial**

En suma, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o un tribunal de arbitramento dentro de un proceso judicial de controversias contractuales, y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación. Para ello, existe un plazo máximo de 2 años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con el citado auto de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

**CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Pérdida de competencia para liquidar el contrato**

[…] la caducidad del medio de control de controversias contractuales las entidades pierden la competencia para liquidar el contrato, ya que el fenómeno procesal constituía la preclusión de la oportunidad para reclamar las sumas de dinero adeudadas por las partes, y con ello, las obligaciones pendientes son de carácter natural, es decir, no son exigibles. […]

**DEGENERACIÓN DE OBLIGACIONES CIVILES EN NATURALES – Imposibilidad de hacerlas exigibles**

En ese sentido, cuando la Entidad pierde competencia para liquidar el contrato, a su vez caduca el ejercicio de la acción contractual. En este caso, el contratista no podrá demandar a la Entidad Estatal y las obligaciones se vuelven naturales, lo cual implicaría que no existe un medio para hacerlas exigibles ni tampoco existe título valido para que la Entidad proceda a realizar algún pago a favor del contratista, por la existencia de un límite temporal en las normas de orden público que determinan la oportunidad para reclamar una situación u obligación que, en términos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, se ha estabilizado jurídicamente en virtud de la configuración de la caducidad de la acción de controversias contractuales.

**CIERRE DEL EXPEDIENTE DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN – Constancia administrativa que culmina las actuaciones contractuales**

En ese orden de ideas, esta Agencia comparte que el cierre del expediente contractual puede darse, incluso, si el contrato no ha sido liquidado, claro está, siempre que se hubiera configurado alguno de los supuestos del artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, esto es: i) cuando la administración establece condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes; o ii) una vez vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento ─solo estas─.

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]

Interfaz de usuario gráfica, Texto, Aplicación

Descripción generada automáticamente

Señora

**Gina Paola Rojas Mendoza**

[juank6197@gmail.com](mailto:juank6197@gmail.com)

Ibagué, Tolima

**Concepto C-708 de 2024**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Definición – Objetivo / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Normativa / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Tipos – Bilateral – Unilateral – Judicial / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Pérdida de competencia para liquidar el contrato / DEGENERACIÓN DE OBLIGACIONES CIVILES EN NATURALES – Imposibilidad de hacerlas exigibles / CIERRE DEL EXPEDIENTE DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN – Constancia administrativa que culmina las actuaciones contractuales |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta radicado No. P20241007010191 |

Estimada señora Rojas Mendoza,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 7 de octubre de 2024, en la cual consulta lo siguiente:

*“SOLICITO UN CONCEPTO PARA EXTINGUIR LA RELACION CONTRACTUAL DE UNOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS QUE FUERON SUSCRITOS Y EJECUTADOS HACE MAS DE 8 AÑOS, Y A LA FECHA NO SE EFECTUARON LAS RESPECTIVAS ACTAS DE LIQUIDACION”* [SIC]*.*

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

**1. Problema planteado:**

Una vez expirado el término para la liquidación del contrato, sin que la entidad contratante haya procedido a efectuarla por cualquiera de las modalidades o formas posibles (bilateral, unilateral o judicial), ¿Existe alguna forma de liquidar un convenio interadministrativo, que pruebe la extinción de las obligaciones contraídas en el texto contractual?

**2. Respuesta:**

|  |
| --- |
| Aun cuando la entidad contratante está investida de competencia para liquidar de forma bilateral o unilateral el contrato estatal, aquella competencia se pierde en caso de que expire el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales o, cuando se notifique el auto admisorio de la demanda que tenga como propósito su liquidación.  De otro lado, en línea con lo dicho por el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos, y en observancia del principio de legalidad que exige que la Administración ejerza su competencia bajo el respeto de los límites temporales para su ejercicio, si la entidad contratante adelanta la liquidación bilateral o unilateral por fuera del plazo para la interposición del medio de control de controversias contractuales, los actos bilaterales o unilaterales expedidos para la liquidación del contrato podrían llegar a declararse viciados de ilegalidad y, eventualmente, podrían ser susceptibles de ser declarados nulos por el juez del contrato. Por lo tanto, mientras no se haya vencido el término de caducidad del medio de control es viable proceder a la liquidación del contrato, pero si dicho término feneció, no resulta viable jurídicamente adelantarla de manera extemporánea, so pena de que aquellos actos se reputen ilegales por vía judicial.  Sin embargo, vale la pena destacar que el deber que contempla el artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015 de realizar el cierre del expediente del proceso de contratación, es una exigencia que opera, no solo cuando hubiese existido liquidación del contrato, sino que también se aplica para los procesos de contratación en los cuales no se efectuó la liquidación contractual, en cumplimiento de los principios y normas constitucionales consagrados en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política de 1991, los artículos 23, 24, 25, 26, 27, 77 de la Ley 80 de 1993 y aquellos estipulados en los artículos 2 y 3 del CPACA, y siempre que se hubiera configurado alguno de los supuestos del artículo 2.2.1.1.2.4.3., esto es: i) cuando la administración establece condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes; o ii) una vez vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento ─solo estas─.  Por otro lado, se aclara que la liquidación contractual funge como el medio por el cual la entidad contratante procura un efecto declarativo en el que su contenido consigna la eventual extinción de las obligaciones contractuales establecidas en el texto contractual. No obstante, de conformidad con el artículo 1625 del Código Civil, la solución o el pago efectivo de las obligaciones contraídas son las que traen consigo el efecto principal de extinguirlas. En ese orden, la liquidación contractual es apenas la constancia y prueba de la extinción del vinculo contractual y otorga certeza y seguridad jurídica de la situación resultante luego de finalizada la ejecución del contrato, pero será el cumplimiento del objeto contractual, por regla general, la manera de extinguir las obligaciones contraídas, que para el caso de aquellas obligaciones pendientes no consignadas en el acta de liquidación, adquieren un carácter natural, es decir, no son exigibles. |

**3. Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La liquidación del contrato estatal es el ajuste de cuentas en el cual se realiza un balance económico, técnico y jurídico del negocio. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio[[1]](#footnote-1). En tal sentido, explica:

[…] liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual[[2]](#footnote-2).

Las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales son: el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su realización. De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran “serán objeto de liquidación”. El mismo artículo prescribe que no será obligatoria la liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007[[3]](#footnote-3) contiene las reglas de tipo procedimental para liquidar los contratos estatales, que se pasan a explicar.

En primer lugar, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y de conformidad con la naturaleza, el objeto y el plazo del contrato, la entidad estatal puede definir en el pliego de condiciones o el documento equivalente el plazo para efectuar la liquidación de mutuo acuerdo. Al respecto, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 señala que la liquidación de mutuo acuerdo se deberá realizar dentro del plazo previsto en “los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto”. De otro lado, cuando el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 hace referencia al término que “acuerden las partes” para la liquidación de mutuo acuerdo, claramente está habilitando a las partes para que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad que les asiste, prevean de común acuerdo un plazo para la liquidación bilateral, el cual, en principio, debe estar recogido en el contrato, al ser este el acto jurídico bilateral en el que se consigna originalmente la voluntad de las partes.

En segundo lugar, en ausencia de pacto, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone un término supletivo de cuatro (4) meses contados desde: i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, ii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato. Ahora bien, el término de cuatro (4) meses previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dado su carácter supletivo, solo resulta aplicable ante la ausencia de regulación del mismo en el pliego de condiciones –documento equivalente– y ante la falta de acuerdo entre las partes en torno al plazo de liquidación bilateral. Durante este término el contratista puede solicitar que se adelante el trámite de liquidación. Sin embargo, es responsabilidad de la entidad estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a la liquidación[[4]](#footnote-4), de manera que el contrato pueda ser liquidado bilateralmente, bien sea en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o en los cuatro meses señalados en la Ley, según corresponda. Esta liquidación bilateral puede ser total o parcial[[5]](#footnote-5). Si no es posible efectuar la liquidación de manera bilateral en los términos anteriormente explicados, el ordenamiento jurídico prevé una habilitación competencial, de carácter subsidiario, para que la entidad estatal realice la liquidación unilateralmente. Sobre el punto, el Consejo de Estado ha señalado:

Al respecto se debe tener en cuenta que la liquidación unilateral es subsidiaria o supletoria frente a la bilateral, dado que el contratista tiene derecho a acordar la liquidación, debidamente reconocido por el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, el contratista debe ser convocado o citado por la entidad contratante con el fin de intentar la liquidación bilateral, puesto que en el supuesto caso de que no sea así, la liquidación unilateral posterior que llegase a practicar la administración resultaría inválida, dado que no tendría competencia material para hacerla y por cuanto su adopción con tal omisión vulneraría el derecho del contratista al debido proceso y sus corolarios de defensa y contradicción y, además, configuraría un abuso de poder[[6]](#footnote-6).

Por lo tanto, si no se logra la liquidación bilateral del contrato en el término convencional o subsidiario, la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente durante el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para liquidar bilateralmente, o ante el silencio de estas, del vencimiento de los cuatro (4) meses establecidos por la ley[[7]](#footnote-7). Finalmente, transcurridos estos dos (2) meses, sin que se haya efectuado, la liquidación podrá realizarse en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido. Durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá ser solicitada judicialmente. En este sentido, en decisión de unificación, el Consejo de Estado dijo:

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[[8]](#footnote-8).

Así las cosas, es claro que el ordenamiento jurídico vigente permite la liquidación unilateral o bilateral, una vez vencido el plazo de dos meses para la liquidación unilateral de que trata el inciso segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, siempre y cuando la liquidación se realice dentro del plazo de dos años “a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues este es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción”[[9]](#footnote-9).

En ese orden de ideas, si se trata de un contrato en el cual no existe pacto sobre el término para la liquidación bilateral, el término supletivo aplicaría, y se podría liquidar el contrato dentro de los 4 meses siguientes a su terminación de manera bilateral, dentro de los 2 meses siguientes a ellos de manera unilateral por la entidad, más un plazo de 2 años para la liquidación unilateral, bilateral o judicial: para un total de 2 años y 6 meses. Estos términos pueden verse modificados si las partes acuerdan un plazo mayor o menor para realizar la liquidación de mutuo acuerdo, con lo cual dejaría de estar incluido el término supletivo de la Ley 1150 de 2007.

En suma, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro (4) meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro (4) meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o un tribunal de arbitramento dentro de un proceso judicial de controversias contractuales, y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación. Para ello, existe un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con el citado auto de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

Ahora bien, en atención a que en su interrogante hace referencia al convenio interadministrativo, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, se itera que la liquidación es obligatoria en:

1. Los contratos de tracto sucesivo, esto es, aquellos cuyas obligaciones se ejecutan de manera periódica o difieren en el tiempo o sucesivamente a medida que se van causando;
2. Aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo (sea por la naturaleza periódica de las prestaciones o por las vicisitudes que se presenten en su ejecución que lo dilaten o prorroguen) y
3. Los demás que lo requieran, con fundamento a su naturaleza, objeto y plazo, así como a su importancia o relevancia o por la eventualidad de discrepancias y controversias en torno a su ejecución.[[10]](#footnote-10)

De manera que, si un contrato o convenio interadministrativo se encuadra en alguna de las características enlistadas; es decir, contempla obligaciones de tracto sucesivo, su ejecución se prolongue en el tiempo o su objeto o naturaleza tiene un alcance conmutativo que pueda generar controversias futuras –como sucede con los celebrados al amparo del artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley 1150 de 2007–, deberán cumplir con el procedimiento de liquidación contractual en los términos del EGCAP.

Quizás la única excepción a las reglas aplicables a la liquidación de los contratos estatales es la concerniente a la liquidación unilateral, la cual fue estudiada por el Concepto C-168 del 19 de abril de 2021 donde esta Agencia expresó que, para aquellos convenios interadministrativos que emanen en forma de convenios de asociación *entre* *entidades públicas*, la liquidación unilateral no resulta procedente –pues en aquellos convenios las entidades estatales tienen una “finalidad asociativa” y actúan en pie de igualdad–, conclusión esta a la que llegó la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 5 de febrero de 2021[[11]](#footnote-11). Sin embargo, posteriormente, el Concepto C-548 de 2021 estableció una salvedad según la cual, tal excepción no es predicable de los convenios de asociación entre entidades públicas y ESAL, a los que se refiere el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 –que reglamenta el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en razón a que el Decreto 092 de 2017 efectúa una remisión a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para aquellas materias que no estén expresamente reguladas en dicho Decreto y la liquidación es una de tales materias.

Por lo demás, para todos los contratos y convenios interadministrativos, en lo que respecta a la liquidación, son aplicables los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 previamente estudiados, en la medida en que se les prediquen las características arriba enlistadas.

Así las cosas, y en virtud del interrogante planteado, posterior a los plazos o términos referenciados anteriormente estudiados, sin que se hubiese liquidado el contrato, éste ya no se podrá liquidar dado que el término referido es perentorio, lo que significa que su vencimiento implica el fenecimiento de la oportunidad y la pérdida de competencia de la entidad para realizar el balance final del acuerdo de voluntades pactado.

Esta Subdirección, en Concepto identificado con radicación de salida No. 4201913000006142 de 7 de octubre de 2019, señaló que con la caducidad del medio de control de controversias contractuales las entidades pierden la competencia para liquidar el contrato, ya que el fenómeno procesal constituía la preclusión de la oportunidad para reclamar las sumas de dinero adeudadas por las partes, y con ello, las obligaciones pendientes son de carácter natural, es decir, no son exigibles. Sobre este punto, esto es, sobre la degeneración de obligaciones civiles en naturales y la posibilidad de que las entidades estatales reconozcan y paguen las mismas, el Consejo de Estado[[12]](#footnote-12) precisó lo siguiente:

“la protección al interés general y el patrimonio público confiado al manejo de los agentes del Estado, así como el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades públicas, permiten inferir la inviabilidad del pago de este tipo de obligaciones naturales, limitación con la cual se evita que a su amparo se puedan cubrir donaciones o pagos irregulares a particulares cuando ya ha operado la caducidad y se ha cerrado la posibilidad de juicio para demandar una situación u obligación que se ha estabilizado jurídicamente en virtud de este instituto procesal. Las autoridades no tienen plena libertad para disponer intereses del Estado, que son los mismos intereses generales y en los que se involucran recursos públicos, cuya disposición se encuentra seriamente limitada”.

En ese sentido, cuando la Entidad pierde competencia para liquidar el contrato, a su vez caduca el ejercicio de la acción contractual. En este caso, el contratista no podrá demandar a la Entidad Estatal y las obligaciones se vuelven naturales, lo cual implicaría que no existe un medio para hacerlas exigibles ni tampoco existe título valido para que la Entidad proceda a realizar algún pago a favor del contratista, por la existencia de un límite temporal en las normas de orden público que determinan la oportunidad para reclamar una situación u obligación que, en términos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, se ha estabilizado jurídicamente en virtud de la configuración de la caducidad de la acción de controversias contractuales.

No obstante, más allá de si hubo o no liquidación, se advierte que, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, el “*cierre del expediente”* es un acto de trámite que realiza la Entidad Estatal cuando han vencido, por un lado, las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o por el otro, cuando se establecieron condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes. Se trata de una constancia administrativa que culmina las actuaciones contractuales[[13]](#footnote-13).

La Sección Tercera del Consejo de Estado resaltó[[14]](#footnote-14), que “*una norma como la demandada, que impone el deber de dejar constancia del cierre de un expediente contractual, constituye una disposición de correcta y debida organización y administración de una carpeta de la Entidad pública en la esfera intraorgánica –pues opera al interior de la Administración, sin imponer obligaciones o cargas a particulares o contratistas–“[[15]](#footnote-15).* La disposición normativa objeto de análisis establece:

“Artículo 2.2.1.1.2.4.3. Obligaciones posteriores a la liquidación. Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación”.

Es cierto que la disposición se refiere genéricamente al *“debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación”*. Sin embargo, también lo es que, según las definiciones contenidas en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, el “*Proceso de Contratación”* es el *“[c]onjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde”*. Nótese que en el enunciado no se hace referencia a que el deber de cerrar el expediente se circunscriba a alguna modalidad contractual concreta.

Sobre el cierre del expediente del contrato estatal que no fue objeto de liquidación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del 28 de junio de 2016, manifestó que la entidad debe proceder al cierre del expediente, incluso, si no se ha liquidado el contrato estatal. En efecto, en el referido concepto se manifestó lo siguiente:

“De acuerdo con los principios y disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas, la Sala considera que *las entidades deben proceder a hacer el cierre del expediente del proceso de contratación incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato*, para efectos de establecer dentro de la entidad estatal el estado final de los contratos celebrados. Se trata de un trámite interno en el que, al menos, se haga un recuento del contenido del proceso de contratación surtido y que consta en el expediente, se relacione y compare lo ejecutado con lo pagado y se verifique el cumplimiento de las obligaciones posteriores a la finalización de la ejecución del contrato (garantías de estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio suministrado, provisión de repuestos y accesorios, pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes), con el fin de proceder con el cierre y archivo del expediente y otros trámites a que haya lugar. (Cursivas fuera de texto)”

Igualmente, en el Concepto No. 2298 del 8 de marzo de 2017[[16]](#footnote-16), la Sala de Consulta del Consejo de Estado reiteró que el deber cerrar el expediente contractual aplica, incluso, en los casos en los que no se ha liquidado el contrato estatal. Efectivamente, se dijo esto:

“Una interpretación sistemática y finalista de la norma, permite concluir que el trámite del *cierre del expediente del proceso de contratación procede cuando se ha efectuado la liquidación del contrato*, a efectos de dejar las constancias sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, *y también en los casos en los cuales no se haya efectuado dicha liquidación, a efectos de dejar constancia sobre el punto final de la actuación contractual*.

[…]

[L]as entidades pueden y deben proceder al cierre y archivo del expediente del proceso de contratación, en los términos citados, incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato, como un tipo de constancia, que en forma alguna puede constituirse en una liquidación extemporánea del contrato o revivir términos que ya precluyeron, pues cualquier acto en este sentido estaría afectado de nulidad.

En efecto, el archivo del expediente debe entenderse como una actuación interna y de trámite, que no comporta la expedición de un acto administrativo de carácter contractual, en el que se puedan determinar las obligaciones a cargo de cada una de las partes; acto para cuya expedición no existiría competencia de la entidad dada su extemporaneidad (Cursivas fuera de texto)”

En ese orden de ideas, esta Agencia comparte que el cierre del expediente del Proceso de Contratación puede darse, incluso, si el contrato no ha sido liquidado, claro está, siempre que se hubiera configurado alguno de los supuestos del artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, esto es: i) cuando la administración establece condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes; o ii) una vez vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento ─solo estas─.

De igual forma, se reitera que si bien en el acta por el cual se da cierre del expediente del Proceso de Contratación se pueden realizar algunas precisiones sobre la no liquidación de un contrato, dicha acta es una actuación interna y de trámite, que no comporta la expedición de un acto administrativo de carácter contractual, en el que se puedan determinar las obligaciones a cargo de cada una de las partes, por lo tanto, no abre la posibilidad para que, configurada la caducidad del medio de control de controversias contractuales para solicitar la liquidación judicial del contrato estatal, se reconozcan o paguen al contratista obligaciones que se derivan del contrato no liquidado.

**4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 80 de 1993, artículo 60 * Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4, literal c); artículo 11 * Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.3.1.; artículo 2.2.1.1.2.4.3. * Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección “C”. Radicado No. 05001-23-31-000-1998-00038-01. Número Interno 27.777. M.P. Enrique Gil Botero * Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de Junio de 2016. Radicación: 2253. C.P. Álvaro Namén Vargas. * Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. Auto de 1 de agosto de 2019. Exp. 62009. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. * Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 5 de febrero de 2021. Magistrada Ponente: María Adriana Marín. Expediente: 49.792. * Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de marzo de 2017, radicado No. 2298, y con ponencia del Consejero Édgar González * Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección “C”. Radicado No. 11001-03-26-000-2015-00165-00. Número interno 55.813. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia del 10 de octubre de 2016 * Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-548 de 2021: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-548-de-2021/> * Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-168 de 2021: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-168-de-2021/>   COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la Liquidación de los Procesos de Contratación. Página 5, disponible en:  <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_liquidacion_procesos.pdf> |

**5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

Además de los conceptos citados en el texto de la presente respuesta, esta Subdirección se ha pronunciado sobre la liquidación en los Conceptos 4201912000004908 del 27 de septiembre de 2019, CU-028 de 25 de febrero de 2020, C-221 de 21 de abril de 2020, C-078 del 17 de marzo de 2021, C-220 del 18 de mayo de 2021, C-444 del 23 de julio de 2021, C-747 del 8 de noviembre de 2022, C-739 de del 29 de noviembre de 2022, C- 176 de 3 de mayo de 2023, C-158 del 6 de junio de 2023, C-326 del 15 de agosto de 2024 y C-568 del 18 de octubre de 2024. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace:

[https://relatoria.colombiacompra.gov.co/](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Frelatoria.colombiacompra.gov.co%2F&data=05%7C02%7Csergio.caballero%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527918222614%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=h8WOGB2loApehe%2F7QeGo2PCeSePiffWRTR4AMN1Rht0%3D&reserved=0)

Le informamos que ya se encuentra disponible la actualización del Manual de Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación. Esta herramienta ofrece una orientación valiosa para que las entidades públicas determinen los acuerdos comerciales que deben incluir en sus procesos contractuales. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [manual\_para\_el\_manejo\_de\_acuerdos\_comerciales\_vf.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Fcce_documents%2Fmanual_para_el_manejo_de_acuerdos_comerciales_vf.pdf&data=05%7C02%7Cximena.rios%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181873662657%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=tXt%2FvLKMV%2Fuf0BVO%2BSS%2BLWK6HcsvZXW8UPhbU9l72hk%3D&reserved=0)

De otra parte, te contamos que ya publicamos el borrador de la nueva Guía para Incentivar la Participación de Mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Pública. Conoce el documento y realiza tus comentarios hasta el 2 de diciembre de 2024a través de estos enlaces:

* Enlace página ANCP-CCE: [https://www.colombiacompra.gov.co/content/convocatorias](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fcontent%2Fconvocatorias&data=05%7C02%7Cximena.rios%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181873694182%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=FU7p7p0hvZimDdiRtDa%2FwHeNosv3w9Z3m040BCu%2FHf0%3D&reserved=0)
* Enlace SUCOP:  [https://www.sucop.gov.co/entidades/colombiacompra/Normativa?IDNorma=19201](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.sucop.gov.co%2Fentidades%2Fcolombiacompra%2FNormativa%3FIDNorma%3D19201&data=05%7C02%7Cximena.rios%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181873713669%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=hFxYQpvFAxUkkpzg%2FsfrqSHe3NcYPyCnInkq2O%2B41%2Bk%3D&reserved=0)

También le invitamos a consultar la versión VII  de 2024 , del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionado con las ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES , el cual se puede descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital&data=05%7C02%7Cximena.rios%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181873731554%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=fMPgdsOWhADZlqGGOVDCexWpmOT6zzL6qchUFiD6Nd8%3D&reserved=0)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Sergio Enrique Caballero Lesmes  Analista T2-01 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Ximena Ríos López  Gestor T1 -11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná  Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección “C”. Radicado No. 05001-23-31-000-1998-00038-01. Número Interno 27.777. M.P. Enrique Gil Botero. Allí se dijo: “[…] liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibíd. [↑](#footnote-ref-2)
3. El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: “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”. [↑](#footnote-ref-3)
4. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la Liquidación de los Procesos de Contratación. Página 5, disponible en:

   <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_liquidacion_procesos.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Conviene recordar que es válida la liquidación bilateral parcial, debido a que las partes no logran ponerse de acuerdo en todos los asuntos referentes al contrato. En este evento, se debe hacer uso de las glosas o salvedades, y únicamente sobre tal glosa o salvedad girará el debate judicial que se da con ocasión de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales. [↑](#footnote-ref-5)
6. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de Junio de 2016. Radicación: 2253. C.P. Álvaro Namén Vargas. [↑](#footnote-ref-6)
7. Es importante advertir que también durante estos dos meses se podrá realizar una liquidación bilateral, esto es, de mutuo acuerdo, lo cual significa que el plazo para hacer la liquidación bilateral no es un término perentorio, sino sencillamente indicativo. [↑](#footnote-ref-7)
8. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sala Plena. Auto de 1 de agosto de 2019. Exp. 62009. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibíd. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 6 de agosto de 2003, Radicación 1453. [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 5 de febrero de 2021. Magistrada Ponente: María Adriana Marín. Expediente: 49.792. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de junio de 2016. Rad: 11001-03-06-000-2015-00067-00 (2253). C.P: Álvaro Namén Vargas. [↑](#footnote-ref-12)
13. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 8 de marzo de 2017, radicado No. 2298, y con ponencia del Consejero Édgar González, manifestó respecto del trámite del cierre del expediente del Proceso de Contratación que: “[…] procede cuando se ha efectuado la liquidación del contrato, a efectos de dejar las constancias sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, y también en los casos en los cuales no se haya efectuado dicha liquidación, a efectos de dejar constancia sobre el punto final de la actuación contractual”. [↑](#footnote-ref-13)
14. En términos generales, se concluyó: “[…]8.4.- En el caso concreto se concluyó que el precepto reglamentario no desconocía, trasgredía o modificaba el inciso cuarto del artículo 60 de la Ley 80 de 1993. Se determinó que la exigencia establecida en el artículo demandado se dirige únicamente a la Administración, no compromete o afecta situaciones jurídicas de terceros ajenos a la Administración e implica el deber de dejar constancia o atestiguar una situación o estado de cosas ocurrido en el iter posterior a la liquidación.

    […]

    8.5.- Concluyó la Sala que la norma enjuiciada comprendía una regulación propia de la esfera intraorgánica que, inclusive, no demandaba regulación expresa, y no afectaba, alteraba o modificaba ninguna cuestión propia de la etapa liquidatoria. En consecuencia, no se encontró probado un exceso de competencia del Gobierno Nacional en el sub judice”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección “C”. Radicado No. 11001-03-26-000-2015-00165-00. Número interno 55.813. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia del 10 de octubre de 2016. [↑](#footnote-ref-15)
16. C.P. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. Edgar González López. [↑](#footnote-ref-16)