LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – Acto expedido extemporáneamente – Medio de control procedente – Controversias contractuales – Caducidad – CPACA artículo 164 numeral 2 literal j ordinal iv – Competencia del juez limitada a la falta de competencia temporal

Como lo ha sostenido esta Subsección, cuando se solicita la nulidad de un acto administrativo de liquidación unilateral por haber sido expedido de manera extemporánea, el medio de control para controvertir esta decisión es el de controversias contractuales, y el término de caducidad es de 2 años, contados desde la ejecutoria del acto. Lo anterior, porque el hecho de que un acto haya sido expedido de manera extemporánea no elimina el carácter contractual de la controversia, y porque el artículo 164, numeral 2, literal j), iv), del CPACA no distingue esta hipótesis.

En este punto, es importante precisar que, si bien el acto y la controversia son de naturaleza contractual, ello no habilita al juez para pronunciarse sobre los aspectos sustanciales del contrato. En esa medida, el hecho de que las partes dispongan de un término de 2 años para acceder a la administración de justicia, con el fin de cuestionar la legalidad de un acto administrativo de liquidación unilateral expedido de manera extemporánea, no implica el desconocimiento de una institución de orden público como lo es la caducidad del medio de control. Para la Sala es importante reiterar que, en esta hipótesis, la competencia del juez está limitada al cargo de nulidad por falta de competencia temporal.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – Acto expedido extemporáneamente – Posiciones divergentes en la Sección Tercera – Nulidad y restablecimiento del derecho – Unificación de jurisprudencia – Principio pro actione – Acceso a la administración de justicia

Ahora bien, la Sala no desconoce que existen otras posiciones al interior de la Sección Tercera del Consejo de Estado que sostienen que el medio de control procedente para controvertir este tipo de decisiones es el de nulidad y restablecimiento del derecho y, en consecuencia, que la demanda debe presentarse dentro de los 4 meses siguientes a la ejecutoria del acto. Sin embargo, hasta tanto este asunto no sea objeto de unificación por parte de la Sección Tercera, esta Subsección continuará empleando el criterio referido.

Lo anterior, por un lado, porque insiste en que un acto de liquidación extemporáneo no modifica su naturaleza de acto contractual y, por otro, porque es la interpretación que más se acompasa con el principio pro actione y el derecho fundamental de acceso a la interpretación de justicia.

Sobre el particular, la Sala recuerda que este principio, que se deriva del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, permite contabilizar el término a partir de una interpretación favorable que privilegie el acceso a la administración de justicia, y preferir dicha interpretación frente a aquella que restrinja la posibilidad de obtener tutela judicial.

NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO CONTRACTUAL – Falta de competencia temporal – Concepto – Liquidación unilateral extemporánea – Pretensiones sustanciales del contrato – Caducidad

[…] la posibilidad de cuestionar la validez de unos actos administrativos de liquidación unilateral proferidos de manera extemporánea no reactiva la competencia del juez para resolver asuntos sustanciales de la relación contractual, dado que respecto de ellos sobre ellos operó la caducidad del medio de control.

De manera pacífica y reiterada, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el vicio por falta de competencia temporal, que conlleva la nulidad de los actos administrativos, se relaciona con el momento en el cual una autoridad puede ejercer legalmente sus atribuciones.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – Límite temporal – Ley 1150 de 2007 artículo 11 – Término de caducidad – Cómputo – Plazo para la liquidación bilateral – Término supletivo de cuatro meses – Dos meses adicionales – Habilitación legal o contractual

En relación con la liquidación de los contratos estatales, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece un límite temporal para que esta se practique. Al respecto, dispone la norma:

"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. […]"

En línea con lo expuesto, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que la Administración tiene un límite temporal para liquidar unilateralmente el contrato, el cual está determinado por el término de caducidad de la acción –-artículo 136 del CCA—, hoy medio de control –artículo 164 del CPACA—. En el caso de los contratos estatales que requieren de liquidación, este término es el de 2 años, contados a partir del vencimiento del plazo estipulado por las partes para efectuar la liquidación bilateral del contrato o, en su defecto, del término supletivo de 4 meses previsto en la ley, más el término de 2 meses para que la Administración lo realice de manera unilateral. Aquí es importante precisar que este plazo adicional de 2 meses solo se tiene en consideración si la entidad tiene la habilitación –legal o contractual— para liquidar unilateralmente el contrato.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Concepto – Balance final de la relación negocial – Etapa del contrato – Firmeza del acto de liquidación unilateral – Balance provisional y definitivo

[…] para determinar si dicho límite temporal se predica únicamente de la expedición del acto principal o también de su firmeza, la Sala debe referirse a la liquidación como etapa del contrato.

De conformidad con la jurisprudencia de esta Subsección, la liquidación de un contrato estatal "tiene por objeto realizar el balance final de las cuentas derivadas de la relación negocial, con el objeto de definir <<quién le debe a quién y cuánto>>. En ella deben incluirse los ítems que se adeudan mutuamente las partes para determinar tal saldo". En ese sentido, con independencia de que se realice de manera bilateral o unilateral, la liquidación constituye una etapa que se entiende agotada cuando se define, de manera definitiva, el balance final de la relación negocial.

En el caso de la liquidación unilateral, la firmeza del acto administrativo adquiere especial relevancia, pues en ese momento se consolida el balance definitivo de la relación negocial. Antes de esta firmeza, el balance tiene carácter provisional, en la medida en que puede ser controvertido por los interesados a través de los mecanismos y oportunidades procesales pertinentes y, eventualmente, puede ser modificado por la Administración.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – Competencia temporal – Firmeza del acto administrativo – CPACA artículo 87 – Recurso de reposición – Decisión de los recursos dentro del término de caducidad – Diferencia con la caducidad de la facultad sancionatoria

[…] si el interesado interpone oportunamente un recurso de reposición en contra de la decisión de liquidar unilateralmente el contrato, esta solo queda en firme cuando se comunica o notifica la decisión sobre los recursos interpuestos; y solo en ese momento se entiende agotada la etapa de liquidación. Esto quiere decir, en otras palabras, que la entidad debe adoptar la decisión de liquidar unilateralmente el contrato y resolver los recursos interpuestos dentro del término de caducidad del medio de control.

Para la Sala resulta importante precisar que, si bien la jurisprudencia, al analizar la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas, ha indicado que resulta relevante únicamente la expedición y notificación del acto principal, tal criterio no resulta aplicable a la liquidación unilateral.

Ello, por un lado, porque esta no comporta el ejercicio de una potestad sancionatoria y, por otro, porque como se explicó, la liquidación es una etapa en donde se realiza el balance final y definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, lo cual solo se presenta cuando la decisión queda debidamente ejecutoriada.

En consecuencia, para que la Administración no pierda la competencia temporal para liquidar unilateralmente un contrato, debe proferir el acto administrativo y este debe adquirir firmeza dentro del término dispuesto en la Ley 1150 de 2007.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 15 de julio de 2026

Radicación: 25000-23-36-000-2020-00185-01 (71.900)
Demandante: Gestión Energética SA ESP - Gensa
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – nulidad del acto administrativo que liquidó unilateralmente un contrato interadministrativo – competencia temporal – plazo para liquidar unilateralmente un contrato

Síntesis del caso: La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales el Ministerio liquidó unilateralmente un contrato interadministrativo suscrito entre las partes, así como la correspondiente indemnización de perjuicios.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia de 24 de mayo de 2024, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda[1].

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia de primera instancia – 1.4. Recurso de apelación

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 10 de julio de 2020, Gestión Energética SA ESP (en adelante, GENSA o la demandante) presentó una **demanda**[2], en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**[3], en contra de la Nación – Ministerio de Minas y Energía (en adelante, el Ministerio), con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se trascribe):

> "*PRETENSIÓN PRINCIPAL. Que se declare la nulidad y restablecimiento de los actos administrativos que se relacionan a continuación por la indebida expedición de los mismos por parte de la NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA y en donde le ordenan a GENSA SA ESP el reintegro de la suma de MIL QUINIENTOS DOCE MILLONES SETECIENTOS VEINTISIETE MIL SETECIENTOS TREINTA Y DOS PESOS CON TREINTA Y DOS CENTAVOS M/CTE ($1.512.727.732,32):*
>
> *1.1. Resolución No. 40478 del 30 de mayo de 2019 "por la cual se liquida unilateralmente el contrato interadministrativo FAER 140 de 2014, suscrito entre* [las partes] *y se establecen unas obligaciones" suscrita por Camilo Enrique Álvarez*

[1] El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del CPACA.
[2] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*01DemandaPoder*" del link de *OneDrive* incorporado por la Secretaría del Tribunal en el archivo "*13_25000233600020200018500 1EXPEDIENTEDIGI20220708165617*".
[3] Inicialmente, la parte demandante indicó que presentaba una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, pero el despacho sustanciador de la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante Auto de 7 de septiembre de 2020, admitió la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales. Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*03AdmiteDemanda*" del link de *OneDrive* incorporado por la Secretaría del Tribunal en el archivo "*13_25000233600020200018500 1EXPEDIENTEDIGI20220708165617*".

Hernández subdirector Administrativo y Financiero del organismo demandado, acto administrativo notificado el día 4 de junio de 2019.

1.2. Resolución No. 411526 del 16 de agosto de 2019 "por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 40478 del 30 de mayo de 2019 "por la cual se liquida unilateralmente el contrato interadministrativo […]", *acto administrativo que fue notificado vía email enviado el día 27 de agosto de 2019, a las11:46 Horas.*

1.3. Resolución No. 411932 del 24 de septiembre de 2019 "por la cual se corrige un error formal en las Resoluciones No. 40478 del 30 de mayo de 2019 y 411625 del 16 de agosto de 2019", expedida por el Ministerio de Minas y Energía, notificada mediante email transmitido el día 3 de octubre de 2019.

2. PRETENSIÓN SUBSIDIARIA. Que [el Ministerio] *pague los valores correspondientes a los derechos pecuniarios en favor de la sociedad demandante, como consecuencia de la ejecución del contrato interadministrativo FAER 140-2014 suscrito por GENSA SA ESP con la Nación – Ministerio de Minas y Energía, para ejercer la asistencia técnica para la administración general y ejecución de los recursos FAER, valor que se establece por la sumatoria de los dos ítems que equivale a la suma de* [$1.512.727.732,32].

2.1. DAÑO EMERGENTE. Se establece por el valor de los recursos en los que el Ministerio de Minas y Energía pretende que GENSA SA ESP incurra con su propio patrimonio y que corresponde asumir con cargo exclusivo a los recursos asignados al contrato interadministrativo FAER 140-2014 […] *suma que asciende a $726.483.153,32 y que fueron efectivamente ejecutados por la sociedad demandante y desconocidos por la entidad demandada.*

2.2. LUCRO CESANTE. Este valor se toma por los derechos que surgen para GENSA SA ESP como consecuencia de la extemporánea liquidación del contrato interadministrativo FAER 140-2014 suscrito con [el Ministerio], *los cuales ascienden a* [$786.244.579]".

2. La parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes:

3. 1) El 24 de enero de 2014, el Ministerio celebró con GENSA el contrato interadministrativo FAER 140 de 2014 cuyo objeto era (se trascribe): "*asistencia técnica para la administración general y ejecución de los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas -FAER, asignados a los proyectos aprobados con recursos FAER ubicados en el mercado de comercialización del OPERADOR DE RED – ELECTROCAQUETÁ SA ES*P".

4. 2) El alcance del objeto se pactó de la siguiente manera (se trascribe): "*en desarrollo del objeto de este Contrato GENSA SA ESP deberá contratar los suministros, la ejecución de las obras* [y] *la interventoría técnica y realizar la administración de los proyectos. Las obras a ejecutar se presentan en el Anexo 1 del contrato*".

5. 3) "*De las formulaciones planteadas, surgieron cinco proyectos, cada uno con un número de usuarios potenciales a beneficiar y con total independencia de que estos se conectaran al servicio de energización*".

6. 4) El valor del contrato interadministrativo ascendió a $26.711.115.645 y su plazo de ejecución se pactó desde el 27 de enero de 2014, fecha en la que las partes suscribieron el acta de inicio, hasta el 31 de diciembre de 2014.

7. 5) Durante la ejecución del contrato, las partes suscribieron lo siguientes acuerdos modificatorios:

- Otrosí 1 de 31 de diciembre de 2014 por el cual se modificaron las cláusulas cuarta —valor del contrato—, décima —imputación presupuestal—, y sexta —plazo de ejecución—. En virtud de esta última modificación se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2015.
- Otrosí 2 de 30 de abril de 2015, por el cual se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2015.
- Otrosí 3 de 30 de noviembre de 2015, por el cual se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 21 de diciembre de 2015.
- Otrosí 4 de 21 de diciembre de 2015, por el cual se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2016.
- Otrosí 5 de 30 de junio de 2016 por el cual se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2016.

8. 6) GENSA cumplió con todas las obligaciones pactadas en el contrato, en especial, aquella que consistía en informar al Ministerio de manera oportuna sobre los avances y la ejecución de los proyectos identificados en el anexo 1.

9. 7) El plazo de ejecución finalizó y, pese a que GENSA allegó al Ministerio la totalidad de la información necesaria para la liquidación bilateral del contrato, esta no fue posible. El 30 de mayo de 2019, el Ministerio profirió la Resolución 40478, mediante la cual liquidó unilateralmente el contrato interadministrativo y le ordenó a GENSA la devolución de recursos por valor de $1.512.727.732,32.

10. 8) Frente a esta decisión, el 18 de junio de 2019, GENSA interpuso un recurso de reposición, el cual fue resuelto de manera desfavorable mediante la Resolución 411526 de 16 de agosto de 2019. Posteriormente, el 24 de septiembre de 2019, el Ministerio expidió la Resolución 411932, mediante la cual corrigió un error formal en las Resoluciones 40478 y 411526.

11. La demandante argumentó que las resoluciones citadas anteriormente eran nulas por (1) falta de competencia temporal, toda vez que fueron expedidas cuando ya se había superado el término de caducidad del medio de control; (2) falsa motivación, porque desconocieron las estipulaciones del contrato interadministrativo; y (3) vulneración al debido proceso, pues GENSA nunca fue citada para lograr una liquidación bilateral.

12. Dentro de los fundamentos de la demanda, GENSA se refirió a la pretensión subsidiaria como "*incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del* [Ministerio] *y la pérdida del equilibrio contractual por la vulneración de las disposiciones de las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como las estipulaciones del contrato interadministrativo FAER 140 de 2014*".

1.2. Posición de la parte demandada[4]

13. El Ministerio **contestó la demanda**[5]. Se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos: (1) no existió una falta de competencia temporal, porque la resolución mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato se expidió el 30 de mayo de 2019, cuando aún no vencía el término de caducidad del medio de control; (2) no existió falsa motivación, porque las resoluciones enjuiciadas fueron expedidas con fundamento en las estipulaciones del contrato; y (3) no se vulneró el debido proceso, porque GENSA tuvo la oportunidad de manifestar su desacuerdo frente al balance financiero realizado por el Ministerio, razón por la cual se liquidó unilateralmente el contrato. Por último, formuló las excepciones de (se trascribe): "*caducidad del medio de control*"; "*inexistencia del rompimiento del equilibrio contractual – pacta sunt servanda*"; y "*cumplimiento de normas procesales – debido proceso – buena fe*".

1.3. Sentencia de primera instancia

14. El 24 de mayo de 2024, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la **Sentencia de primera instancia**[6], en la que decidió (se trascribe):

> "***PRIMERO***: ***NEGAR*** *las pretensiones de la demanda.*
> ***SEGUNDO***: *Condenar en costas a la parte demandante. Se fija por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandada, la suma equivalente a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia* [...]".

15. Previo a pronunciarse sobre el fondo del asunto, el Tribunal analizó la caducidad del medio de control. Expuso que, en atención a que la liquidación unilateral se expidió próxima al vencimiento del término de caducidad, el medio de control procedente para controvertir su legalidad era el de nulidad y restablecimiento del derecho. En consecuencia, contó los 4 meses para presentar la demanda a partir del 4 de octubre de 2019, fecha en la que, a su juicio, las resoluciones enjuiciadas quedaron en firme. A este plazo le adicionó la suspensión del término por la presentación de la solicitud de conciliación, que ocurrió desde el 22 de enero de 2020 hasta el 3 de marzo de 2020, así como la suspensión de términos con ocasión de la pandemia de COVID-19. Todo lo anterior, para concluir que la demanda presentada el 10 de julio de 2020 fue oportuna.

16. Enseguida, analizó los cargos de nulidad presentados y encontró que las pretensiones debían ser negadas, toda vez que las resoluciones enjuiciadas no fueron proferidas mediante falsa motivación, sin competencia o con

---

[4] La Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió el Auto de 7 de septiembre de 2020 mediante el cual admitió la demanda. Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*03admitedemanda*" del link de *OneDrive* incorporado por la Secretaría del Tribunal en el archivo "13_*25000233600020200018500 1EXPEDIENTEDIGI20220708165617*".

[5] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*06contestaciondemanda*" del link de *OneDrive* incorporado por la secretaría del Tribunal en el archivo "*13_25000233600020200018500 1EXPEDIENTEDIGI20220708165617*".

[6] Expediente digital del Tribunal. Índice 51 SAMAI.

violación al debido proceso[7]. Particularmente, en relación con la falta de competencia, expuso que la resolución por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato interadministrativo se expidió el 30 de mayo de 2019, es decir, dentro del término de caducidad del medio de control, con independencia de que la ejecutoria del acto hubiese ocurrido con posterioridad.

1.4. Recurso de apelación

17. El 18 de junio de 2024, la parte demandante presentó un **recurso de apelación**[8] para que se revocara la sentencia de primera instancia.

18. Sostuvo que el Ministerio liquidó unilateralmente el contrato cuando ya no tenía competencia temporal para ello, pues había vencido el término de caducidad del medio de control. Reprochó que el Tribunal considerara irrelevante la fecha de ejecutoria de los actos demandados, pese a que el artículo 87 del CPACA establece que los actos administrativos quedan en firme desde el día siguiente a su notificación, comunicación o publicación, y que, en el caso concreto, dicha circunstancia ocurrió el 28 de agosto de 2019, esto es, cuando ya había vencido el término de caducidad del medio de control.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Caducidad del medio de control y decisión a adoptar – 2.2. Análisis sustantivo – 2.3. Condena en costas

2.1. Caducidad del medio de control y decisión a adoptar

19. Previo a estudiar el fondo del asunto, la Sala analizará el medio de control procedente y el término de caducidad.

20. Como lo ha sostenido esta Subsección[9], cuando se solicita la nulidad de un acto administrativo de liquidación unilateral por haber sido expedido de manera extemporánea, el medio de control para controvertir esta decisión es el de controversias contractuales, y el término de caducidad es de 2 años, contados desde la ejecutoria del acto. Lo anterior, porque el hecho de que un acto haya sido expedido de manera extemporánea no elimina el carácter contractual de la controversia, y porque el artículo 164, numeral 2, literal j), iv), del CPACA no distingue esta hipótesis.

21. En este punto, es importante precisar que, si bien el acto y la controversia son de naturaleza contractual, ello no habilita al juez para pronunciarse sobre los aspectos sustanciales del contrato. En esa medida, el hecho de que las partes dispongan de un término de 2 años para acceder a la

[7] En atención a la decisión que se va a adoptar, la Sala no se referirá a los argumentos expuestos en la sentencia de primera instancia y en el recurso de apelación relacionados con la nulidad de las resoluciones por falsa motivación y por la vulneración al debido proceso.
[8] Expediente digital del Tribunal, Índice 54 SAMAI.
[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 30 de marzo de 2022, exp. 60828.

administración de justicia, con el fin de cuestionar la legalidad de un acto administrativo de liquidación unilateral expedido de manera extemporánea, no implica el desconocimiento de una institución de orden público como lo es la caducidad del medio de control. Para la Sala es importante reiterar que, en esta hipótesis, la competencia del juez está limitada al cargo de nulidad por falta de competencia temporal.

22. Ahora bien, la Sala no desconoce que existen otras posiciones al interior de la Sección Tercera del Consejo de Estado que sostienen que el medio de control procedente para controvertir este tipo de decisiones es el de nulidad y restablecimiento del derecho y, en consecuencia, que la demanda debe presentarse dentro de los 4 meses siguientes a la ejecutoria del acto[10]. Sin embargo, hasta tanto este asunto no sea objeto de unificación[11] por parte de la Sección Tercera, esta Subsección continuará empleando el criterio referido.

23. Lo anterior, por un lado, porque insiste en que un acto de liquidación extemporáneo no modifica su naturaleza de acto contractual y, por otro, porque es la interpretación que más se acompasa con el principio *pro actione* y el derecho fundamental de acceso a la interpretación de justicia.

24. Sobre el particular, la Sala recuerda que este principio, que se deriva del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, permite contabilizar el término a partir de una interpretación favorable que privilegie el acceso a la administración de justicia, y preferir dicha interpretación frente a aquella que restrinja la posibilidad de obtener tutela judicial[12].

25. En esos términos, para la Sala el medio de control procedente para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por los cuales el Ministerio liquidó unilateralmente el contrato interadministrativo era el de controversias contractuales, y la demanda debía presentarse a más tardar dentro de los 2 años siguientes a la ejecutoria del acto en virtud del artículo 164, numeral 2, literal j), iv), del CPACA[13].

26. Por lo anterior, la demanda presentada el 10 de julio de 2020 fue oportuna, si se tiene en cuenta lo siguiente:

---

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 29 de septiembre de 2023, exp. 63380; y Sentencia de 1 de diciembre de 2023, exp. 63.918.

[11] Mediante el Auto de 7 de mayo de 2026, la Sala Plena de la Sección Tercera resolvió avocar conocimiento de un asunto con el fin de unificar la jurisprudencia (se trascribe): "*en relación con el medio de control procedente y la regla de caducidad aplicable en aquellos casos en los que se cuestiona la legalidad del acto administrativo por medio de cual, en forma extemporánea, la entidad pública liquida unilateralmente un acuerdo de voluntades*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Auto de 7 de mayo de 2026, exp. 65468.

[12] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 17 de abril de 2026, exp.72381.

[13] Artículo 164. "*Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:* […] *2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad* […] *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*. […] *En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:* […] *vi) en los que quieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe* […]."

27. 1) El contrato interadministrativo FAER 140 de 2014, de conformidad con el otrosí 5 de 30 de junio de 2016, finalizó el 30 de noviembre de 2016[14].

28. 2) La Resolución 40478, por medio de la cual el Ministerio liquidó unilateralmente el contrato interadministrativo, fue proferida el 30 de mayo de 2019[15]. De conformidad con las pruebas aportadas, el 4 de junio de 2019, GENSA solicitó la notificación de la resolución por medios electrónicos[16] y, el 18 de junio de 2019, interpuso un recurso de reposición en contra de la citada resolución[17].

29. 3) El recurso de reposición fue resuelto por el Ministerio a través de la Resolución 411526 de 16 de agosto de 2019[18], la cual fue notificada por correo electrónico el 27 de agosto de 2019[19].

30. 4) El 4 de diciembre de 2019, GENSA presentó una solicitud de conciliación extrajudicial, por lo que el término de caducidad estuvo suspendido desde esa fecha hasta el 3 de marzo de 2020, fecha en la cual la Procuradora 25 Judicial II Administrativa de Florencia expidió la constancia de no conciliación[20].

2.2. Análisis sustantivo

31. Aclarado lo anterior, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, toda vez que las resoluciones demandadas son nulas por falta de competencia temporal. Lo anterior, dado que la liquidación unilateral expedida por el Ministerio cobró firmeza cuando ya había operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

32. La Sala, en atención a que declarará la nulidad de las resoluciones enjuiciadas por el vicio de falta de competencia temporal, no se pronunciará sobre las otras causales de nulidad alegadas en la demanda. Tampoco se pronunciará sobre las pretensiones subsidiarias relacionadas con el incumplimiento del Ministerio, pues, como se explicó, la posibilidad de cuestionar la validez de unos actos administrativos de liquidación unilateral proferidos de manera extemporánea no reactiva la competencia del juez para resolver asuntos sustanciales de la relación contractual, dado que respecto de ellos sobre ellos operó la caducidad del medio de control.

33. De manera pacífica y reiterada, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el vicio por falta de competencia temporal, que conlleva

[14] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Contrato interadministrativo FAER 140*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".
[15] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Resolución 40478 - Gensa*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".
[16] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Citacionnotificacionresoucion40478*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".
[17] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Citacionnotificacionresoucion40478*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".
[18] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Resolución 411526 - Gensa*" de la carpeta "14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!".
[19] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Notificacionresolucion411526*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".
[20] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*constancia Agotamiento Requisito Procedibilidad*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".

la nulidad de los actos administrativos, se relaciona con el momento en el cual una autoridad puede ejercer legalmente sus atribuciones[21].

34. En relación con la liquidación de los contratos estatales, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece un límite temporal para que esta se practique. Al respecto, dispone la norma (se trascribe):

> *"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.* […]"

35. En línea con lo expuesto, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que la Administración tiene un límite temporal para liquidar unilateralmente el contrato[22], el cual está determinado por el término de caducidad de la acción —artículo 136 del CCA—, hoy medio de control –artículo 164 del CPACA—[23]. En el caso de los contratos estatales que requieren de liquidación, este término es el de 2 años, contados a partir del vencimiento del plazo estipulado por las partes para efectuar la liquidación bilateral del contrato o, en su defecto, del término supletivo de 4 meses previsto en la ley, más el término de 2 meses para que la Administración lo realice de manera unilateral[24]. Aquí es importante precisar que este plazo adicional de 2 meses solo se tiene en consideración si la entidad tiene la habilitación –legal o contractual— para liquidar unilateralmente el contrato.

36. Ahora bien, para determinar si dicho límite temporal se predica únicamente de la expedición del acto principal o también de su firmeza, la Sala debe referirse a la liquidación como etapa del contrato.

---

[21] "*La competencia temporal "ratione temporis", que refiere al lapso durante el cual la autoridad puede ejercer legalmente sus atribuciones, puede acontecer que la competencia se halle sujeta a un plazo de duración, vencido el cual cesa la misma, o bien, que corresponda a partir de cierto término*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 1 de diciembre de 2023, exp. 63918

[22] "*De ello se sigue que el término de caducidad también influye en la institución de la liquidación del contrato estatal, pues el legislador lo concibió como un límite temporal insuperable para practicarla*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 13 de febrero de 2026, exp. 73624.

[23] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 15 de diciembre de 2021, exp. 36999.

[24] "[las entidades estatales] no pierden competencia para realizar la liquidación sino al vencimiento de los dos años siguientes a la expiración del término para liquidar bilateral y unilateralmente". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Auto de 30 de marzo de 2020, exp. 61436. En similar sentido, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 22 de abril de 2022, exp. 55467.

37. De conformidad con la jurisprudencia de esta Subsección[25], la liquidación de un contrato estatal "*tiene por objeto realizar el balance final de las cuentas derivadas de la relación negocial, con el objeto de definir <<quién le debe a quién y cuánto>>. En ella deben incluirse los ítems que se adeudan mutuamente las partes para determinar tal saldo*". En ese sentido, con independencia de que se realice de manera bilateral o unilateral, la liquidación constituye una etapa que se entiende agotada cuando se define, de manera definitiva, el balance final de la relación negocial.

38. En el caso de la liquidación unilateral, la firmeza del acto administrativo adquiere especial relevancia, pues en ese momento se consolida el balance definitivo de la relación negocial. Antes de esta firmeza, el balance tiene carácter provisional, en la medida en que puede ser controvertido por los interesados a través de los mecanismos y oportunidades procesales pertinentes y, eventualmente, puede ser modificado por la Administración.

39. De conformidad con el artículo 87 del CPACA, la firmeza del acto administrativo mediante el cual una entidad liquida unilateralmente un contrato ocurre cuando (se trascribe):

> "*1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
> *2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
> *3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
> *4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación de desistimiento de los recursos.*
> *5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo*".

40. Por esta razón, si el interesado interpone oportunamente un recurso de reposición en contra de la decisión de liquidar unilateralmente el contrato, esta solo queda en firme cuando se comunica o notifica la decisión sobre los recursos interpuestos; y solo en ese momento se entiende agotada la etapa de liquidación. Esto quiere decir, en otras palabras, que la entidad debe adoptar la decisión de liquidar unilateralmente el contrato y resolver los recursos interpuestos dentro del término de caducidad del medio de control.

41. Para la Sala resulta importante precisar que, si bien la jurisprudencia, al analizar la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas, ha indicado que resulta relevante únicamente la expedición y notificación del acto principal[26], tal criterio no resulta aplicable a la liquidación unilateral.

---

[25] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 18 de noviembre de 2021, exp. 54883.
[26] Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 23 de agosto de 2024, exp. 48215

42. Ello, por un lado, porque esta no comporta el ejercicio de una potestad sancionatoria y, por otro, porque como se explicó, la liquidación es una etapa en donde se realiza el balance final y definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, lo cual solo se presenta cuando la decisión queda debidamente ejecutoriada.

43. En consecuencia, para que la Administración no pierda la competencia temporal para liquidar unilateralmente un contrato, debe proferir el acto administrativo y este debe adquirir firmeza[27] dentro del término dispuesto en la Ley 1150 de 2007.

44. Ahora, con las anteriores precisiones en mente, le corresponde a la Sala determinar si en el caso sometido a su consideración se configuró el vicio mencionado que conlleve a la declaratoria de nulidad.

45. En la cláusula 6 del contrato interadministrativo FAER 140 de 2014[28], las partes pactaron lo siguiente en relación con el plazo de ejecución (se trascribe):

> *"El plazo del Contrato es hasta el 31 de diciembre de 2014, contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio y solo podrá ser modificado por acuerdo entre las partes. Siempre que en este contrato se haga referencia a días, se entenderán días calendario".*

46. Esta cláusula fue modificada en los otrosíes 1[29], 2[30], 3[31], 4[32] y 5[33], y finalmente quedó en los siguientes términos (se trascribe):

> *"Cláusula primera. Prorróguese el término del contrato FAER GGC 140 de 2014 hasta el día 30 de noviembre de 2016.".*

47. En relación con la liquidación, en la cláusula vigésima tercera del contrato las partes pactaron (se trascribe):

> "*Una vez terminado el contrato se liquidará dentro de los 6 meses siguientes a la terminación, mediante la firma por las partes de un acta de liquidación*".

48. Por consiguiente, el término de caducidad inició a contabilizarse de conformidad con el artículo 164, numeral 2, literal j), iv), del CPACA[34].

---

[27] "*De la fecha en que cobró firmeza esta determinación, el 4 de agosto de 2016, salta a la vista la configuración del vicio de falta de competencia, en la medida que fueron proferidos cuando la contratante ya no tenía la potestad para liquidar el contrato, pues esa facultad venció el 23 de diciembre de 2015*." En similar sentido, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 1 de diciembre de 2023, exp. 63918.

[28] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Contrato interadministrativo FAER 140*" de la carpeta "14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!".

[29] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. P. 12- 17 del archivo "*Contrato interadministrativo FAER 140*" de la carpeta "14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!".

[30] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. P. 18 - 22 del archivo "*Contrato interadministrativo FAER 140*" de la carpeta "14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!".

[31] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "23_25000233600020200018500 3EXPEDIENTEDIGI20220722124610" de la contestación de la demanda.

[32] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. P. 260-263 archivo "23_25000233600020200018500 3EXPEDIENTEDIGI20220722124610" de la contestación de la demanda.

[33] Suscrito el 30 de junio de 2016. P. 264-267 archivo "23_25000233600020200018500 3EXPEDIENTEDIGI20220722124610" de la contestación de la demanda.

[34] "*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*".

49. El término para liquidar bilateralmente el contrato trascurrió entre el 1 de diciembre de 2016 y el 1 de junio de 2017, esto es, desde la expiración del plazo contractual, pues las partes no condicionaron la liquidación a la suscripción del acta de recibo[35]. A partir del día siguiente, esto es, desde el 2 de junio de 2017 hasta el 2 de agosto de 2017, trascurrió el término para efectuar la liquidación unilateral. En esa medida, las partes tenían hasta el 3 de agosto de 2019 para liquidar el contrato de manera bilateral, unilateral o judicial.

50. Frente a la Resolución 40478 de 30 de mayo de 2019[36] "*por la cual se liquida unilateralmente el contrato interadministrativo FAER 140 de 2014, suscrito entre el* [Ministerio] *y* [GENSA] *y se establecen unas obligaciones*", GENSA interpuso un recurso de reposición[37]. Este fue resuelto a través de la Resolución 411526 de 16 de agosto de 2019, la cual la cual confirmó en todas sus partes la Resolución 40478 y dio por contestado el recurso de reposición interpuesto por GENSA[38]; dicha decisión fue notificada por correo electrónico el 27 de agosto de 2019[39]. En esos términos, la Sala concluye que la liquidación unilateral quedó en firme cuando el Ministerio ya no tenía competencia para ello. En consecuencia, se declarará su nulidad.

51. A título de restablecimiento del derecho y de conformidad con las pretensiones formuladas, se ordenará al Ministerio que se abstenga de realizar cualquier tipo de cobro con fundamento en las resoluciones anuladas.

2.3. Condena en costas

52. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA[40] y el numeral 4 del artículo 365 del CGP[41], se condenará en costas en las dos instancias a la parte demandada. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

[35] "*A este efecto, la Corporación ha establecido que el término para liquidar el contrato empieza a correr desde el momento de su finalización, a menos que las partes condicionen ese cómputo a la suscripción del acta de recibo final, evento en el cual será este último momento en que empiece a computarse el término de liquidación, so pena de verse afectada en su legalidad. En este caso, ante la ausencia de una estipulación que condicionara el cómputo en el sentido indicado, la expiración del término de duración produjo la conclusión de la relación contractual*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 1 de junio de 2020, exp. 48522; y Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 6 de agosto de 2003, exp. 1453.

[36] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Resolución 40478 - Gensa*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".

[37] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Citacionnotificacionresoucion40478*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".

[38] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Resolución 411526 - Gensa*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".

[39] Expediente digital del Tribunal, Índice 20 SAMAI. Archivo "*Notificacionresolucion411526*" de la carpeta "*14_ED_2020185ONEDRIVE_1_!*".

[40] "*Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*".

[41] "*4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias*".

RESUELVE:

REVOCAR la Sentencia de 24 de mayo de 2024, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar:

> **PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones 40478 de 30 de mayo de 2019 *"por la cual se liquida unilateralmente el contrato interadministrativo FAER 140 de 2014, suscrito entre* [las partes] *y se establecen unas obligaciones";* 411526 del 16 de agosto de 2019 *"por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 40478 del 30 de mayo de 2019";* y la Resolución 411932 del 24 de septiembre de 2019 *"por la cual se corrige un error formal en las Resoluciones No. 40478 del 30 de mayo de 2019 y 411625 del 16 de agosto de 2019"*.
>
> **SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **ORDERNAR** al Ministerio abstenerse de realizar cualquier cobro con fundamento en las resoluciones citadas anteriormente.
>
> **TERCERO: CONDENAR** en costas de ambas instancias a la parte demandada a favor de la parte demandante, las cuales se fijarán y liquidarán por el tribunal de primera instancia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección
Salvamento de voto

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado