

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 3 de octubre 2024.

Ingeniera
María del Rosario Torres Vargas
Secretaria de Infraestructura
Municipio de Bucaramanga

Asunto: Solicitud de concepto relacionado con el procedimiento administrativo y financiero a seguir frente a los contratos objeto de liquidación, que presentan superación a los términos establecidos en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007.

Referencia: Respuesta a consecutivo 2-SdlB2-202408-00060608.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

I. El objeto de la solicitud.

Refiere en su solicitud los hechos que a continuación se relatan:

La Secretaría de Infraestructura, dentro de su base de datos cuenta con un número de contratos significativos que presentan vencimiento de los términos de liquidación conforme norma citada; que, de proceder de manera contraria a la consignación normativa, se adolecerá de vicios de ilegalidad frente todo trámite de liquidación para efectuarla voluntaria o unilateralmente, así como la petición de liquidación presentada por fuera de los términos previstos en el art. 164 del CPCA por falta de competencia de la administración en los dos primeros casos, y en el último, por vencimiento del término de caducidad.

Con apoyo a la situación que fue descrita, consulta:

1. De haberse perdido competencia para liquidar, por favor indicar el trámite administrativo y financiero que deberá surtirse por parte de la Secretaría de Infraestructura, para liberar los recursos asignados para dicho contrato.
2. De existir saldos a favor del contratista, probados como actividades contractuales cumplidas conforme al expediente contractual, cómo deberá proceder la Secretaría de Infraestructura frente a dicha reclamación o reconocimiento.

II. Análisis de la situación propuesta.

Se considera que, a efectos de resolver la inquietud planteada, es necesario abordar los siguientes temas: i) de los efectos y consecuencias de la pérdida de la competencia para liquidar los contratos; ii) de las obligaciones naturales y civiles; iii) del título ejecutivo de naturaleza contractual; iv) las constancias de cierre de los expedientes contractuales incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuada la liquidación del contrato; v) los procesos de saneamiento y depuración contable; vi) conclusiones y respuestas a la consulta.

ii.i. De los efectos y consecuencias de la pérdida de la competencia para liquidar los contratos.

Vencidos los plazos convencionales y legales para poder practicar la liquidación del contrato, y en especial en el que haya operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales, deviene en la imposibilidad para las partes y para la Entidad Estatal en practicar una liquidación bien sea de común acuerdo o ya sea de forma unilateral, por lo que cualquiera sea el tipo de liquidación - las mismas resultan invalidas. La razón por la que se determina su invalidez deviene especialmente a la falta de competencia de las partes y de la entidad en caso de que se opte por una liquidación unilateral. Dicha falta de competencia se deriva por el desconocimiento a las normas de orden público que establecen el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (Art. 164 del CPACA). De esa forma,

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

intentar llevar a cabo una liquidación a pesar de haber operado una caducidad se convierte en una circunstancia anómala a expresar su voluntad y por el vicio de nulidad absoluta por objeto ilícito, pues se insiste, ello por contrariar disposiciones de orden público en cuanto al término de caducidad el medio de control¹.

La pérdida de competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o intervenir en la liquidación bilateral de un contrato estatal, se pierde cuando ha expirado el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales y, en caso de ejercerla de manera extemporánea, el acta bilateral o el acto unilateral, según el caso, estarán viciados de ilegalidad y serán susceptibles de ser declarados nulos por la autoridad judicial. Por lo que, no es procedente que, con posterioridad a que haya caducado la oportunidad para la interposición del medio de control de controversias contractuales, se puedan hacer liquidaciones bilateral o unilaterales mediante la celebración de negocios jurídicos entre las partes o la expedición de actos por la administración que procuren un efecto declarativo de la extinción de las obligaciones contractuales o constitutivo de reconocimientos patrimoniales, toda vez que los términos de caducidad de la acción son de orden público, perentorios, improrrogables e indisponibles, en consideración al interés general y la necesidad de otorgar certeza y seguridad a las partes de una relación o situación jurídica².

Sobre el particular, SUÁREZ³ sostiene que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁴, en explicación cuya vigencia se mantiene a pesar de las modificaciones legales, en cuanto a los términos o plazos para la liquidación y el acaecimiento de la caducidad del medio de controversias contractuales, se ha determinado lo siguiente

“El vencimiento de los términos señalados en la ley o pactados por las partes para practicar la liquidación no impide practicar la liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente por la administración. No obstante, la entidad contratante perderá competencia si el contratista dentro del término de la caducidad de la acción contractual, obviamente, pide al juez del contrato que proceda a liquidarse y se haya producido la notificación del auto admisorio de la demanda.

Y es que mientras esté en curso el término de caducidad de la acción contractual la administración mantiene la competencia – salvo en el caso de haberse instaurado la acción judicial correspondiente como quedó consignado-, por cuanto los términos previstos en los preceptos antes mencionados son indicativos y no preclusivos o perentorios.

La consecuencia jurídica derivada de la oportunidad de liquidar el contrato de común acuerdo es determinar temporalmente la obligación de liquidar el contrato voluntariamente, de modo que incumplida ésta se configura el supuesto de hecho normativo para empezar a contar el término de caducidad de la acción, de manera que lo que es preclusivo es el término de caducidad de la acción contractual y no los términos indicativos señalados para efectuar la liquidación, por lo que así estén vencidos ellos y estando en curso el de caducidad, es procedente liquidar los contratos unilateralmente o de mutuo acuerdo, pues la competencia de la administración y la capacidad del contratista no sufren mengua alguna en estas condiciones. Además, son preclusivos sólo los términos así calificados por el legislador, mientras que los previstos en el artículo 60 tienen el carácter de términos de ordenamiento o indicativos.

Vencido el término de caducidad de la acción contractual, o notificado el auto admisorio de la demanda en la forma dicha, deviene la incompetencia de la entidad estatal contratante para liquidar el contrato unilateralmente y, para el contratista, la imposibilidad de obtenerla en sede judicial o de común acuerdo y, por lo mismo, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender, unilateralmente o por mutuo acuerdo con el contratista, un documento de balance final o estado de cuenta para extinguir definitivamente la relación contractual dado que el término de caducidad es perentorio e improrrogable y por ende ello equivaldría a revivir, convencionalmente, los términos de caducidad de la acción, que, como es sabido, son indisponibles”.

¹Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto del 28 de junio de 2026, radicación No. 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253).

²Idem.

³ Suárez Beltrán, G. (2014). *Estudios de derecho contractual público*. Legis Editores S.A. p.358-359.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Finalmente, en una reciente decisión judicial⁵ en la que conoció de una controversia contractual en el marco de un contrato estatal en el que se efectuó liquidación por las partes con salvedades, pero luego de vencidos los términos de caducidad, se dispuso que este tipo de acuerdos no tienen ninguna incidencia y efectos, dado que las obligaciones han dejado de ser civiles para transformarse en obligaciones naturales.

ii.ii. De las obligaciones naturales y civiles.

El Código Civil en su artículo 1527 genera una clasificación de las obligaciones donde se señala que:

Las obligaciones son civiles o meramente naturales.

Civiles son aquellas que dan derecho para exigir su cumplimiento.

Naturales las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas.

Tales son:

1a.) Las contraídas por personas que, teniendo suficiente juicio y discernimiento, son, sin embargo, incapaces de obligarse según las leyes, como la mujer casada en los casos en que le es necesaria la autorización del marido y los menores adultos no habilitados de edad.

2a.) Las obligaciones civiles extinguidas por la prescripción.

3a.) Las que proceden de actos a que faltan las solemnidades que la ley exige para que produzca efectos civiles; como la de pagar un legado, impuesto por testamento, que no se ha otorgado en la forma debida.

4a.) Las que no han sido reconocidas en juicio, por falta de prueba.

Para que no pueda pedirse la restitución en virtud de estas cuatro clases de obligaciones, es necesario que el pago se haya hecho voluntariamente por el que tenía la libre administración de sus bienes.

NOTA. Aparte tachado derogado tácitamente de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-857 de 2005.

Retomando lo expuesto en el acápite II.i, una vez expirado el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales sin que se hubiere liquidado el contrato estatal por mutuo acuerdo o unilateralmente por la Entidad, las obligaciones *pendientes* entre las partes que *dependieran* de la liquidación para su constitución y exigibilidad se convierten en obligaciones meramente naturales, o sea, no son exigibles entre ellas. En efecto, de acuerdo con el artículo 1527 del Código Civil se convertirían en obligaciones naturales, es decir, pertenecerían al género de las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, debido a ellas, como ocurre con las obligaciones civiles extinguidas por prescripción⁶.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección A, Sentencia de 5 de febrero de 2024, radicación No. 25000233600020140093202 (63828). " Los dos años corrieron entre el 18 de abril de 2010 y el 18 de abril de 2012 -sin que este día correspondiera a un festivo con ocasión del viernes santo, como indicó el a quo en su análisis primigenio - de manera que, como el acta de liquidación bilateral fue suscrita el 24 de abril de 2012, las partes excedieron el plazo autorizado para su realización, lo que evidencia que las salvedades no se efectuaron en oportunidad; razón por la cual se declarará la caducidad del medio de control respecto de éstas, dado que corresponden fielmente al objeto del litigio formulado en la demanda. Se agrega que ninguna incidencia tiene la presentación de la conciliación extrajudicial el 21 de abril de 2012, pues para ese momento ya se había vencido la oportunidad para elevar salvedades que pudieran proyectarse en las bases de esta controversia judicial. Así, y comoquiera que la demanda se presentó el 3 de julio de 2014, es evidente que en el sub lite operó el fenómeno de la caducidad".

⁶ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto del 28 de junio de 2026, radicación No. 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

En esos términos, deberá observarse que la pérdida de oportunidad para liquidar el contrato por el acaecimiento de la caducidad del medio de control, además de imposibilitar la suscripción de una liquidación por fuera de ese término por la falta de competencia, generará que las obligaciones contractuales que dependan de la liquidación para su constitución y exigibilidad se conviertan en obligaciones naturales, es decir, que ya no confieren derecho alguno para exigir su cumplimiento.

Ahora, hay que aclarar que el escenario que se acaba de exponer corresponde aquellas obligaciones que dependan de la liquidación para su constitución y posterior exigibilidad. Pues bien, puede suceder que a pesar de que el contrato no se haya liquidado existan obligaciones derivadas del contrato estatal que se han hecho exigibles durante su ejecución y que consten en un título ejecutivo⁷; allí, a pesar de ausencia de liquidación, ello no obsta para que el acreedor pueda intentar la acción ejecutiva. Sobre este último aspecto, el Consejo de Estado⁸ ha señalado que resulta procedente a pesar de la ausencia de liquidación adelantar un proceso ejecutivo para hacer efectivas obligaciones derivadas del contrato estatal que se han hecho exigibles durante su ejecución siempre que a la fecha de presentación de la demanda el mismo no se haya liquidado. En efecto, la condición prevista por la Ley para que proceda el cobro de obligaciones por la vía del proceso ejecutivo es la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del ejecutado. Si el ejecutante demuestra la existencia de un crédito a su favor con estas características, debe librarse el correspondiente mandamiento de pago a pesar no existir liquidación del contrato. Otro será el escenario cuando la demanda ejecutiva se presenta con posterioridad a la liquidación del contrato porque en este evento, la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de alguna de las partes contratantes se acredita fundamentalmente con el acta o el acto de liquidación del contrato.

Por lo tanto, para el segundo escenario que se acaba de explicar, esto es, que el contrato no se haya liquidado pero que existan obligaciones derivadas de él que se han hecho exigibles durante su ejecución y que consten en un título ejecutivo, la conversión de las obligaciones de civiles a naturales⁹ se presentará siempre y cuando haya prescrito para el acreedor la acción de cobro. Recordemos frente a este punto, que la contabilización del término de caducidad de la acción ejecutiva según el artículo 164 numeral 2 literal k), será de 5 años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenidas.

Ahora bien, lo que, si debe quedar claro, es que no es posible ni viable en virtud a la protección del 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, permitir el pago 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 que son los mismos intereses generales y en los que se involucran recursos públicos, cuya disposición se encuentra seriamente limitada.

Además, se encuentra prohibido que las personas de derecho público puedan conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre conflictos de carácter particular y de contenido económico (como son los asuntos contractuales) de que conozca o pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando ha operado el fenómeno de la caducidad y, por lo mismo, las obligaciones reclamadas son de carácter natural, so pena incluso de que se impruebe por el juez el acuerdo que la contenga. Siendo, así las cosas, menos aún resulta procedente la celebración de negocios jurídicos o la expedición de actos por la administración que procuren un efecto declarativo de la extinción de las obligaciones contractuales o constitutivo de reconocimientos patrimoniales, o la realización de una

⁷ Para el Consejo de Estado, se trata por ejemplo de pagos pendientes reconocidos en actas parciales de obra, o de cualquier otra forma en que se configure un título ejecutivo, con una obligación clara, expresa y actualmente exigible, puede intentarse la acción ejecutiva dentro del término de ley. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 6 de agosto de 2003, radicado No.1453.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 6 de agosto de 2003, radicado No.1453.

⁹ De conformidad con las disposiciones del Código Civil, una de las formas de extinguir las obligaciones se da por la prescripción. Ahora bien, el artículo 2512 del C.C. determina que "se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción". Respecto de este punto el artículo 2536 ibidem, modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, respecto de la acción ejecutiva estableció, que la misma tiene un término de prescripción de cinco (5) años. Es así, como el artículo 1527 del C.C. establece que, una vez cumplido el término de prescripción, las obligaciones se extinguen y se convierten en obligaciones naturales.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

transacción, cuando se ha consolidado la caducidad y, en consecuencia, las obligaciones que se pretenden reconocer se califican como naturales¹⁰.

ii.iii. Del título ejecutivo de naturaleza contractual.

Toma relevancia respecto a las obligaciones, aquellas que son contenidas en títulos ejecutivos, pues permiten acudir a la jurisdicción para hacer exigible la obligación, sin necesidad de acudir de manera previa a un proceso donde se declare existente la contraprestación. En tal sentido, el artículo 422 del Código General del Proceso señala que, para que un título pueda ser ejecutivo, éste debe contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Los títulos ejecutivos pueden ser, a su vez, simples y complejos. Se ha precisado lo siguiente frente a esta última definición¹¹:

Es bien sabido que la unidad del título no es un concepto físico, sino jurídico, de manera que aquel puede ser singular o complejo. Este aspecto no depende de las apreciaciones subjetivas de las partes, sino de la evaluación objetiva del contenido del título. Será complejo si la claridad, expresividad y exigibilidad de la obligación solo puede determinarse al valorar varios documentos que, como se dijo, conforman una unidad jurídica. Si estos atributos se condensan en un solo documento, el título será simple.

Debe resaltarse que no existe una disposición normativa que sea aplicable de manera exclusiva para el caso de los contratos estatales, sin embargo, se sostiene que suelen ser títulos complejos, en la medida en que no se encuentra conformado solamente por el negocio jurídico, sino también por otros documentos - entre otros- como actas, constancias de cumplimiento o recibo de las obras, y facturas elaboradas por la Administración y por el contratista, en los que conste la existencia de la obligación a favor de este último y a partir de los cuales sea posible deducir de manera clara y expresa tanto su contenido como su exigibilidad. Por lo que la exigibilidad del título dependerá de que reúna unos requisitos formales y sustanciales, aunado al hecho de que su conformación sea acorde con las condiciones previstas en el contrato estatal para el cobro de las obligaciones, debido a que lo pactado es ley para las partes¹². Por lo anterior, es necesario entrar a determinar en cada caso particular conforme al contrato - cuándo se encuentra constituido un título ejecutivo para que las obligaciones contenidas en éste sean exigidas.

Al respecto, el CPACA contempla en su artículo 99 y 297 cuáles son los documentos que prestan mérito ejecutivo de la siguiente manera:

ARTÍCULO 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

¹⁰ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto del 28 de junio de 2026, radicación No. 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253).

¹¹ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil veintidós (2022). Radicado: 2021-00006. M.P. José Ascención Fernández Osorio.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección A, Sentencia del 8 de junio de 2022, radicación No. 25000-23-36-000-2015-01521-01(56907)

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

4. Las demás garantías que, a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.

ARTÍCULO 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.

Valga recordar que el artículo 1495 del Código Civil contempla que las obligaciones que se emanan de los contratos son de dar, hacer y no hacer. Frente a ellas, el artículo 422 del CGP no realiza diferenciación alguna, por lo que será posible en vía ejecutiva solicitar el cumplimiento de cualquier tipo de obligación contenida en el contrato, siempre que ella revista las condiciones para que pueda constituirse como un título ejecutivo.

Lo anterior representa una aclaración de suma importancia, en tanto que las obligaciones que se emanan del contrato contienen especificidades que son indispensables para que pueda entenderse que el objeto se ha ejecutado a satisfacción, cumpliendo así con la búsqueda del interés general y el cumplimiento de los fines del Estado.

ii.iii. Las constancias de cierre de los expedientes contractuales incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuada la liquidación del contrato.

Sobre la naturaleza del acto de cierre del expediente, se ha indicado que corresponde a 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. Principalmente, la constancia de cierre del expediente contractual constituye una disposición de correcta y debida organización y administración de una carpeta de la Entidad pública en la esfera infra orgánica, pues opera al interior de la Administración, sin imponer cargas a particulares o contratista.

En principio, se sostuvo para entidades como la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente¹³, que el cierre del expediente debía llevarse a cabo únicamente en dos eventos, a saber; (i) cuando la administración establece condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes; o (ii) una vez vencido los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento. Es decir, que, de no estarse en alguno de esos dos escenarios, no era posible ni viable hacer un acta de cierre del expediente. Sin embargo, dicha posición posteriormente fue variada, y adicional a los eventos previstos en el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, considero la Agencia, debía extenderse el deber de dejar constancia del cierre - a otro tipo de escenarios, bajo el entendido que no existe

¹³ Asesoría Jurídica de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, Concepto No c-469 de 2022.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

norma que prohíba que la entidad haga el cierre del expediente contractual en aquellos eventos en los que no esté obligada. Por ello, se planteó la posibilidad que estas constancias o actos de cierre pueden considerarse útiles no solo para dejar constancia del vencimiento de las garantías y de la condiciones de los bienes y las obras desde la perspectiva ambiental, sino incluso, del punto final de la actuación contractual, precisándose que la obligación del cierre del expediente no está condicionada al hecho de que el contrato se hubiere liquidado.

Asimismo, el Consejo de Estado¹⁴, sobre la posibilidad o no de llevar a cabo el cierre del expediente contractual en los contratos en los que no se llevó a cabo la liquidación, manifestó lo que a continuación se transcribe:

"De ahí que, aun cuando de conformidad con lo expuesto en este concepto no hay lugar a la liquidación extemporánea del contrato estatal, para los efectos internos de la entidad, es posible proceder con el cierre del expediente del contrato estatal.

El Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional", dispone sobre el particular:

"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. (Decreto 1510 de 2013, artículo 37)"

La Sala considera que el expediente del proceso de contratación debe cerrarse no solo cuando se haya efectuado la liquidación del contrato y para dejar las constancias sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, sino también en los casos en los cuales no haya habido tal liquidación, con fundamento en principios constitucionales y legales que indican a todas luces que las entidades estatales deben ser diligentes en sus actuaciones y en tal virtud resulta necesario que procedan a poner un punto final a las mismas".

Sucede, entonces, que por la misma naturaleza de la liquidación y lo que en ella se consigna, existen hechos que son importantes para la administración, tales como la vigencia de las garantías y el saldo o cierre de cuentas; los cuales, ante la ausencia e imposibilidad de liquidar el contrato, pueden llegar a ser consignados en el documento del cierre del expediente contractual, a efectos de dejar únicamente constancia sobre su estado.

En consecuencia, se considera que resulta pertinente que para aquellos casos en los que operó la caducidad del medio de control de controversias contractuales y no se practicó la liquidación del contrato, la Entidad pueda proceder hacer el cierre del expediente del proceso de contratación, en el que si bien no se podrá revivir o reabrirse los términos de interposición de los medios de control que han caducado, ni tampoco se podrá efectuar algún tipo de reconocimiento patrimonial, si sirva como un instrumento que permita entre otras cosas dejar constancia de los siguientes puntos: (i) relacionar y comparar lo ejecutado con lo pagado; (ii) hacer un estado final de los contratos celebrados; (iii) verificar las vigencias y estado de las garantías; (iv) dejar las constancias sobre la pérdida de competencia de la liquidación; y (v) verificar la existencia de saldos o cierre de cuentas - a efectos de llevar a cabo un proceso de saneamiento y depuración contable sobre obligaciones que a hoy ya no son exigibles.

ii.iv. Los procesos de saneamiento y depuración contable.

Con la expedición de la Ley 716 de 2001, y sus modificaciones y reglamentaciones, se implementó la obligación de adelantar las gestiones administrativas necesarias para que las entidades públicas depuren su información contable, con la finalidad que los estados financieros revelen de manera fidedigna su situación económica y financiera y permitir la adopción de decisiones acorde con su realidad patrimonial.

Señaló el Consejo de Estado, que el fundamento para la expedición de la citada ley estaba en la necesidad de dotar a la Administración Pública de una herramienta que le permitiera establecer resultados contables para la toma de decisiones, así como generar cambios

¹⁴ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto del 28 de junio de 2026, radicación No. 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

institucionales que generaran estados financieros confiables, oportunos y concordantes con la realidad institucional de las diferentes formas de organización estatal. Para tales efectos las entidades públicas se encuentran en la obligación de identificar cada uno de los bienes, derechos y obligaciones que afectaran el patrimonio público y realizar el acopio de la documentación suficiente y pertinente que soportara su correspondiente depuración. Para ello, el área competente debía adelantar un estudio técnico acerca del proceso de saneamiento para someterlo a consideración de un comité, instancia que se encarga de recomendar si era o no procedente la depuración de los valores contables para proponer su supresión o incorporación en los estados financieros, según fuera el caso¹⁵.

Sin embargo, la Ley 716 de 2001, no se encuentra vigente, pero a pesar de ello, las entidades públicas en todo caso tienen la obligación de garantizar que las cifras y demás datos contables contenidos en sus estados, informes y reportes cumplan con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad definidas por la Contaduría General de la Nación en el plan general de Contabilidad. Para garantizar dicho plan, la Contaduría General de la Nación emitió la Resolución No. 357 de 2008 modificada por la Resolución 193 de 2016, "por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación de la Contaduría General de la Nación", con el fin de establecer directrices y procedimientos mínimos dotados de fuerza vinculante, para efectos de la adopción por parte de los representantes legales de las entidades públicas, de los correspondientes procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar que la información financiera, económica, social y ambiental cumpla con las características cualitativas de que trata el régimen de contabilidad pública.

Por tal razón, la resolución en cita señala que las entidades públicas cuya información contable no refleje su realidad financiera, económica y ambiental, deben adelantar las gestiones administrativas tendientes a depurarla. En lo pertinente, el numeral 3.2.15 establece lo siguiente:

"Depuración contable permanente y sostenible (...) Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia representación fiel.

Así mismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

Bienes y Derechos

- a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;
- b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;
- c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera causal relacionada con su extinción;
- d) Derechos e ingresos reconocidos sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;
- e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan".

Bajo tal entendido, la Entidad deberá realizar todas las acciones que considere pertinentes para depurar los saldos contables, con el objetivo de reflejar la información fidedigna de los estados financieros y contables, especialmente frente a aquellas obligaciones sobre las cuales

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 10 de diciembre de 2003, radicado No. 11001-03-06-000-2013-00418-00.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

no es posible que alguna persona pueda alegar un derecho o exigibilidad frente a ellos, especialmente por haber acaecido fenómenos como la prescripción o la caducidad, según se explicó en el acápite II. II. del presente concepto.

ii.vi. Análisis del caso en concreto y conclusiones.

A partir de las reflexiones anteriores se realizarán precisiones puntuales frente a las preguntas elevadas a consulta a la Secretaría Jurídica.

1. De haberse perdido competencia para liquidar, por favor indicar el trámite administrativo y financiero que deberá surtirse por parte de la Secretaría de Infraestructura, para liberar los recursos asignados para dicho contrato.

No es posible dar una única respuesta al interrogante formulado en esta pregunta, pues ello dependerá de varios factores.

Por ejemplo, en caso de haberse perdido competencia para liquidar el contrato por haber acaecido la caducidad del medio de control de controversias contractuales y siempre que no exista título ejecutivo a favor del contratista en virtud de la ejecución del contrato, y dado que no será posible que la Administración con posterioridad a dicho plazo suscriba documento alguno con miras a declarar la extinción de obligaciones contractuales o constitutivo de reconocimientos patrimoniales; la liberación de los recursos se podrá llevar a cabo en virtud del proceso de saneamiento y depuración contable que para el efecto tenga implementado el Municipio, lo anterior, porque se estaría frente a situaciones sobre las cuales ya no es posible ejercer cobro, por cuanto ha operado causal relacionada con su extinción convirtiéndolas en obligaciones naturales. En todo caso, y tal como se abordó en el acápite II.III., se sugiere, que previo adelantar el proceso de saneamiento y depuración contable, se pueda elaborar el documento de cierre del expediente que dé cuenta de la trazabilidad de la actuación y del estado del contrato, así como el de las obligaciones.

Situación similar, se presentaría en los casos en los que se evidencie la existencia de obligaciones claras, expresas, pero actualmente no exigibles, en el entendido que haya prescrito para el acreedor la acción de cobro según los términos de caducidad contenidos en el artículo 164 numeral 2 literal k) del CPACA.

Ahora, otro será el escenario en el que a pesar de que el contrato no se haya liquidado - existan obligaciones derivadas de él que se han hecho exigibles durante su ejecución y que consten en un título ejecutivo¹⁶; allí, a pesar de ausencia de liquidación, nada impide para que el acreedor pueda intentar la acción ejecutiva siempre y cuando no haya operado para él la prescripción frente al cobro, por lo que encontrándose vigente dicho término no será posible que la Entidad pueda ordenar la liberación de saldos sobre obligaciones que actualmente son exigibles.

2. De existir saldos a favor del contratista, probados como actividades contractuales cumplidas conforme al expediente contractual, cómo deberá proceder la Secretaría de Infraestructura frente a dicha reclamación o reconocimiento.

De existir saldos a favor del contratista que consten en títulos ejecutivos conforme al contrato estatal suscrito¹⁷, y siempre que frente a ellos no haya prescrito la acción de cobro para el acreedor, se considera viable que la Entidad pueda realizar su pago en caso de reclamación o exigencia, ya que de no hacerlo, el Municipio estaría incurriendo en mora¹⁸, situación que

¹⁶ Para el Consejo de Estado, se trata por ejemplo de pagos pendientes reconocidos en actas parciales de obra, o de cualquier otra forma en que se configure un título ejecutivo, con una obligación clara, expresa y actualmente exigible, puede intentarse la acción ejecutiva dentro del término de ley. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 6 de agosto de 2003, radicado No.1453.

¹⁷ En ese sentido, los títulos ejecutivos contractuales deben conformarse teniendo como referencia las condiciones que hayan pactado las partes, en virtud del principio de normatividad de los contratos –el contrato es ley para las partes– (art. 1602 CC). La anterior característica hace que por lo general aquellos sean complejos, ya que no es suficiente la aportación del título-valor que haya empleado el contratista para realizar el cobro directo ante la entidad contratante, sino que también es necesario que obren en el expediente los demás documentos que se hayan acordado para proceder con los desembolsos respectivos.

¹⁸ Artículo 4 numeral 8 de la ley 80 de 1993, en concordancia con los artículos 1608, 1609 y 1617 del Código Civil.

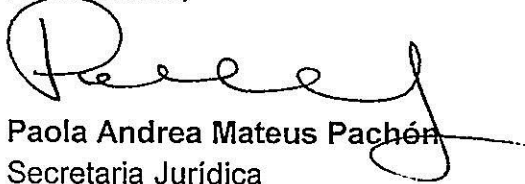
DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00075524
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

faculta al contratista para que solicite la indemnización por los perjuicios causados - art. 1930 del código civil-, y que para el caso de las prestaciones en dinero corresponde al pago de intereses –art. 1617 del código civil-¹⁹.

Ahora, de no ser así, es decir, de no existir título ejecutivo a favor del contratista, no es posible reconocer o pagar suma de dinero alguna.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.

Atentamente,



Paola Andrea Mateus Pachón
Secretaria Jurídica

Revisó: Iván Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho
Proyectó: Rubén Darío Rojas Herrera/ Abg. Cps No. 1835 de 202

¹⁹ Sobre el particular vale la pena consultar del Consejo de Estado Sección Tercera, la sentencia de 10 de junio de 2009, proceso radicado bajo el No. 40001-23-31-000-3149-01, (16.495). F.J. No. 2.4.