

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 1 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

<b>1. OBJETVO</b>
Establecer la ruta para adelantar el trámite una vez liquidado el contrato o convenio o en su defecto cuando la Agencia de Desarrollo Rural-ADR, ha perdido competencia para su liquidación por el vencimiento de los términos.

<b>2. ALCANCE</b>
El procedimiento interno que se describe en el presente documento inicia desde proyectar la constancia de cierre y archivo del expediente contractual, hasta el archivo de la misma en el expediente contractual correspondiente.

<b>3. MARCO NORMATIVO APLICABLE</b>
<p>Artículo 60 y 61, Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".</p> <p>Artículo 11, Ley 1150 de 2007, "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".</p> <p>Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública". y todas aquellas normas que la modifiquen y la deroguen.</p> <p>Decreto Ley 019 de 2012. "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".</p> <p>Decreto 1082 de 2015, "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional".</p> <p>Artículo 141, Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p> <p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C., 16 de marzo de 2015. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación: 52001-23-31-000-2003-00665-01(32.797).</p> <p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C., 10 de noviembre de 2016. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación: 52001-23-31-000-2003-00665-01(56.179).</p> <p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Bogotá D.C., 1 de agosto de 2019. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación:05001-23-33-000-2018-00342-01 (62.009), Demandante: Consorcio Estación 2013, Demandado: Metroplus S.A. Temas: Sentencia de unificación jurisprudencial - Caducidad del medio de control de controversias contractuales en Ley 1437 de 2011 - Contabilización del término en casos de liquidación extemporánea del contrato.</p> <p>Lineamientos y Manuales contemplados en la página de Colombia Compra Eficiente y por la Agencia de Desarrollo Rural -ADR.</p> <p>Y todas aquellas normas que modifiquen, deroguen, adicionen, subroguen o compilen las mencionadas con anterioridad.</p>

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 2 de 11

Clasificación de la Información: Publica  Reservada  Clasificada

#### 4. DEFINICIONES

- **ACTA DE LIQUIDACIÓN:** documento en el cual constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.
- **CONTRATOS DE TRACTO SUCESIVO:** Aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo
- **LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES:** Es entendida como aquella etapa posterior al vencimiento del término de ejecución contractual en la cual la administración y el contratista, de manera inicial, realizan un balance del cumplimiento de las prestaciones derivadas de la relación contractual. En esta, se identifica la existencia de obligaciones o derechos pendientes a cargo de las partes, se hace un corte definitivo de la relación y se define quién y cuánto se deben cada una.
- **LIQUIDACION BILATERAL:** Es un mecanismo de solución de conflictos, puesto que, con su aceptación y posterior firma, las partes aceptan el estado de cuentas y la ejecución de las obligaciones a su cargo, para así declararse a paz y salvo.
- **LIQUIDACION UNILATERAL:** Tiene lugar cuando el contratista no concurre a la liquidación de común acuerdo o voluntaria o porque ésta no se intenta, o fracasa, en cuyo caso se realiza unilateralmente por la entidad contratante mediante acto administrativo motivado, susceptible del recurso.
- **SECOP II:** Plataforma transaccional con cuentas para las entidades estatales y los proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las entidades estatales crean, evalúan y adjudican procesos de contratación. Facilita el proceso de selección en línea.

#### 5. CONDICIONES GENERALES PARA EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, definió los contratos sobre los cuales la entidad debe realizar la liquidación, bien sea bilateral o unilateral, así:

- Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato. La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Por su parte, los plazos establecidos para proceder con la liquidación, así como su forma (unilateral o bilateral), están determinados en la Ley 1150 de 2007, así:

- 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

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 3 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

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.

Vencido el plazo anteriormente descrito, no existe norma alguna que permita que la liquidación de los contratos se realice por fuera de los plazos establecidos en la norma, y el hacerlo acarrearía responsabilidades para los servidores públicos designados, por extralimitación en el ejercicio de sus funciones en los términos del artículo 6 y 121 de la Constitución Política de Colombia, a saber:

- Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

- Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Así las cosas, se puede concluir que la liquidación realizada por fuera de los plazos anteriormente descritos adolecerá de vicios de legalidad, por falta de competencia de la administración. De la misma manera, la demanda a la que se acuda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, que se interponga por fuera de los términos previstos en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), tendrá como consecuencia la eventual declaratoria de vencimiento del término de caducidad.

Por tanto, si la liquidación del contrato no se efectúa por mutuo acuerdo, o la administración no la practica unilateralmente en los plazos legalmente establecidos, ésta pierde competencia para adelantar tal trámite. Toda liquidación que se efectúe una vez la administración ha perdido la competencia o por fuera del término de caducidad, vicia la actuación.

#### JURISPRUDENCIA

Con respecto a la jurisprudencia del Consejo de Estado, se puede decir que la misma ha sido armónica en cuanto a la facultad y plazos establecidos para proceder con la liquidación de los contratos. En sus pronunciamientos, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, ha reiterado su posición jurisprudencial, así:

En cuanto a la liquidación propiamente:

La liquidación de los contratos estatales se define como aquella actuación posterior a la terminación normal o anormal del contrato, o aquella etapa del contrato que sigue a su terminación, mediante la cual lo que se busca es determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de ésta forma realizar un balance final o un corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién le debe a quién y cuanto, bien por las partes de común acuerdo, por la administración unilateralmente o en su caso por el juez, es decir para "dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial".

En últimas, la liquidación del contrato estatal es una figura o etapa contractual mediante la cual lo que se procura es finalizar la relación negocial mediante la realización de un balance final o un corte definitivo de las

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 4 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

cuentas, para determinar quién le debe a quién y cuanto y puede ser de carácter bilateral si se realiza de común acuerdo por las partes, unilateral si es efectuada por la administración de forma unilateral, o judicial si quién realiza el corte definitivo de las cuentas es el funcionario judicial.

En cuanto a la competencia para liquidar:

"En lo relativo a la competencia temporal de la administración para liquidar los contratos estatales, conforme a lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, con la reforma introducida por la ley 446 de 1998, se tiene que una vez vencido el plazo contractual las partes disponen de 4 meses para efectuar la liquidación bilateral; en caso de no realizarse así, la Administración tiene 2 meses más para hacerlo unilateralmente; y en el evento en que así no lo hubiere hecho, podrá intentarla hasta antes de que transcurra el término de 2 años más, momento en el que entonces habrá operado la caducidad de la acción contractual. Y esto es así aún en el caso de los contratos interadministrativos, pues la liquidación unilateral del contrato es una facultad legal, pero no de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante, ya que la Ley 80 de 1993 en ninguna parte la enlista como tal".(1)

Obsérvese que esta última disposición, al prescribir que el interesado puede demandar ante la jurisdicción la liquidación unilateral dentro de los dos años siguientes, tácitamente está autorizando a la administración para hacerlo de manera unilateral durante ese tiempo; o más exactamente, como lo determinó la jurisprudencia que se viene de reseñar, la autoriza implícitamente para hacerlo hasta antes de que se le notifique el auto admisorio de la demanda de acción contractual iniciada por el contratista, tendiente a que la liquidación del contrato se haga por vía judicial.

Téngase en cuenta que para ejercitar la acción contractual están interesadas las dos partes, esto es, el contratista y la entidad contratante; repárese también que la norma indica que esos interesados "podrán" acudir, lo que significa que se trata de una facultad y no una obligación. En el caso del particular, éste acudirá a la jurisdicción en ejercicio de su autonomía privada; por su parte la administración ejercerá esta facultad como un deber funcional, cuando no logre un acuerdo con el contratista, o cuando carezca de elementos necesarios para liquidar unilateralmente el contrato.

En otras palabras, la expresión "podrá" indica, respecto de la administración, que ésta tiene el atributo de escoger, mientras el término de caducidad de la acción contractual no haya vencido, si liquida unilateralmente o si acude ante la jurisdicción. Ello es así, pues la entidad contratante conserva su poder de dirección del contrato estatal, y en tal virtud, solamente si las circunstancias específicas de cada contrato impiden que la administración ejerza dicho poder, podrá acudir ante el juez para que sea éste quien determine ese balance final o corte definitivo de cuentas en que consiste la liquidación del contrato.

Esta Sala de Subsección ha reiterado esta hermenéutica de la norma en varias oportunidades, entre otras, en Sentencia del 30 de julio de 2013, expediente 23136; en Sentencia del 16 de marzo de 2015, expediente 32.797; y más recientemente en sentencia del 8 de junio de 2016, expediente 39665". (2)

En cuanto a las consecuencias derivadas de la omisión de la liquidación en el término legal:

Dado que la ley fija expresamente los plazos para efectuar la liquidación de los contratos estatales, el hecho de que las partes dejen vencer dichos términos sin efectuar la liquidación, ya sea de mutuo acuerdo o unilateralmente, trae como consecuencia indefectible que tales partes pierdan la competencia que tenían para realizar la liquidación del contrato. No puede olvidarse que la ley, que es la fuente principal de la competencia administrativa, condiciona algunas veces dicha competencia a que la misma se ejerza dentro de cierto tiempo, o en un determinado lugar o ámbito territorial, o solamente respecto de cierto aspecto o materia, o con sujeción a ciertas formalidades y requisitos especiales. En estos casos, el incumplimiento en las limitaciones y condiciones impuestas por la ley, hace que la competencia respectiva se pierda, y si de hecho se ejerce por fuera de tales restricciones y condiciones, el acto que se expida o celebre, ya sea en forma unilateral o mediante un acuerdo

 <p>MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL</p> <p><b>ADR</b> Agencia de Desarrollo Rural</p>	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 5 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

de voluntades, resultaría viciado de nulidad.

En este sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, mediante sentencia de unificación jurisprudencial (3), estableció la caducidad del medio de control de controversias contractuales, previsto en Ley 1437 de 2011, para efectos de determinar la contabilización del término en casos de liquidación extemporánea del contrato. Entendidos, según la sentencia de unificación, los términos de liquidación extemporánea del contrato estatal, una vez vencido el plazo previsto para la liquidación bilateral y unilateral, esto es en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación dentro del término inicial, o sea, pasados los primeros seis (6) meses que señala la ley. En este sentido puntualizó el Consejo de Estado:

"En esta oportunidad, la Sala Plena de Sección Tercera unificará su postura en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados de manera extemporánea, y lo hará para resolver una controversia originada en la inconformidad que manifiesta el contratista frente al contenido del acta de liquidación que fue suscrita por ambas partes después del vencimiento del término convencional o legal supletorio que tenían las partes para que esa operación se realizara de forma concertada (de 4 meses), y de la finalización del término que tenía la administración para liquidarlo unilateralmente (de 2 meses), pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último.

Escapa a esta unificación, la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera, no solo de los términos fijados para la liquidación por las partes de mutuo acuerdo, sino de los establecidos para la expedición del acta de liquidación unilateral, e incluso luego de los dos años siguientes a la terminación de este último, por cuanto los supuestos del caso sub-lite no dan lugar a ello". (4)

No obstante la sentencia de unificación sobre la contabilización del término en casos de liquidación extemporánea del contrato estatal, el Consejo de Estado, sigue manteniendo su jurisprudencia sobre la competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o intervenir en la liquidación bilateral de un contrato estatal, en tanto ésta se pierde cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales y, en caso de ejercerla extemporáneamente, el acto bilateral o el acto unilateral, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez.

En este sentido, respecto a lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, explica el Consejo de Estado:

"Por otra parte, conviene advertir que, cuando el precepto señala que la liquidación bilateral o unilateral del contrato puede practicarse dentro del bienio que transcurre luego del vencimiento de los dos (2) meses indicados por el inciso segundo, "sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 136 del C.C.A.", dicha remisión no conduce exactamente a ese artículo que hoy en día está derogado, sino al artículo 164 del CPACA, actualmente vigente y de idéntico contenido normativo, y precisamente en el literal j del numeral 2º de dicha disposición normativa (en adelante, literal j).

(...)

Al contemplar este marco normativo, la Sala entiende que el acta de liquidación bilateral extemporánea no deja de ser un acto jurídico eficaz y vinculante para las partes del contrato estatal, y así lo reconoce explícitamente el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

(...)

En este orden de ideas, la Sala acomete una interpretación normativa de este texto acorde a las reglas de la lógica, técnica que forma parte del método de interpretación literal e incorpora entre otros los principios lógico formales de identidad ("una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo y en la misma relación") y de no contradicción ("es imposible que un atributo pertenezca y no pertenezca al mismo sujeto"), para concluir que

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 6 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

una liquidación bilateral extemporánea no puede tener, por el hecho de serlo, ni idéntico tratamiento, ni iguales consecuencias jurídicas que las que surgen de la omisión absoluta de la liquidación. Por tanto, descarta que en el supuesto de la liquidación bilateral extemporánea el conteo del término de caducidad aplicable sea el del apartado v) del literal j, destinado exclusivamente al evento en que la liquidación, en caso de requerirse, no se haya llevado a cabo por acuerdo entre las partes ni proferido por voluntad de la administración.

(...)

Ahora bien, el literal j contiene las variables temporales para la presentación oportuna de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, tanto como la consecuencia jurídica por no obedecerlos, no otra que la caducidad del medio de control sea que se la trate como institución del derecho procesal, fenómeno jurídico, presupuesto procesal y/o sanción por la inobservancia de una carga procesal, consistente en acudir a la jurisdicción dentro de los términos fijados por la ley. Finalmente, el acaecimiento de la caducidad imposibilita así la resolución de un determinado conflicto por el juzgador." (5)

Por lo anterior, considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad y de favorabilidad bajo los principios pro homine, pro actione y pro damato, la Sala Plena del Consejo de Estado, recoge parcialmente su jurisprudencia para establecer una forma unificada que enseña:

"(...) en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al apartado iii del literal j.

En este sentido, el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna". (6)

Precisamente, respecto a la improcedencia de la liquidación bilateral y unilateral una vez vencido el plazo de caducidad de la acción, ha puntualizado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

"En efecto, un documento de esas características podría constituir la fuente de obligaciones y derechos para las partes· como resultado de interpretaciones extensivas, razón por la cual la Sala considera que una liquidación bilateral que diere lugar a esas posibilidades en tales circunstancias estaría por fuera del ámbito de competencia temporal de la entidad y de sus funcionarios, así como de los principios que informan la actividad administrativa.

Así, en la medida en que de forma expresa o tácita se reconocieren sumas, o hubiere lugar a entender que se ha configurado tal reconocimiento, como resultado de ajustes o revisiones, de acuerdos, conciliaciones o transacciones, materializados en la liquidación bilateral, claramente la actuación correspondiente estaría afectada por el vicio de incompetencia temporal aludido, según como ha quedado anotado.

Las entidades estatales disponen de recursos públicos, razón por la cual de acuerdo con la Constitución Política, las leyes y los reglamentos, una vez expirado el plazo para la reclamación judicial sin que haya sido impetrada la demanda correspondiente, no se podrían reconocer sumas que llegasen a generar una obligación de índole patrimonial para las entidades estatales.

La negligencia de los contratistas al no interponer las acciones o medios de control respectivos para la tutela de sus eventuales derechos no puede ser saneada por parte de la entidad para que, por fuera de la legalidad, reconozca o pague sumas, supuestamente debidas.

Claramente, si la entidad procediere en tal sentido, es decir, reconociere o pagare las sumas referidas, la

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 7 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

actuación correspondiente estaría afectada de nulidad.

Lo anterior, tanto desde el punto de vista bilateral como unilateral. En efecto, la Sala considera que tampoco tiene cabida la expedición de un acto administrativo de liquidación unilateral después de fenecido el término máximo adicional prescrito por las normas, esto es, una vez expirado el plazo para que opere la caducidad de la acción, puesto que estaría viciado de falta de competencia temporal, en manifiesta vulneración del principio de legalidad.

En este orden de ideas, la Sala reitera 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 bilaterales 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 jurídica" (7)

En igual sentido, ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

"(...) la ilegalidad, por falta de competencia, para proferir un determinado acto administrativo no se puede purgar a través del "privilegio de decisión previa", porque si bien éste supone la toma de decisiones por parte del Estado sin necesidad de contar con el consentimiento de los afectados o con la anuencia previa del juez, éstas sólo pueden ser adoptadas en ejercicio de una competencia establecida en la ley. Así, el privilegio de lo previo no constituye el fundamento de la competencia; por el contrario, ésta es un presupuesto necesario de aquél"

En tal virtud, aun cuando existe la noción del privilegio de decisión previa en las actuaciones administrativas, de ninguna forma este podría ser el fundamento para proceder a expedir un acto en el cual constara la extinción de las obligaciones y menos aún la creación de derechos respecto de sumas que se deban entre las partes como consecuencia del contrato.

En efecto, recuérdese que el derecho de acción es un derecho subjetivo público, en tanto faculta a la persona para acudir a la jurisdicción, a fin de buscar la satisfacción de los intereses amparados por el derecho; y que la caducidad es la extinción de ese derecho a ejercer la acción por cualquier causa prevista en la ley, como el transcurso o paso del tiempo, de manera que, como lo señala la jurisprudencia "si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos". (8)

Ante la falta de competencia de la Entidad para liquidar el contrato unilateralmente y, de otra, la improcedencia para que las partes puedan hacerla bilateralmente, por la misma razón, vale decir, por el vencimiento del plazo de caducidad de la acción, le corresponde a la Entidad proceder con el cierre y archivo administrativo del expediente del contrato.

En este sentido, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló:

"... las 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" (9)

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 8 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

Concepto reiterado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que explica:

"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". (10)

Significa lo anterior que, de acuerdo con los principios y disposiciones constitucionales (artículo 209), legales (artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 de la Ley 80 de 1933) y procedimentales (Ley 1437 de 2011 - CPACA), las entidades deben hacer el cierre del expediente del proceso de contratación incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato y se haya perdido la competencia, 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 (11) 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 (por ejemplo, contables).

Como puede observarse, más allá del debate sobre los plazos para efectuar la liquidación de los contratos estatales, en atención a las normas sustanciales y procesales que han regulado este asunto a lo largo del tiempo, discusión que el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, vino a zanjar de manera expresa, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido uniforme en considerar que la falta de liquidación de dichos contratos, ya sea de mutuo acuerdo o de manera unilateral, dentro del plazo máximo establecido en la ley, que hoy en día es el de caducidad de la acción contractual, genera la pérdida de competencia de las partes para efectuar dicha liquidación por el aspecto temporal ("ratione temporis"). En consecuencia, el acta de liquidación bilateral o el acto administrativo de liquidación unilateral que se lleguen a realizar por fuera de dicho término estarían viciados de nulidad por falta de competencia, la cual podría ser declarada por la jurisdicción contenciosa administrativa.

(1) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C., 16 de marzo de 2015. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación: 52001-23-31-000-2003-00665-01(32.797).

(2) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C., 10 de noviembre de 2016. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación: 52001-23-31-000-2003-00665-01(56.179).

(3) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Bogotá D.C., 1 de agosto de 2019. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62.009), Demandante: Consorcio Estación 2013, Demandado: Metroplus S.A. Temas: Sentencia de unificación jurisprudencial - Caducidad del medio de control de controversias contractuales en Ley 1437 de 2011 - Contabilización del término en casos de liquidación extemporánea del contrato.

(4) Ídem, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas Bogotá D.C., 1 de agosto de 2019. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62.009).

(5) Ídem, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Consejero

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 9 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas Bogotá D.C., 1 de agosto de 2019. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62.009).

(6) Ídem, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Bogotá D.C., 1 de agosto de 2019. Referencia: Controversias Contractuales. Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62.009).

(7) Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Álvaro Namen Vargas. Bogotá D.C., 28 de junio de 2019. Referencia: Radicación: 11001-03-06-000-2015-00067-00 (2253).

(8) Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 1998.

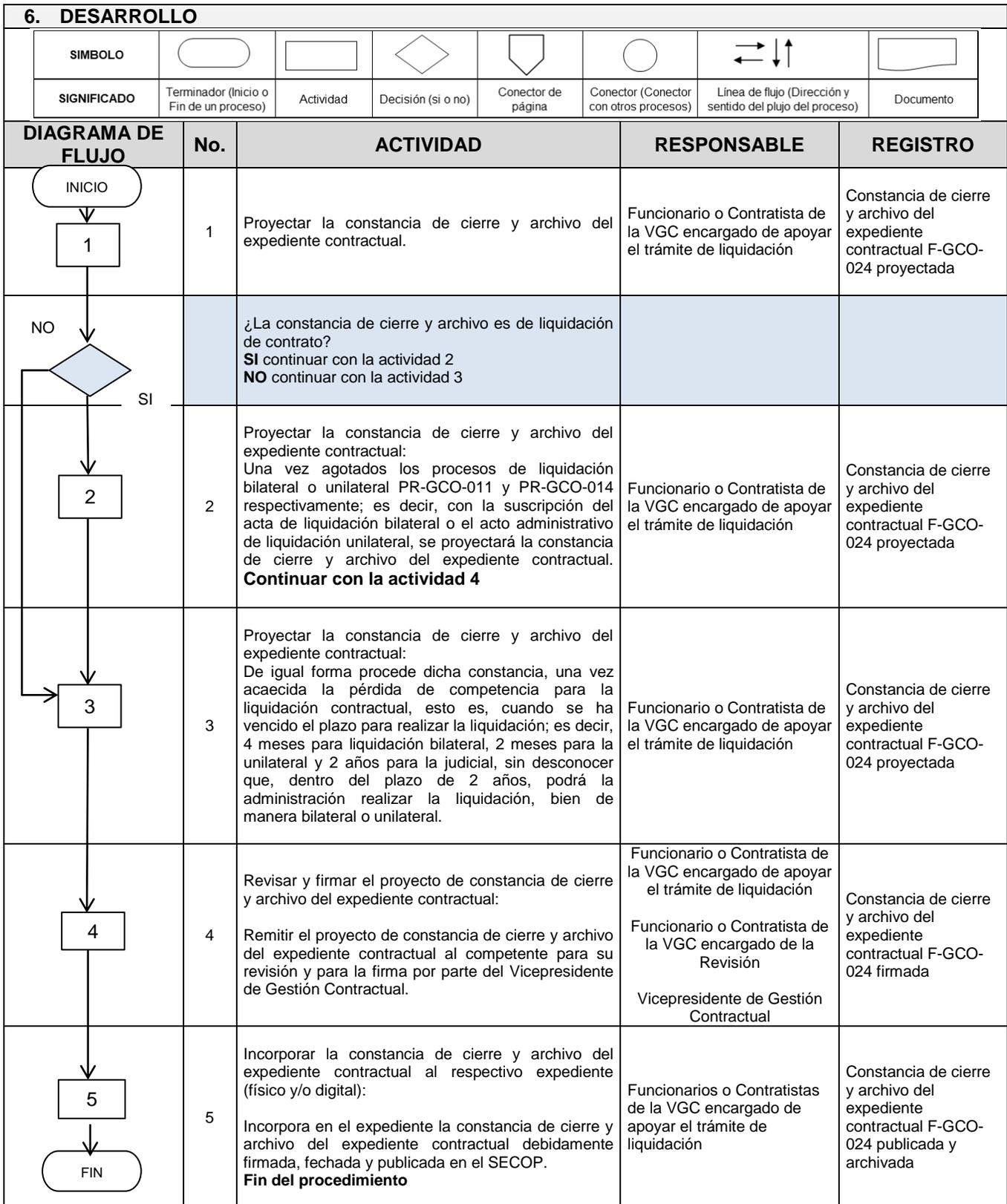
(9) Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Edgar González López, Bogotá D.C., 8 de marzo 2017, radicado: 11001-03-06-000-2016-00102-00(2.298).

(10) Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Álvaro Namen Vargas. Bogotá D.C., 28 de junio de 2019. Referencia: Radicación: 11001-03-06-000-2015-00067-00 (2.253).

(11) Definido en el artículo 2.2.1 .1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, así: "Proceso de Contratación: Conjunto 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".

	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 10 de 11

Clasificación de la Información: Publica  Reservada  Clasificada



	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>Código</b>	PR-GCO-015
	<b>CIERRE Y ARCHIVO ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS</b>	<b>Versión</b>	01
		<b>Página</b>	Página 11 de 11

**Clasificación de la Información:** Publica  Reservada  Clasificada

<b>7. DOCUMENTOS ASOCIADOS</b>
Constancia de cierre y archivo del expediente contractual F-GCO-024 Liquidación contractual bilateral PR-GCO-011 Liquidación contractual unilateral PR-GCO-014

<b>8. CONTROL DE CAMBIOS</b>		
<b>VERSIÓN</b>	<b>FECHA</b>	<b>RAZÓN DE LA ACTUALIZACIÓN</b>
01	20/10/2022	Versión Inicial- Aprobado en el Comité Institucional de Gestión y Desempeño N.12 del 2022.

<b>ELABORÓ</b>	<b>REVISÓ</b>	<b>APROBÓ</b>
<b>Nombre:</b> Wilson Giovanni Galindo González <b>Cargo:</b> Contratista <b>Dependencia:</b> Vicepresidencia de Gestión Contractual	<b>Nombre:</b> Cesar Augusto Vergara Cantillo <b>Cargo:</b> Contratista <b>Dependencia:</b> Vicepresidencia de Gestión Contractual  <b>Nombre:</b> Vanessa Katerine Villamizar Mogollón <b>Cargo:</b> Contratista <b>Dependencia:</b> Oficina de Planeación- Equipo SIG	<b>Nombre:</b> John Fredy Toro González <b>Cargo:</b> Vicepresidente de Gestión Contractual <b>Dependencia:</b> Vicepresidencia de Gestión Contractual