

Bogotá, D.C.



Doctor  
**JUAN CAMILO SANTAMARIA HERRERA**  
Subdirector de Consolidación, Gestión e Investigación  
Dirección Distrital de Contabilidad  
Secretaría Distrital Hacienda  
Correo: [jsantamaria@shd.gov.co](mailto:jsantamaria@shd.gov.co)  
NIT 899999061  
Carrera 30 N° 25 90 Piso 4 CAD  
Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	No 2021IE023085
Descriptor general	Contabilidad
Descriptores especiales	Depuración contable de contratos por falta de liquidación.
Problema jurídico	Cuándo los contratos y/o convenios interadministrativos celebrados por las entidades distritales pierden competencia para liquidar ¿Los derechos y obligaciones para las entidades participes se extinguen? De ser así ¿las entidades distritales deben depurar los saldos de los derechos y obligaciones que quedaron pendientes de legalización?
Fuentes formales	Ley 80 de 1993: artículo 60 Ley 1150 de 200: artículo 11 Ley 1437 de 2011: artículos 141 y 164 Decreto 1082 de 2015: artículo 2.2.1.12.4.3 Concepto 2253 de 2013 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Directiva 001 de 2021 de la Secretaría Jurídica Distrital Resolución 193, expedida por la Contaduría General de la Nación

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El Subdirector de Consolidación, Gestión e Investigación de la Dirección Distrital de Contabilidad de la Secretaría Distrital Hacienda solicita concepto relacionado con los derechos y obligaciones que asumen las entidades del Distrito cuando se encuentran inmersas en situaciones en las que no se ha podido realizar la liquidación de contratos y convenios interadministrativos, sea de manera bilateral o unilateral, dentro de los plazos y las condiciones originalmente acordadas o las establecidas por la ley y en consecuencia, perdieron competencia para liquidar, en particular:

1

35.F.01  
V.10

¿Los derechos y obligaciones para las entidades participes se extinguen? De ser así ¿las entidades distritales deben depurar los saldos de los derechos y obligaciones que quedaron pendientes de legalización?

Informa que por esta situación se presentan recursos que no se han podido legalizar contablemente por parte de los Entes y Entidades de Gobierno del Distrital Capital.

## **CONSIDERACIONES**

Para absolver la consulta formulada, esta Dirección se referirá a la Liquidación de los contratos, a la improcedencia de la liquidación bilateral y unilateral de estos, una vez vencido el plazo de caducidad de la acción, a las Obligaciones Naturales y al cierre del expediente Contractual.

### **1. Consideraciones Generales sobre la Liquidación de los contratos**

Según el Diccionario de la lengua de la Real Academia Española (RAE), el término *liquidar* significa: *hacer el ajuste formal de una cuenta; saldar, pagar enteramente una cuenta.*

Referente a la Contratación Estatal, la liquidación del contrato es un procedimiento, a través del cual la administración y el contratista cruzan cuentas respecto de sus obligaciones, y acreencias pendientes, se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales, como también respecto de las novedades presentadas durante su desarrollo. Es un acto que tiene por objeto aclarar y definir todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>1</sup> ha sostenido:

*“La liquidación es, pues, una etapa o fase del proceso de contratación del Estado que termina con un acuerdo o un acto administrativo, en el que constará la extinción del vínculo contractual y cuya virtualidad es la de cerrar definitivamente la relación entre los contrayentes y dar certeza y seguridad jurídica de la situación en que queda luego de finalizar la ejecución del contrato y, además, es un escenario propicio para precaver y solucionar futuras controversias entre las partes con ocasión de su ejecución. Como puede apreciarse, su importancia es inobjetable, por lo que resulta paradójico para esta Sala que sea, en algunas ocasiones, desatendida por las partes del contrato estatal cuando ella se impone.”*

---

<sup>1</sup> Concepto Radicación interna: 2253 Número Único: 11001-03-06-000-2015-00067-00 veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016), Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

*(...) Por tanto, de acuerdo con el lenguaje común, liquidar un contrato es ajustar, saldar, pagar o determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, así como ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual.*

*(...) La liquidación entonces es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado. Tiene por objeto definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto, esto es, debe dar fe de su estado económico y de los derechos y obligaciones de las partes; proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar; declararse a satisfacción de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas, y finiquitar así el vínculo contractual.”*

El marco normativo de la figura jurídica de la liquidación de los contratos estatales está previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>2</sup> y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007<sup>3</sup>.

*“Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. <Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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.”*

---

<sup>2</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

<sup>3</sup> 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.

Referente al plazo para liquidar un contrato estatal, la Ley 1150 de 2007 señala:

“Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

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

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

*Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.” (Resaltado fuera de texto)*

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, establece las siguientes reglas sobre el plazo para liquidar los contratos estatales:

- a) Los contratos estatales deben ser liquidados de común acuerdo dentro del término señalado en los pliegos de condiciones o el estipulado por las partes en el contrato, término que puede ser modificado por voluntad de las partes.
- b) En el evento que no se diga en el pliego de condiciones o no se pacte en el contrato, la liquidación de común acuerdo debe hacerse dentro de los cuatro meses siguientes al vencimiento al término de ejecución del contrato.
- c) Vencido el término pactado o el que de forma supletiva ha dispuesto la ley para la liquidación de común acuerdo, la administración cuenta con dos meses para liquidar el contrato.
- d) Una vez vencidos los dos meses, dentro de los dos años siguientes, las partes mantienen la posibilidad de liquidar el contrato de común acuerdo, y la administración de liquidarlo unilateralmente.

Llegado el caso en el cual las partes no hayan liquidado el contrato bilateralmente o por mutuo acuerdo, ni la entidad estatal lo haya hecho de forma unilateral o respecto de puntos no liquidados, de conformidad con artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, el juez administrativo está investido con la competencia para liquidarlo:

*“Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.(...)” (Resaltado fuera de texto)*

En consideración a la citada norma, el juez del contrato es competente para conocer de la pretensión referida y a definir el estado final de las obligaciones y derechos de las partes para darle terminación. Es del caso resaltar que el mencionado artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, resulta aplicable en los términos del artículo 164 del mismo texto legal, pues en ella se fija el término máximo para interponer la acción contractual y obtener la liquidación del contrato en sede judicial.

En efecto, dispone el artículo 164 de la ley mencionada:

*“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.*

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

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

*i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*

*ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*

*iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*

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

*v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2)*

5

35.F.01  
V.10

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; (...)" (Resaltado fuera del texto)

De la lectura de las referidas normas se concluye que *Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran*, deben ser objeto de liquidación, *excepto los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.*

Adicionalmente, que existen tres posibilidades de liquidar los contratos que deben darse dentro de los plazos que establece la norma: a) bilateral o de común acuerdo; b) unilateral y; c) Judicial.

## **2. Improcedencia de la liquidación bilateral y unilateral una vez vencido el plazo de caducidad de la acción**

Las partes pierden la oportunidad para liquidar el contrato, en primer término, por falta de competencia temporal, por cuanto el término que señala la ley es de orden público y por lo tanto, de inmediato cumplimiento.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>4</sup> manifestó:

*“Liquidación bilateral o unilateral del contrato por fuera del término adicional máximo prescrito legalmente – Ilegalidad. [L]as liquidaciones bilaterales o unilaterales por fuera del plazo dispuesto por la ley para que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales resultan inválidas. Las primeras, debido a la falta de competencia temporal de la entidad que concurre en esa circunstancia anómala a expresar su voluntad y por el vicio de nulidad absoluta por objeto ilícito, al desconocer las normas de orden público que establecen el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (art. 164, Ley 1437 de 2011). Y la segunda, también por falta de competencia temporal (ratio temporis) y extralimitación de funciones (arts. 6, 121 y 122 C.P.). (...) [L]a 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 para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales y, en caso de ejercerla extemporáneamente, el acta bilateral o el acto unilateral, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez. (...) [N]o 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*

6

<sup>4</sup> Concepto Radicación interna: 2253 Número Único: 11001-03-06-000-2015-00067-00 veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016), Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

35.F.01  
V.10

*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.” (Resaltado fuera del texto)*

### **3. Obligaciones Naturales**

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado considera que una vez expirado el término de caducidad de la acción sin que se hubiese liquidado el contrato estatal por mutuo acuerdo o unilateralmente por la Administración, las obligaciones pendientes entre las partes se convierten en obligaciones naturales. Significa lo anterior que las mismas no resultan exigibles entre las partes, pues no existe acción para hacerlas exigibles:

*“Ahora bien, a juicio de la Sala, una vez expirado el término de caducidad de la acción sin que se hubiese liquidado el contrato estatal por mutuo acuerdo o unilateralmente por la Administración, las obligaciones pendientes entre las partes se convierten en obligaciones meramente naturales, o sea, no son exigibles entre ellas, por cuanto carecen de acción. En efecto, de acuerdo con el artículo 1527 del Código Civil, se constituirían 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, en razón de ellas”, como ocurre con “las obligaciones civiles extinguidas por prescripción”.*

*La obligación natural por no contar con una acción para exigir su cumplimiento, hace que su pago esté sujeto a la voluntad del deudor, pues no se halla provista por el ordenamiento jurídico de un medio judicial a favor del acreedor que le permita constreñir o coaccionar a aquel a su satisfacción o solución; empero, en caso de que el deudor la cumpla, el pago espontáneo no puede repetirse, es decir, no es posible que el deudor obtenga luego el reintegro de la suma pagada, como lo señala el artículo 2314 ibídem y, además, por cuanto, se encuentra habilitado el acreedor para retener lo que así se ha dado (solutio retentio), en el entendido de no se trata de una simple liberalidad, sino de un pago válido (causa solvendi o soluciones válida).” (Resaltado fuera de texto)*

### **4. Cierre del Expediente del Contrato**

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,<sup>5</sup> respecto a la actuación administrativa del cierre del expediente del contrato, ha considerado:

<sup>5</sup>Concepto Radicación interna: 2253 Número Único: 11001-03-06-000-2015-00067-00 veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016), Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

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

En estos términos, en aquellos contratos en los cuales no se efectuó la respectiva liquidación del contrato, en cumplimiento de “Artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*”, las entidades deben proceder al cierre del expediente contractual, donde se compare lo ejecutado con lo pagado y se verifique el cumplimiento de las obligaciones posteriores a la finalización de la ejecución del contrato.

Respecto a esta obligación, la Directiva 001 de 2021 de la Secretaría Jurídica Distrital, por la cual se adoptó el “*Documento Único en Contratación*”<sup>6</sup> que debe ser implementado por las entidades del Distrito Capital que se rigen por régimen de contratación pública, menciona:

*“De otra parte, los términos para realizar la liquidación bilateral o unilateral, es decir los seis (6) meses, son indicativos, lo que significa que éstas podrán intentarse hasta antes del vencimiento de los dos años y medio. Por el contrario, el plazo para liquidar judicialmente es preclusivo y perentorio, lo cual significa que fenecidos los dos años y seis meses<sup>101</sup>, las partes pierden competencia para liquidar el contrato. Una vez perdida la competencia por parte de la entidad, lo único procedente será la expedición de un acto administrativo motivado con el fin de ordenar el cierre administrativo y archivo del expediente.”* (Resaltado fuera de texto)

Lo anterior se encuentra a tono con lo analizado en el presente documento, por cuanto se ratifica que una vez vencido el término de caducidad de la acción para liquidar, lo único procedente para la administración es efectuar el cierre administrativo y archivo del expediente del contrato, mediante acto administrativo motivado.

6

[https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T\\_NORMA\\_ARCHIVO&p\\_NORMFIL\\_ID=22154&f\\_NORMFIL\\_FILE=X&inputfileext=NORMFIL\\_FILENAME](https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=22154&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME)

8

35.F.01  
V.10

Así mismo, el citado documento menciona respecto al cierre administrativo:

*“Se trata de una constancia, es decir, un documento (con la misma formalidad de un oficio) con el que se cierra el expediente que no tiene el alcance de generar obligaciones ni derechos, con esto se aclara que no tienen vocación de acto administrativo o de liquidación del contrato, ni revive los términos señalados para la liquidación ni para el ejercicio de acciones judiciales derivadas de la misma” (Resaltado fuera de texto)*

Referente a lo señalado por el Documento “Documento Único en Contratación”:

*“Vencidos los términos señalados anteriormente para liquidar, sin que ello haya sido posible y toda vez que en dicho estado, las partes, carecen de competencia para adelantar liquidación alguna, la Entidad evaluará las consecuencias que la no liquidación genera desde el punto de vista contable y de encontrarse registrados contablemente saldos de anticipos, respecto de los cuales se hayan efectuado giros sin legalizar, el representante legal, mediante oficio podrá ordenar la legalización total de los recursos o anticipos entregados a fin de hacer coincidir la ejecución del contrato y los pagos realizados, con los registros contables. Para el efecto, verificará que se haya cumplido con el compromiso pactado, es decir con la entrega de los bienes o servicios esperados en el contrato.” (Resaltado fuera de texto)*

A juicio de este Despacho, esta actividad debe entenderse en concordancia con la obligación del cierre administrativo del contrato, anteriormente citada, es decir con el contenido del documento del cierre administrativo del expediente del contrato, por lo cual, el representante legal o su delegado, mediante oficio, podrá ordenar la legalización total de los recursos o anticipos entregados para que coincidan la ejecución del contrato y los pagos realizados, con los registros contables. Para lo cual debe verificar que se haya cumplido con el compromiso pactado, es decir con la entrega de los bienes o servicios esperados en el contrato, de no cumplirse con ellos se debe dejar constancia de ello, a fin de que el mismo sirva para realizar correspondiente depuración contable en los términos de la Resolución No. 193 de 2016, emitida por la Contaduría General de la Nación-CGN.

## CONCLUSIONES

**Cuándo los contratos y/o convenios interadministrativos celebrados por las entidades distritales pierden competencia para liquidar, ¿Los derechos y obligaciones para las entidades participes se extinguen? De ser así, ¿las entidades distritales deben depurar los saldos de los derechos y obligaciones que quedaron pendientes de legalización?**

De conformidad con lo expuesto se concluye que cuando se pierde la competencia para liquidar los contratos estatales, en cualquiera de sus tres modalidades (bilateral,

unilateral y vía judicial), los derechos y obligaciones para las entidades participes se convierten en obligaciones naturales, por lo tanto, no existe acción legal para hacerlas exigibles, y procede realizar la correspondiente depuración contable de los derechos u obligaciones a partir del documento que para el efecto expida el representante legal o su delegado, para el cierre administrativo del expediente contractual.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informar a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Leonardo Arturo Pazos Galindo  
Director Jurídico  
[lpazos@shd.gov.co](mailto:lpazos@shd.gov.co)

Revisó	Manuel Ávila Olarte - Subdirector Jurídico de Hacienda, <a href="mailto:mavila@shd.gov.co">mavila@shd.gov.co</a>	
Proyectó	Alfonso Suarez Ruiz - Profesional Especializado <i>Subdirección Jurídica de Hacienda,</i> <a href="mailto:asuarez@shd.gov.co">asuarez@shd.gov.co</a>	