


CONTRALORÍA
General de la República

Contraloría General de la República :: SGD 28-04-2026 11:49
Al Contestar Cite Este No.: 2026EE0088055 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112 OFICINA JURIDICA / CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
DESTINO DAMARIS ABRILFUENTES / ALCALDIA DE TRINIDAD - CASANARE
ASUNTO CONCEPTO LIQUIDACION DE CONTRATOS - VIGENCIAS EXPIRADAS
OBS

2026EE0088055

CGR - OJ - 049 - 2026

80112 -

Bogotá D.C.,

Referencia: SIGEDOC 2026ER0053816 del 10 de marzo de 2026

Tema: LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS – VIGENCIAS EXPIRADAS.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la consulta citada en la referencia¹ la cual se abordará por este Despacho en los siguientes términos:

1: Antecedentes

Textualmente en su escrito menciona:

"CONSIDERACIONES

1. *La entidad territorial, se encuentra en proceso de saneamiento y depuración de pasivos exigibles.*
2. *Entre los pasivos exigibles, encontramos contratos con actas de liquidación que fueron suscritas hace 4, 5 o más años*
3. *La entidad territorial no fue demanda por ninguno de los contratistas, para el pago de las respectivas actas.*

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción".



Conforme los fundamentos legales antes mencionados, me permito elevar la siguiente:

CONSULTA

1. *¿Existe prescripción o algún impedimento legal, para que la entidad territorial pague actas de liquidación suscritas hace 4, 5 o más años, de contratos suscritos por el municipio? De existir un impedimento, se solicita señalar cual impedimento y el fundamento legal del mismo.*

2. *¿De existir algún impedimento legal, señalar cual es el tiempo máximo que tiene la entidad territorial, para pagar un acta de liquidación de un contrato suscrito por el municipio de Trinidad?"*

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución² ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*³, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*⁴ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*⁵.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*⁶ y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁷.

² Art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

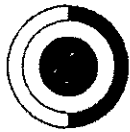
³ Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000



Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16, del Decreto Ley 267 de 2000⁸, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, ha emitido varios conceptos sobre liquidación de contratos, el más reciente, es el concepto **CGR – OJ – 0002 de 2024**.

Respecto de las excepciones al principio de anualidad, en concepto **CGR-OJ-116-2022**, se hace una completa exposición sobre el tema.

Este y otros temas de interés, pueden ser consultados. En el micrositio “normatividad” de la página de la Contraloría General de la República: www.contraloria.gov.co/web/relatoria/normatividad-y-relatoria⁹

4. Consideraciones Jurídicas

4.1. Problemas jurídicos

De la lectura de la petición podemos resumir el asunto al siguiente problema jurídico:

¿Cómo debe proceder una entidad, al verificar que contratos liquidados en vigencias anteriores no fueron totalmente pagados a los contratistas?

4.2. Prohibición de coadministración

La Contraloría General de la República, tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, la función fiscalizadora de la CGR no implica coadministración, es por esta razón que la Entidad no está en condiciones de emitir manifestaciones sobre la forma en que se están ejecutando o se ejecutarán los recursos, fondos, bienes o valores, así como tampoco tiene permitido participar en la toma de decisiones de la administración en el manejo de los mismos.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en Sentencia C-113 de 1999, puntualizó:

⁸ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

⁹ Disponible en Google Chrome.



"En este orden de ideas, la tarea de entes como las contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal, a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados desde la perspectiva del control"¹⁰.

Lo anterior es consecuente con el principio de la no intervención de la Contraloría en las actividades de la administración, estipulado en el inciso 6º del artículo 267 de la Carta, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, que señala: *"La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional"*.

Contexto bajo el cual, no es procedente que este Organismo de Control Fiscal, emita algún pronunciamiento fuera del ejercicio propio de sus funciones, pues ello vulnera la imparcialidad de que debe gozar sus actuaciones. No obstante, este Despacho presentará para ilustración de la consultante, tanto pronunciamientos sobre la materia hechos de manera previa, así como el soporte legal y jurisprudencial que les permita adoptar la decisión que en derecho corresponde.

4.3. Liquidación contrato estatal

Según la definición de la Real Academia de la lengua, en su segunda acepción, se entiende por liquidar, hacer el ajuste formal de una cuenta con el propósito de extinguir el negocio jurídico, se hace entonces un balance final de las cuentas y pagos conforme a las obligaciones del contrato.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 *"por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*, la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales se debe dar en los siguientes términos:

"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.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 1999 del 24 de febrero de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.



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."

La liquidación puede ser bilateral, unilateral o judicial. Así, consistirá en: a) un acuerdo de voluntades, cuando se hace de forma bilateral; o b) en un acto administrativo, cuando la entidad procede unilateralmente porque: (i) no se presenta el contratista a la liquidación bilateral, o (ii) no se logra la liquidación bilateral o (iii) se logra parcialmente; o c) en una decisión judicial, cuando el juez competente profiere la providencia correspondiente, en el caso de que se le pida a través del medio de control de controversias contractuales, bien porque (i) no se ha producido la liquidación o bien (ii) respecto de puntos no liquidados.

La liquidación unilateral del contrato por parte de la entidad es posible una vez expirado el plazo expreso indicado en los pliegos de condiciones o en el contrato o, en su defecto, el tácito o supletivo de cuatro meses previsto en la ley, sin que el contratista se haya presentado a la liquidación o las partes no hubieren llegado a un acuerdo, "tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes" (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007), para lo cual habrá de expedir un acto administrativo de conformidad con la normatividad aplicable.

Señala el Consejo de Estado en pronunciamiento de la Sala de Consulta y servicio Civil del 28 de junio de 2016 Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) que:

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

La liquidación unilateral se materializa en un acto administrativo donde la administración impone los términos de la liquidación, de no hacerse la liquidación bilateral ni unilateralmente, el competente es el juez de contrato así lo establece el artículo 141 de la ley 1437 de 2011 que señala:



“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 del texto)

Con el marco legal señalado, las liquidaciones bilaterales o unilaterales alcanzadas 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-j, 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.).

La competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o bilateral 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 o cuando se ha notificado el auto admisorio de la demanda que persigue la liquidación del contrato. En caso de ejercer dicha competencia extemporáneamente, los actos bilaterales o unilaterales en los que se liquide el contrato, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez. Por lo tanto, mientras no se haya vencido el término de caducidad del medio de control es viable proceder a la liquidación del contrato.

Vigencias expiradas

En un supuesto de hecho donde el contrato fue ejecutado, se recibieron los bienes o servicios contratados a satisfacción, se suscribieron las actas de liquidación, más, sin embargo, la administración no efectuó el pago total al contratista, esto es el desembolso de los recursos, debemos remitirnos a las opciones posible según el régimen presupuestal colombiano.



El artículo 12 del Decreto 111 de 1996¹¹, los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis (Ley 38/89, artículo. 8o. Ley 179/94, artículo 4º).

De acuerdo con el principio de anualidad la estimación de ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en la misma vigencia fiscal, la cual se comprende desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del año.

Dicho principio no es absoluto y el tráfico y jurídico de las entidades estatales, se estilan situaciones que no pueden agotarse siempre en una sola vigencia, lo que ya se ha considerado por esta oficina jurídica mediante concepto **CGR-OJ-116-2022**, donde se explicó:

“Las excepciones al principio de anualidad se clasifican en dos categorías en razón del ámbito de aplicación del principio de anualidad. Estas limitaciones o excepciones se refieren a (i) la aprobación anual del presupuesto y a (ii) la ejecución anual del presupuesto.

Dentro de las “Excepciones a la aprobación del presupuesto” se encuentran: las adiciones presupuestales, que son inclusiones de mayores ingresos o de mayores gastos al presupuesto anual de la entidad administrativa. A su vez, los gastos extraordinarios que deba ejecutar una entidad y que no tengan soporte en las partidas presupuestales previamente aprobadas también deberá hacerse mediante adición presupuestal.

*Dentro de las “Excepciones a la ejecución anual del presupuesto” se encuentran: (i) las reservas de apropiación, (ii) las reservas de trámite negocial (rtn) **(iii) los pasivos exigibles por vigencias expiradas (peve)** y (iv) las vigencias futuras (vf), esta última figura puede presentarse tanto de forma ordinaria como excepcional como se indicará más adelante” (Resaltado fuera del texto)*

Las vigencias expiradas se definen como un traslado presupuestal que se hace para pagar los compromisos u obligaciones adquiridos por la entidad en una vigencia anterior, con el lleno de los requisitos legales, para la cual no se hubiere constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, o cuando a pesar de haberse constituido, su pago no se hubiese realizado¹².

La figura del pago de pasivos de vigencias expiradas, se refiere a los casos en los que habiendo compromisos legalmente adquiridos por una entidad en una determinada vigencia fiscal, estos no son cumplidos durante la misma, siendo

¹¹ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

¹² Manual de trámites presupuestales para el Departamento Nacional de Planeación. Citado en concepto CGR – OJ – 116 DE 2022.



procedente la utilización de vigencias expiradas cuando los compromisos originados en vigencias fiscales anteriores se adquirieron en su oportunidad con todos los requisitos legales, correspondiéndole al jefe del órgano verificar y certificar el cumplimiento de dichos requisitos.

Lo anterior también obedece a que la administración pública no puede enriquecerse sin justa causa, así lo refiere el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concepto del 9 de marzo 09 de 2010 (Referencia 1-2010-007277), al señalar: ¹³

"(...) es de observar que la Administración no puede enriquecerse sin causa; con respecto de esta figura, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de marzo 26 de 1958 manifestó: "El enriquecimiento injusto se produce toda vez que un patrimonio reciba un aumento a expensas de otro, sin causa que lo justifique.

El enriquecimiento sin causa debe reunir tres elementos conjuntos:

- a) Un enriquecimiento o aumento de un patrimonio.*
- b) Un empobrecimiento correlativo, y*
- c) Que el enriquecimiento se haya realizado sin causa, es decir, sin fundamento jurídico (...)*

*Así las cosas, y atendiendo a que la Administración Pública no se puede eximir de las obligaciones que legalmente contrajo, (las cuales deben corresponder a las fuentes de gasto establecidas en el artículo 346 de la Constitución Política); en concepto de esta Dirección, sólo sería posible cancelar aquellos compromisos originados en vigencias fiscales anteriores con cargo al presupuesto vigente, que en su oportunidad se adquirieron con las formalidades legales y contaron con apropiación presupuestal disponible o sin comprometer que las amparaban. Por último, **los gastos que así se apropien deben estar en el mismo detalle del decreto de liquidación o en un grado de detalle que permita identificar el gasto que se está realizando, indicando que se trata de vigencias expiradas, para garantizar que estos se orientan a cancelar las obligaciones que se sustentaron.***

Todo lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que les corresponda a los funcionarios de la administración por las actuaciones que causaron el no pago de estas obligaciones en cumplida forma". (Negrillas fuera de texto)

La figura de la Vigencia Expirada se encuentra desarrollada dentro del articulado que hace parte de las Disposiciones Generales de la Ley anual de presupuesto

¹³ Tomado de Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional Conceptos jurídicos presupuestales. — Bogotá: El Ministerio, 2011. 284 p. — ISBN:978-958-9266-61-8.



cuando se sanciona el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, por lo que en cada vigencia fiscal debe observarse el contenido específico del artículo que la contiene. Por ejemplo, mediante Decreto 1621 de 2024, se liquidó el Presupuesto General de la Nación para el año 2025 y es referencia técnica para la clasificación y definición de gastos en el sector público.

Cada entidad tiene la facultad de establecer cómo maneja presupuestalmente el trámite de las vigencias expiradas, en desarrollo de la autonomía fiscal que le concede la Constitución Política a las entidades territoriales, conforme lo señale el correspondiente estatuto orgánicos de presupuesto municipal, el cual debe ser coherente con el estatuto orgánico de presupuesto y el marco fiscal de mediano plazo.

Para una ilustración más autorizada, es pertinente que este despacho advierta que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien es el llamado a asesorar a las entidades territoriales en el manejo del presupuesto, conforme a sus competencias, señaladas en el Decreto 4712 de 2008 *"por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público"*.

5. Conclusiones

Conforme a lo expuesto podemos dar respuesta al problema jurídico planeado extractado los interrogantes contenidos en la petición que aquí se atiende.

5.1. La Contraloría no puede asesorar ni señalar en casos concretos como los entes territoriales deben manejar sus presupuestos, en razón a la prohibición de coadministración y la naturaleza de su función de ejercer predominantemente control posterior y selectivo a quienes manejan recursos públicos.

5.2. La liquidación de los contratos debe ser en primer lugar bilateral según el término dispuesto por las partes, si vencido dicho término, la liquidación no tiene lugar la administración puede hacerla de manera unilateral. Una vez expirado el plazo para el inicio de la acción contractual, la liquidación debe ser judicial, y la administración no tendría competencia para adelantarla.

5.3. En el evento que el contrato se hubiese liquidado, pero no se haya efectuado el pago al contratista, la deuda subsiste y se constituye en un pasivo exigible, por lo tanto, es necesario que la entidad territorial despliegue las herramientas constitucionales y legales pertinentes, que le permitan sanear pasivos exigibles de otras vigencias, evitando cohonestar el enriquecimiento sin justa causa que pudiese ocasionarse en favor de la entidad territorial involucrada.

5.4. El estatuto orgánico de presupuesto municipal (el cual debe guardar coherencia con el estatuto de presupuesto nacional), puede señalar de manera clara qué se consideran vigencias expiradas y cuáles son los requisitos para que



CONTRALORÍA
General de la República

puedan ser reconocidas, permitiendo de esta forma destinar recursos de la vigencia en curso al pago de acreencias de vigencias anteriores, siempre y cuando estén legalmente reconocidas.

Con lo anterior, esperamos haber atendido las inquietudes elevadas ante este Despacho.

Cordialmente,

CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectado: Rosa Ángela Calderón García
Revisado: Gabriel Andres Hilarion Amaya
N.R. SIGEDOC 2026ER005316
TRD. 80112-033 Conceptos Jurídicos