



COMPARTIDO POR:



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SALA PLENA**

Magistrada Ponente: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 25000-23-36-000-2016-01490-02 (65468)
Demandantes: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura —OEI—
Demandado: Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y otro
Referencia: Controversias contractuales – CPACA

AVOCA CONOCIMIENTO CON FINES DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

De conformidad con el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021, la Sala avoca el conocimiento del presente proceso, con el fin de unificar la jurisprudencia en torno al medio de control procedente y la regla de caducidad aplicable en aquellos asuntos en los que se cuestiona la legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral expedido con posterioridad a los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo legal de dos (2) meses con el que cuenta la entidad pública para liquidarlo unilateralmente.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y trámite en primera instancia

1.1. El 30 de marzo de 2016, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura —en adelante OEI— interpuso demanda¹, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución No. 0246 del 10 de marzo de 2014, por medio de la cual la Dirección Nacional de Estupefacientes² liquidó unilateralmente el convenio de cooperación y asistencia técnica No. 001 de 2006 — que suscribió con la OEI—³, entre otras razones, porque tal acto administrativo se

¹ Folios 1 a 8 del cuaderno No. 1.

² La Dirección Nacional de Estupefacientes, en virtud del Decreto 3183 del 2 de septiembre de 2011, se encontraba en liquidación para la fecha en que expidió la Resolución No. 0246 de 2014. El artículo 22 del referido decreto dispuso que el Ministerio de Justicia y del Derecho se subrogaría en las obligaciones y derechos de la DNE en liquidación, «una vez queden en firme el acta final de liquidación y se declare terminado el proceso de liquidación de la entidad». A su vez, en el artículo 25 de mismo decreto se previó que la DNE debía presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en los que hiciera parte la DNE en liquidación.

³ El objeto del convenio, según la cláusula primera, consistió en «la cooperación y asistencia técnica para la ejecución de los siguientes proyectos de modernización técnica y tecnológica de la Dirección Nacional de Estupefacientes (...)1. Remodelación y readecuación de las instalaciones (inmueble) de la DNE; 2. Implantación de un sistema de gestión documental en la DNE, Bogotá; 3. Actualización del ODC-SIDCO de la DNE, Bogotá; 4. Auditorías depositarios provisionales de bienes inmuebles urbanos a disposición de la DNE; 5. Sistema de administración para la venta de bienes; 6. Proyecto



COMPARTIDO POR:



Radicado: 25000-23-36-000-2016-01490-02 (65468)
Demandante: Organización de Estados Iberoamericanos

expidió extemporáneamente, sin competencia para el efecto, ya que habían transcurrido cinco (5) años desde la finalización del acuerdo de voluntades.

1.2. Mediante sentencia del 1° de agosto de 2019⁴, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada, de oficio, la excepción de caducidad, previa consideración de que el medio de control procedente en este caso era el de nulidad y restablecimiento del derecho. Con fundamento en un pronunciamiento del Consejo de Estado⁵, el *a quo* indicó que cuando se demandan actos administrativos proferidos con posterioridad al término de dos (2) años contados a partir del vencimiento del plazo de dos (2) meses para la liquidación unilateral —como ocurrió con la Resolución No. 0246 de 2014—, la vía procesal idónea es la de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo término de caducidad es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

1.3. Inconforme con la decisión anterior, la OEI interpuso recurso de apelación⁶ solicitando su revocatoria, con sustento en que el medio de control procedente en el asunto de la referencia es el de controversias contractuales y no el de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que la expedición de la liquidación unilateral se sustentó sobre la base de la existencia de un acuerdo de voluntades, por lo que, a su juicio, dicho acto administrativo ostenta naturaleza contractual. Bajo esta precisión, indicó que la regla de caducidad que debió tenerse en cuenta era la prevista en el literal j), numeral 2, del artículo 164 del CPACA, que consagra un plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente a los motivos de hecho o de derecho que sirvan de fundamento a la demanda.

1.4. A través de auto del 7 noviembre de 2019⁷, el Tribunal *a quo* concedió, ante el Consejo de Estado, el recurso de apelación interpuesto por la OEI —parte demandante— contra la sentencia de primera instancia.

2. Trámite en segunda instancia

2.1. Mediante auto del 2 de junio de 2020⁸, esta Corporación admitió el recurso de apelación. Mas adelante, con providencia del 20 de enero de 2021⁹, se corrió traslado para alegar de conclusión, oportunidad en la que presentaron sus alegaciones la demandante y los demandados. El Ministerio Público guardó silencio.

DNE y Fiscalía relacionado con bienes incautados; interfase e interoperabilidad con el sistema FARO de la DNE».

⁴ Folios 400 a 405 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de marzo de 2015, exp. 32797.

⁶ Folios 406 a 416 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷ Folio 418 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁸ Folio 423 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁹ Folio 429 del cuaderno del Consejo de Estado.



COMPARTIDO POR:



Radicado: 25000-23-36-000-2016-01490-02 (65468)
Demandante: Organización de Estados Iberoamericanos

2.2. El 9 de diciembre de 2025 se registró el proyecto de fallo para discusión en la Subsección C y, al advertir disparidad de criterios en la Sección Tercera sobre la temática a estudiar —medio de control procedente y cómputo de caducidad—, se consideró pertinente remitir el asunto para el conocimiento de la Sala Plena de la correspondiente Sección, con el propósito de unificar jurisprudencia.

II. CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 271 del CPACA¹⁰ —modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021—, en concordancia con lo previsto en el numeral 2 del artículo 14 del Reglamento Interno del Consejo de Estado (Acuerdo No. 80 de 2019)¹¹, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, está facultado para dictar sentencias de unificación por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social, o de necesidad de sentar o **unificar jurisprudencia**, en aquellos asuntos que sean remitidos por las Subsecciones para tal fin, como ocurre en este caso.

Tal como se observa en el punto 2.2. de los antecedentes de esta providencia, la Subsección C de la Sección Tercera consideró pertinente que el asunto se remitiera para el conocimiento de la Sala Plena de la Sección, con el propósito de unificar jurisprudencia, dado que existen posturas divergentes sobre la cuestión a resolver en el asunto de la referencia, concretamente respecto del medio de control procedente y la regla de caducidad aplicable en los eventos en que se solicita la

¹⁰ «ARTÍCULO 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación. **Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria.** Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia.

En estos casos, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias y autos de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de sus secciones. **Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en esos mismos eventos, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación**, de los despachos de los magistrados que las integran, o de los tribunales, según el caso. Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (...)» (se destaca).

¹¹ «ARTÍCULO 14.- OTROS ASUNTOS ASIGNADOS A LAS SECCIONES SEGÚN SU ESPECIALIDAD. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para (...) 2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos».



COMPARTIDO POR:



Radicado: 25000-23-36-000-2016-01490-02 (65468)
Demandante: Organización de Estados Iberoamericanos

nulidad del acto administrativo por medio del cual la Administración, de manera «*extemporánea*»¹², liquida unilateralmente el acuerdo de voluntades¹³.

2. En efecto, en la Sección Tercera no existe un criterio uniforme sobre cuál es la acción o el medio de control procedente, así como la regla de caducidad aplicable cuando se cuestiona la legalidad de una liquidación unilateral efectuada por fuera de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo de dos (2) meses con los que cuenta la Administración para el efecto.

A continuación, resulta ilustrativo poner de presente las dos posturas jurisprudenciales que sobre el particular han adoptado las Subsecciones de la Sección Tercera de esta Corporación:

2.1. **La Subsección C**, en relación con la procedencia del mecanismo procesal, en el pasado ha señalado que la acción contractual o el medio de control de controversias contractuales no es la vía idónea para cuestionar la legalidad del acto administrativo que, de manera «*extemporánea*», liquida unilateralmente un contrato, porque aquella acción o medio de control para controvertirlo se extinguió por la operancia de la caducidad. Bajo este entendimiento, ha precisado que en este evento lo procedente es la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho, en tanto ningún acto de la Administración puede quedar desprovisto de control jurisdiccional¹⁴.

2.2. **La Subsección A** es de la misma línea de pensamiento de la Subsección C, pues ha considerado que, cuando se pretenda cuestionar la legalidad de un acto administrativo de liquidación unilateral «*extemporánea*» de un contrato, debe ejercerse la acción o el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues es el «*mecanismo procesal estatuido para debatir las manifestaciones unilaterales de la Administración acontecidas por fuera del iter contractual, en las que el medio de control de controversias [contractuales] no está disponible por haber caducado*»¹⁵. En complemento de lo anterior, la Subsección A ha indicado que, en este escenario, la demanda contra el acto de liquidación «*extemporáneo*» debe interponerse en el término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la notificación o comunicación del respectivo acto

¹² En esta providencia se alude a la liquidación unilateral «*extemporánea*» para hacer referencia a aquella que lleva a cabo la entidad contratante luego de que han pasado dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo de dos (2) meses establecido para la liquidación unilateral.

¹³ Este supuesto no se enmarca en la regla de unificación dispuesta por la Sala Plena de la Sección Tercera en el auto del 1° de agosto de 2019 —exp. 62009—, en el cual se examinó el conteo de la caducidad del medio de control de controversias contractuales frente a la liquidación bilateral del contrato efectuada por fuera del vencimiento del término convencional o legal supletorio del que disponen las partes para hacerla, así como de la finalización del plazo de dos (2) meses con el que cuenta la Administración para realizarla unilateralmente, pero en todo caso dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del lapso de los aludidos dos (2) meses.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 12 de junio de 2014, exp. 29469. Ver, también, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de marzo de 2015, exp. 32797.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de septiembre de 2023, exp. 63380.



COMPARTIDO POR:



Radicado: 25000-23-36-000-2016-01490-02 (65468)
Demandante: Organización de Estados Iberoamericanos

administrativo, y que, de no ejercerse dentro de ese plazo, la acción o el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho habrá caducado¹⁶.

2.3. En sentido contrario a la tesis sostenida por las Subsecciones A y C, **la Subsección B** se ha inclinado por considerar que el medio de control de controversias contractuales es el procedente para debatir la legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral, al margen de que hubiese sido expedido en forma «*extemporánea*», dado que se trata de un acto de naturaleza contractual, pues «*el hecho que haya sido proferido de manera extemporánea no le quita ese carácter [contractual]*». Bajo este panorama, para la Subsección B, el término de caducidad aplicable para cuestionar la legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato estatal, independientemente de que se profiera de manera «*extemporánea*», es de dos (2) años contados a partir de su expedición, pues en dicho momento es que surge el interés para demandarlo en sede judicial¹⁷.

3. Así las cosas, ante los dos criterios divergentes que existen sobre la materia y en aras de garantizar la seguridad jurídica frente al usuario que acude a la Administración de Justicia, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado avocará el conocimiento del presente proceso, con el fin de unificar la jurisprudencia sobre el medio de control procedente y la regla de caducidad aplicable en aquellos casos en los que se solicita la nulidad del acto administrativo por medio del cual, en forma «*extemporánea*», la entidad pública liquida unilateralmente un acuerdo de voluntades.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera,

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR el conocimiento del asunto de la referencia para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, con el fin de unificar la jurisprudencia en relación con el medio de control procedente y la regla de caducidad aplicable en aquellos casos en los que se cuestiona la legalidad del acto administrativo por medio del cual, en forma «*extemporánea*», la entidad pública liquida unilateralmente un acuerdo de voluntades.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **INGRESAR** el expediente al despacho de la magistrada sustanciadora.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1° de diciembre de 2023, exp. 63918. Ver también las siguientes providencias proferidas por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación: **(i)** fallo del 29 de septiembre de 2023, exp. 63380; y **(ii)** sentencia del 18 de marzo de 2022, exp. 50863.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de marzo de 2022, exp. 60828.



COMPARTIDO POR:



Radicado: 25000-23-36-000-2016-01490-02 (65468)
Demandante: Organización de Estados Iberoamericanos

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Sala

Firmado electrónicamente
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Firmado electrónicamente
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Firmado electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Ausente con excusa
ALBERTO MONTAÑA PLATA

Firmado electrónicamente
FERNADO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
NICOLÁS YEPES CORRALES