



CONTRALORÍA
General de la República



Contraloría General de la República :: SGD 28-05-2026 10:55
Al Contratar Cite Este No: 2026EE0112418 Folio Anexo:0 F.A.0
ORIGEN: 80112 OFICINA JURÍDICA / CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
DESTINO: JORGE HERNÁN BELTRÁN PARDO
ASUNTO: RESPUESTA: SIGEDOC 2026ER0084466 TEMA: LIQUIDACIÓN CONTRACTUAL - PAGO
OBS:

2026EE0112418

CGR-OJ- 067 -2026

80112-

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HERNÁN BELTRÁN PARDO
peticionesciudadania@gmail.com

Referencia: Respuesta oficio radicado interno SIGEDOC 2026ER0084466 del 15 de abril de 2026.

Tema: LIQUIDACIÓN CONTRACTUAL - Pago contratistas por fuera del plazo de ejecución.

Respetado doctor Beltrán:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República –CGR- recibió la comunicación citada en la referencia¹, la cual se procede a responder en los siguientes términos:

1. Antecedentes.

Dentro del escrito contentivo de la petición se solicita lo siguiente:

“Con fundamento en lo anterior, respetuosamente solicitamos a esa honorable entidad se sirva conceptuar sobre los siguientes aspectos, desde la perspectiva de la vigilancia de la gestión fiscal y la protección del patrimonio público:

a. Desde la perspectiva de la vigilancia de la gestión fiscal, si resulta fiscalmente procedente el reconocimiento y pago de obligaciones contractuales debidamente causadas a favor del contratista, cuando se encuentren acreditadas prestaciones ejecutadas que hacen parte del objeto contractual y exista evidencia de recibo a

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2°, 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".



satisfacción por parte de la entidad estatal, aun cuando haya vencido el término legal para adelantar la liquidación del contrato, y esta ya no resulte jurídicamente posible, con el fin de evitar que la administración retenga beneficios económicos derivados de dichas prestaciones sin efectuar la correspondiente contraprestación y prevenir escenarios de enriquecimiento sin causa de la administración o eventuales afectaciones a los principios de moralidad administrativa, buena fe, economía y adecuada gestión de los recursos públicos.

b. Si, por el contrario, la negativa a reconocer y pagar obligaciones correspondientes a prestaciones efectivamente ejecutadas y recibidas por la entidad estatal genera riesgos para la adecuada protección del patrimonio público, particularmente cuando ello implique que el Estado retenga beneficios económicos derivados de dichas prestaciones sin efectuar la correspondiente contraprestación.

c. Desde la perspectiva de la responsabilidad fiscal y de la adecuada gestión de los recursos públicos, cuál sería la actuación administrativa fiscalmente adecuada frente a obligaciones contractuales causadas y debidamente soportadas, cuando el contrato no puede ser objeto de liquidación por haber vencido el término legal para ello.

d. En particular, si en tales eventos resultaría fiscalmente procedente adelantar el reconocimiento y pago de dichas obligaciones, dejando constancia administrativa de la ejecución de las prestaciones y de la imposibilidad jurídica de efectuar la liquidación del contrato, o si debería adelantarse algún trámite administrativo adicional para tales efectos”.

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*

²Art. 25 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

*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.

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 con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.

Esta oficina se ha pronunciado en varias ocasiones respecto del tema en desarrollo, a través de varios conceptos:

Concepto CGR-OJ-173-2016, en el cual se desarrolló el tema *"CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. – NO LIQUIDACIÓN. – CONFIGURACIÓN DE HALLAZGO"*.

Concepto CGR-OJ-143-2019, donde se conceptuó sobre *"LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS ESTATALES. – HECHO GENERADOR DEL DAÑO. – CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL"*.

Concepto CGR-OJ-002-2024, cuyo tema fue *"CONTRATO DE OBRA PÚBLICA SIN LIQUIDAR. Daño Fiscal al Erario"*.

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.

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.



Y más recientemente, Concepto CGR-OJ-049-2026, en donde se trabajó el tema "LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS – VIGENCIAS EXPIRADAS".

Los mismos serán citados en lo pertinente en el desarrollo de la respuesta a su consulta, advirtiendo que el estudio de los mismos debe realizarse de conformidad al cambio normativo que se ha producido en los últimos años. Del mismo modo, se informa que los mismos pueden ser consultados mediante el micrositio "Normatividad" de la página de la CGR: www.contraloria.gov.co.

4. Consideraciones jurídicas.

4.1. Problema jurídico.

En el presente concepto se desarrollarán como problemas jurídicos las siguientes preguntas:

¿Cuál es el régimen jurídico aplicable a la liquidación de los contratos estatales?

4.2. Prohibición de coadministración.

Lo primero a aclarar es que la competencia y funciones de la Contraloría General de la República están expresamente señaladas en la Constitución Política. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 267 de la misma, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 "por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal" y desarrollado por el artículo 1° del Decreto Ley 403 de 2020⁹, la CGR ejerce la función pública de vigilancia y control fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

Dicho control fiscal podrá ejercerse en forma posterior y selectiva, o, será, de forma excepcional, preventivo y concomitante, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. Aun cuando este último se adelanta en tiempo real, no debe entenderse como una coadministración y se hace a través del seguimiento permanente de los ciclos, usos, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno.

⁹ "por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal".

De hecho, el mismo artículo 267, en su inciso 3° manifiesta que: *“el control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas”¹⁰. (Subrayado fuera de texto).*

De lo anterior debe entenderse que, el ejercicio de la función pública de vigilancia y control fiscal que desarrolla la Contraloría General de la República no implica coadministración, por lo tanto, no emite pronunciamientos sobre la conveniencia de las decisiones de los sujetos de control. Al respecto la Corte Constitucional ha dicho cuanto sigue:

“81. De todo lo expuesto, se extrae que el Acto Legislativo 04 de 2019, modificó los siguientes aspectos:

i) El control fiscal además de ser posterior y selectivo, se podrá ejercer de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

ii) El modelo preventivo y concomitante tiene un carácter excepcional y no puede implicar coadministración. Además, se debe realizar en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación del control social y con la articulación del control interno.

iii) El control preventivo y concomitante se realizará en forma de advertencia y su ejercicio corresponde exclusivamente al contralor general en materias específicas.

82. En este contexto, la Sala encuentra que la intención del constituyente derivado fue complementar el sistema actual de control por considerarlo insuficiente y añadirle el modelo de control preventivo y concomitante ejercido a través del seguimiento constante y paralelo de la gestión fiscal, a partir de la función de advertencia, sin que ello implique coadministración, eliminando riesgos potenciales y daños previsibles. En tal medida se dejó claro que no se buscaba juzgar la actividad del gestor público, sino el prevenir el daño, a través de un mecanismo eficaz y legítimo para evitar que el gestor fiscal tome decisiones que vayan en contravía del erario.

¹⁰ Art. 267, Constitución Política de Colombia.



83. Entonces, el control preventivo y concomitante no puede incidir en las decisiones de la administración, al punto de instituir un sistema de coadministración o cogestión, toda vez que la enmienda constitucional expresamente lo prohíbe, con lo cual se debe eliminar cualquier tipo de veto o pre-aprobación respecto de las decisiones adoptadas por los gestores de recursos públicos. Así, a través de la figura de la advertencia, se les permite identificar los riesgos que se ciernen sobre algunos proyectos para que evalúen esa situación y puedan tomar los correctivos respectivos antes de que se genere un daño al patrimonio. Finalmente, este modelo no reemplaza el control posterior y selectivo, sino que busca complementar el ejercicio del control fiscal.

84. De acuerdo con lo expuesto en la reforma constitucional, esta varió el sistema de control fiscal con el objetivo de hacerlo más eficiente, concentrando parte de su actividad en la prevención de daños sobre los cuales se establece la existencia de un riesgo, de forma que el órgano de control pueda hacer el seguimiento de los procesos de contratación en curso y señalar al gestor fiscal cuando lo vea indispensable, los eventuales riesgos para que estos no se materialicen en daños contra el patrimonio público”¹¹.

Así las cosas, no está dentro de las competencias de este órgano de control fiscal, resolver situaciones particulares y concretas, como tampoco dar indicaciones o recomendaciones sobre las decisiones presupuestales que deben aplicar las entidades públicas o los entes territoriales, y en el mismo sentido, tampoco pronunciarse sobre la legalidad, viabilidad o conveniencia de los actos administrativos que profieran las mismas, sobre todo si estas son sujetos o pueden llegar a ser sujetos de control de la CGR.

De todas formas, se procederá a exponer el marco normativo referente a la liquidación de los contratos estatales, el cual debe ser aplicado por las entidades públicas o que estén sujetas al Estatuto de Contratación Pública.

4.3. Liquidación de los contratos estatales.

Respecto de los contratos estatales, la legislación aplicable se encuentra contenida en el Estatuto de Contratación Pública¹², sobre este punto, esta Oficina¹³ se ha pronunciado en el siguiente sentido:

¹¹ Sentencia C-140 de 2020, Corte Constitucional. Ref.: Exp. D-13517. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. 6 de mayo de 2020.

¹² Ley 80 de 1993 y sus normas modificatorias.

¹³ Concepto CGR-OJ-173-2016. Contraloría General de la República.



"El Estatuto de Contratación Pública establece los mecanismos para llevar a cabo la liquidación del contrato, en este sentido encontramos la liquidación voluntaria, que se da cuanto existe acuerdo entre las partes, unilateral que procede cuando el contratista no concurre a la liquidación del común acuerdo, o porque ésta no se intenta, o fracasa; en cuyo caso se realiza en forma unilateral por la entidad contratante mediante acto administrativo motivado, susceptible del recurso de reposición; y la judicial a la cual se recurre si la entidad no la ha efectuado dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes, o en su defecto al establecido por la ley, entonces se puede acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Sobre la liquidación de los contratos, señaló la Corte Constitucional, en sentencia C-967 de 2012:

"La liquidación de los contratos estatales (de mutuo acuerdo o unilateral) es el acto jurídico a través del cual las partes (administración y contratista) hacen un ajuste de cuentas con ocasión de las obligaciones derivadas del negocio celebrado y de las condiciones de su ejecución y cumplimiento por cada una de ellas.

El Consejo de Estado ha explicado que la liquidación se enmarca dentro de la etapa final del contrato, "en la cual las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación comercial".

La jurisprudencia contencioso administrativa también ha señalado que en el acta de liquidación se deja constancia de lo que a la terminación del contrato la entidad quedó debiendo al contratista o lo que este quedó debiendo a aquella, por causa de las obligaciones cumplidas en desarrollo del contrato y las actualizaciones a que pudo tener derecho, o los sobrecostos en que incurrió en razón de la prórroga del plazo del contrato, extremos que generan créditos a su favor que tienen origen en el contrato mismo y que por ende deben ser resueltos en el acta de liquidación".

Nótese que el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por los Artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 217 del Decreto 019 de 2012, determinan que son objeto de liquidación los contratos de tracto sucesivo o aquellos cuyas obligaciones se prolonguen en el tiempo o cuando por sus características así lo requieran.

En este orden jurídico, es un imperativo legal liquidar todos los contratos estatales, cuando se cumplen los requisitos de la norma señalada, salvo la excepción que esta misma consagra.



Así las cosas, al no estar de acuerdo la entidad estatal y el contratista de obra pública, o de cualquier otra tipología contractual en la liquidación del contrato, es procedente la liquidación unilateral.

El Estatuto de Contratación Estatal, señala que 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 para liquidarlo en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes y de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el numeral 5 del artículo 164^[14].

En otro concepto, esta Oficina continuó desarrollando el tema en este sentido:

"El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por los artículos 32 de la Ley 1150 de 2007 y 217 del Decreto 019 de 2012, establece que los contratos estatales de tracto sucesivo o cuyas obligaciones se prolonguen en el tiempo deben liquidarse, o aquellos que según su naturaleza así lo requieran.

Sobre la liquidación de los contratos estatales ha señalado el Consejo de Estado que "es un procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución. En términos generales, "se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes"^[15].

Sobre el término para la liquidación de los contratos, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, establece:

- La liquidación 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.

¹⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 164, numeral 5. 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) 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 ordenen o del acuerdo que la disponga.

¹⁵ Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. No. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00102-00(2298) 00102 de 08 de marzo de 2017.



- De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición 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 forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA; cuando 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.
- 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 anterior.

En este contexto, la liquidación del contrato, es voluntaria, cuando existe acuerdo entre las partes, es unilateral cuando el contratista no concurre a la liquidación de común acuerdo, o porque ésta no se intenta, o fracasa; en cuyo caso se realiza en forma unilateral por la entidad contratante mediante acto administrativo motivado, susceptible del recurso de reposición; **y la judicial a la cual se recurre si la entidad no la ha efectuado dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes, o en su defecto al establecido por la ley, entonces se puede acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

Ha indicado el Consejo de Estado, sobre la posible liquidación extemporánea del contrato estatal:

"(...) es necesario advertir que en materia de contratación, las entidades estatales también se hallan limitadas en su actuación por las normas de competencia, de tal manera que sólo pueden hacer aquello para lo cual están expresamente autorizadas por la Constitución y la ley y deben hacerlo en los términos de tal autorización, por cuando de lo contrario, el funcionario en cuestión deberá responder por extralimitación de sus funciones (art. 6, 121 y 122, C.P.).

En materia de liquidación de contratos, como ya se vio, la Administración puede proceder a efectuarla de manera unilateral, pero sólo si se dan las circunstancias que la ley contempla para ello, pues de lo contrario, estará actuando por fuera del ámbito de su competencia.

Este panorama, deja en evidencia la existencia de un consenso jurisprudencial acerca del principio de legalidad y de la competencia temporal a la que está sometida la facultad para liquidar los contratos estatales, en el sentido de que la liquidación bilateral o unilateral solo puede realizarse dentro del plazo máximo de dos años previstos para la interposición del medio de control de controversias contractuales; término que deberá contarse a partir de la expiración de los plazos iniciales para



la liquidación bilateral o unilateral del contrato. Todo esto, sin que exista la posibilidad de reabrir los plazos ya precluidos.

De modo que las liquidaciones bilaterales o unilaterales que se realicen por fuera de este término 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 las segundas, también por falta de competencia temporal (ratio temporis) y extralimitación de funciones (arts. 6, 121 y 122 C.P.).

No se puede perder de vista que 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 por el contratista, no se podrían reconocer sumas que llegasen a generar una obligación de índole patrimonial para las entidades estatales contratantes.

A este propósito, interesa recordar que según el párrafo segundo del artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998, se encuentra prohibido que las personas de derecho público puedan conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre conflictos de carácter particular y de contenido económico, como son los asuntos contractuales, de que conozca o pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (artículo 70 de la Ley 446 de 1998), cuando ha operado el fenómeno de la caducidad. Todo esto so pena incluso de que se impruebe por el juez el acuerdo que contenga una conciliación, acuerdo o transacción sobre las mismas.

Dichas disposiciones confirman que las liquidaciones bilaterales o unilaterales realizadas por fuera del plazo máximo dispuesto por la ley para la liquidación de los contratos estatales son improcedentes y, por consiguiente, están viciadas de nulidad; circunstancia que a todas luces se extiende a cualquier acto, unilateral o bilateral, que con posterioridad al vencimiento del término de liquidación del contrato esté orientado a realizar revisiones, ajustes de cuentas entre las partes o, toma de decisiones, que comporten el reconocimiento de deudas o valores a cargo de la entidad estatal contratante y a favor del contratista o cooperante"¹⁶.
(Subrayado en texto que se cita).

¹⁶ Ídem.

Tal como lo determina el Estatuto General de Contratación Administrativa, la liquidación de los contratos estatales es una obligación legal. En los contratos de tracto sucesivo o en aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo y en los demás que lo requieran; tal actuación es obligatoria”¹⁷.

Dentro de esta misma línea, esta Oficina también ha sostenido cuanto sigue:

“La liquidación tiene por objeto realizar los ajustes y revisiones a que haya lugar, y finalmente establecer las obligaciones a cargo de cada una de las partes. El Estatuto de Contratación Pública establece los mecanismos para llevar a cabo la liquidación del contrato. En relación con el término para realizar la liquidación del contrato, la norma establece que la liquidación de común acuerdo se realiza dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia, o en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro meses siguientes a la finalización del contrato o de la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. En este orden, los contratos se liquidan según su naturaleza, y esta actuación corresponde realizarla a la administración por mandato legal, sin perjuicio de otras diligencias que cursen respecto al contrato estatal.

Ha indicado el Consejo de Estado que “La liquidación de mutuo acuerdo suscrita por las partes constituye un acto de autonomía privada de aquellas que dan firmeza o definición a las prestaciones mutuas entre sí, de tal suerte que constituye definición de sus créditos y deudas recíprocas, no susceptible de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, como no sea que se acredite algún vicio del consentimiento que conduzca a la invalidación de la misma, tales como: error, fuerza o dolo. “La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes, La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no se hicieron en ese momento”¹⁸].

Explica el Consejo de Estado en sus diversos pronunciamientos sobre el tema, que la liquidación es un corte de cuentas para liquidar el negocio jurídico, mediante la definición de todos los aspectos concernientes a la ejecución del objeto contractual, como los técnicos, jurídicos y financieros, lo cual puede realizarse en forma bilateral o unilateral, indicando, además, que siempre prevalecerá la voluntad de las partes.

¹⁷ Concepto CGR-OJ-143-2019. Contraloría General de la República.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. C.P. Danilo Rojas Betancour. Febrero 29 de 2012, Radicación 66001-23-31-000-1993-03387-01 (16371).



Las formas de liquidación descritas, constituyen mecanismos que la ley concede a los contratantes para que realicen el cruce de cuentas sobre la ejecución de un contrato y establece los escenarios y lapsos de tiempo en que les es permitido llegar a éstos, superar las dificultades y acudir a nuevos espacios para alcanzar entendimientos y así el cierre definitivo de las cuentas surtidas durante la ejecución contractual.

La primera forma de liquidación corresponde al desarrollo del pacto contractual, pero en ausencia de éste, la ley autoriza a los contratantes para que, de común acuerdo, dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del término pactado 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, efectúen el cruce de cuentas, según lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

La segunda forma de liquidación corresponde a una decisión unilateral, que la ley le concede a la entidad estatal, para que establezca la liquidación del contrato y cierre esta etapa.

La tercera forma de liquidación de los contratos, se surte en instancia jurisdiccional dentro de los dos años siguientes al vencimiento del plazo para liquidación unilateral.

La tercera forma de liquidación tiene su razón, en el entendido que las dos primeras posibilidades de liquidación que privilegian la autonomía de los contratantes no resultaron efectivas, debiéndose acudir a un tercero para que dirima los obstáculos y se concluya con la liquidación del contrato. Esta última modalidad de liquidación contractual, que realiza el juez del contrato, corresponde a una decisión que se aleja de la órbita inter partes y pasa a una instancia judicial¹⁹.

4.4. Concepto de Colombia Compra Eficiente.

Ahora bien, dentro de la organización del Estado existe una autoridad competente para manejar los temas sobre contratación pública que es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la cual se ha pronunciado a través de un concepto sobre el particular en el siguiente sentido:

“(…) la liquidación es el ajuste de cuentas donde las partes hacen un balance económico, técnico y jurídico del cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la Sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que liquidar supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por el otro, que

¹⁹ Concepto CGR-OJ-002-2024. Contraloría General de la República.



la liquidación debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio.

(...)

Las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales son el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación y los contratos en que procede, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su realización. En relación con el artículo 60 referido, la doctrina ha indicado que:

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran "serán objeto de liquidación". El mismo artículo prescribe que no será obligatoria la liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Adicionalmente, en los contratos las entidades estatales deben definir la oportunidad y forma de recibir el objeto contratado y, en cada caso, si un contrato requiere o no de liquidación, con arreglo a criterios tales como la naturaleza, objeto y plazo del contrato, así como la probabilidad de que puedan surgir diferencias durante la ejecución del contrato; sin perjuicio de que, como se indicó, todos los contratos estatales de tracto sucesivo o aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo siempre deban liquidarse, convirtiéndose en estos contratos en una cláusula de la naturaleza, conforme a la clasificación prevista en el Código Civil.

(...)

De igual modo, respecto al contenido de la liquidación, es importante tener en cuenta los incisos segundo y tercero del artículo 60 de EGCAP, "[...] las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar" y en ella "[...] 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". Esto hace que la liquidación no sólo sea un mecanismo alternativo de solución de conflictos, sino también un medio para resolver asuntos relacionados con el desequilibrio económico del contrato. Sobre esta última faceta, la doctrina explica que la norma en comento consagra una posibilidad para que las entidades públicas garanticen el equilibrio económico si éste resultó afectado en la ejecución del negocio jurídico, así que la liquidación es el momento oportuno para resolver las diferentes existentes.

(...) la Sala Plena del Consejo de Estado expidió la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012, por regla general, no es posible solicitar reconocimientos económicos por la ejecución de obras extras o adicionales, sin la previa suscripción



de un contrato adicional que las justifique. Esto en la medida que los artículos 39 y 41 del EGCAP disponen que los contratos estatales son solemnes y, por tanto, requieren formalidad escrita, salvo que se presente una situación de urgencia manifiesta.

Excepcionalmente, la jurisprudencia citada admitió la posibilidad de reconocer al contratista la ejecución de obras extras o adicionales en tres (3) eventos de interpretación restrictiva: i) cuando existe prueba fehaciente de que la ejecución de obras o servicios extras o adicionales o el suministro de bienes, por fuera del objeto contractual, se haya realizado por la imposición de la entidad, en ejercicio de su autoridad; ii) que fueran urgentes para evitar una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; iii) cuando se omite el decreto de la urgencia manifiesta y concurren las circunstancias para que ésta hubiera sido declarada.

(...)

En todo caso, esta postura jurisprudencial consolidada cambió con la Sentencia de Unificación del 31 de julio de 2025, en la que se expresó la compensación del enriquecimiento sin justa causa no está condicionada a la subsunción de ciertos hechos que se concuerdan con una lista de hipótesis fácticas previa y taxativamente definidas, sino que corresponde al juez, en virtud de los elementos sustantivos y la revisión del comportamiento de las partes, establecer la viabilidad de ordenar que haya una corrección al traslado patrimonial injustificado por bienes y obras no previstos en el contrato.

[...]

Teniendo en cuenta los elementos, debe tenerse en cuenta la prueba de la actividad, sumado a la circunstancia excepcional que se invoca. El Consejo de Estado estableció que esta regla sobre el reconocimiento económico debe aplicarse a partir de la ejecutoria de la nueva sentencia de unificación, en aquellas pretensiones de compensación por enriquecimiento sin causa, de forma que no podrá dejarse de conceder lo pedido por el solo hecho de que el caso no se enmarque en los eventos indicados en la Sentencia del 19 de noviembre de 2012.

(...)

Ahora bien, teniendo en cuenta que es posible reconocer obras extras o adicionales, así como asuntos derivados de ajustes o revisiones económicas por la entidad contratante, es necesario precisar que la liquidación del contrato, ya sea que se derive de cualquiera de sus manifestaciones – liquidación bilateral, liquidación unilateral o liquidación judicial – debe contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP – y el Registro Presupuestal, ya que dichos documentos se constituyen en requisitos para la ejecución y pago de las obligaciones que se estipularon y reconocieron en esta. Para reconocer y pagar

las obras extras o las revisiones o ajustes derivadas de las transacciones en la liquidación, primero debe obtenerse un CDP con saldo disponible y luego tramitar el RP. En tal sentido, de conformidad con la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, las entidades estatales tienen el deber de contar con la disponibilidad de recursos para asumir gastos u obligaciones. Esta obligación es una expresión del principio de legalidad del gasto público que se enmarca en el mandato constitucional de la legalidad de las actuaciones públicas y que permea todo el régimen regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En este tipo de situaciones de reconocimientos y revisiones en la liquidación del contrato, su cumplimiento se refleja necesariamente mediante la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuesta -CDP- de forma previa a que la entidad asuma obligaciones o compromisos de este tipo, como una garantía de la existencia de recursos suficientes para atender los gastos que serán asumidos por el Estado. Para el reconocimiento efectivo de las revisiones y ajustes en la liquidación del contrato se exige a la entidad estatal contar con un Registro Presupuestal -RP- que consiste en la certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias estipuladas, ya sea en el acta de liquidación bilateral, el acto administrativo que liquida unilateralmente el contrato, o el acto administrativo de ejecución que se limita a cumplir la decisión judicial que liquida el contrato”²⁰.

Así las cosas, se ha hecho referencia no solo a la regulación aplicable para la liquidación de los contratos estatales, sino que, además, se ha referido a las formas de realizar esta liquidación, conforme a la jurisprudencia vigente sobre el particular.

Se hace menester ahora exponer la forma en que se ejerce el control fiscal a los contratos estatales.

4.5. Control fiscal a los contratos estatales.

En lo referente al control que ejerce este órgano de control fiscal a la contratación estatal, esta oficina se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“Ahora bien, en materia del control fiscal al contrato, la Contraloría General de la República, como Organismo de Control fiscal, tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares cuando manejen o administran fondos o bienes de la Nación.

²⁰ Concepto C-1254 del 2025. Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente. 02 de septiembre de 2025.



(...) En materia del contrato estatal, el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, establece que el control fiscal se realiza una vez surtido el trámite de perfeccionamiento y legalización del contrato, es decir una vez, las partes se han puesto de acuerdo en el objeto, la contraprestación y éste refiere a la constitución del registro presupuestal y la aprobación de las garantías; así también se hace control a las cuentas de los pagos originados en el contrato y finalmente se realiza la vigilancia fiscal a la liquidación.

En este contexto, el control fiscal está establecido en la Ley 80 de 1993 a lo largo de todo el contrato estatal, una vez, perfeccionado y legalizado el contrato; se realiza el control a la etapa precontractual con el objeto de establecer si el mismo se ajusta a lo preceptuado en el Estatuto Contractual, la Ley de Presupuesto y las normas especiales si fuere el caso.

(...)

Así las cosas, de omitirse por parte de la entidad estatal auditada la liquidación del contrato estatal, teniendo en cuenta la obligación legal de hacerlo, ello constituye un hallazgo, el cual será configurado de conformidad con las características del mismo, es decir disciplinario, fiscal o penal²¹.

También, a través de otro pronunciamiento se ha conceptualizado que:

"Sobre el ejercicio del control fiscal a los contratos estatales, el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, establece:

"Artículo 65. Modificado por el art. 4, Ley 2160 de 2021. El nuevo texto es el siguiente.

De la Intervención de las Autoridades que Ejercen Control Fiscal. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un financiero de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

²¹ Concepto CGR-OJ-173-2016. Contraloría General de la República.



Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República. El cual se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa de control social y con la articulación del control interno”.

Esta Oficina Jurídica en reciente((sic) concepto CGR-OJ-135 de 14 de septiembre de 2023, precisó:

“Como lo indica la norma, la intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos.

La Corte Constitucional en Sentencia C-648 de 2002, reafirmo la competencia de las contralorías para ejercer control fiscal respecto de contratos estatales en ejecución, reiterando la regla establecida en la sentencia C-623 de 1999, en la cual sostuvo lo siguiente:

“Del examen de la norma citada se desprenden tres momentos, etapas o fases en los que debe desarrollarse el control fiscal, teniendo en cuenta desde luego, el carácter posterior y selectivo que la Constitución de 1991 le imprimió a esta función pública y según los lineamientos que vaya señalando la ley.

Primera Etapa: El control fiscal en esta fase se realiza una vez cumplidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre selección del contratista, el perfeccionamiento del contrato y el cumplimiento de los requisitos para su ejecución.

Cabe advertir, que esta primera fase del control fiscal no se limita a un simple estudio de verificación de mecánica de las disposiciones contractuales, sino que debe centrarse en el análisis del cumplimiento de los principios y reglas que gobiernen la contratación estatal como son la transparencia, la economía y la responsabilidad.

Segunda Etapa: Corresponde al proceso de ejecución del contrato, cuando se ejerce un control posterior a las cuentas canceladas para cumplir con las obligaciones derivadas del mismo, para establecer su



conformidad con las disposiciones presupuestales y contractuales y con las obligaciones derivadas del contrato, que es ley para las partes. Entonces, aquí el control fiscal se aplica básicamente al gasto generado en la obligación contractual.

Tercera Etapa: El control fiscal en esta fase se cumple una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, incluyendo este control los análisis financieros, de gestión y de resultados, tal como lo indica el inciso segundo de la norma reseñada.

De acuerdo con los planteamientos esbozados, se observa que la norma cubre los aspectos precontractuales, contractuales y post contractuales de la contratación administrativa en lo relativo(sic) al control fiscal, sin perjuicio del ejercicio del control concomitante y preventivo.

Así mismo, con el fin de evaluar y calificar el grado de economía y eficiencia de la gestión pública, en la medida de la ejecución de las obligaciones contractuales, se constatará en términos de calidad y oportunidad, con ocasión de los avances y recibos de obras, bienes y servicios, la correspondencia existente entre los anticipos y las cuentas parciales de pago con el debido cumplimiento de las cláusulas y condiciones pactadas (estudio menores o mayores costos y/o beneficios a partir de los estudios de mercado). La evaluación no solo plantea los correctivos requeridos para un mejor manejo y ejecución de recursos, sino que sienta las bases y las apreciaciones para determinar las acciones de responsabilidad a que haya lugar”.

Sobre el particular es claro que las Contralorías, en ejercicio del control posterior y selectivo, entran en cada una de las tres etapas de la contratación pública, cuando las decisiones de la administración ya han sido tomadas, sin que exista la posibilidad de interferir en las mismas, pues cualquier participación en las decisiones sería una intromisión prohibida por la Constitución Política.

(...)

5.1. La falta de liquidación de un contrato, en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 019 de 2012, no constituye “per se”, un daño al patrimonio público, tal omisión puede ser la causa de un daño fiscal que debe ser resarcido a través del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

5.2. Es competencia del operador jurídico, el análisis sobre cada evento en particular, establecer las causas del daño propiamente dicho para la estructuración

*de la responsabilidad fiscal que fundamente el proceso de responsabilidad fiscal que busque el resarcimiento*²².

4.6. Vigencias Expiradas.

Recientemente, esta Oficina se pronunció sobre un tema similar, pero bajo el supuesto fáctico de las vigencias expiradas, a continuación, se hace una transcripción de dicho pronunciamiento con el objetivo de robustecer la respuesta que se presenta, mostrando una mayor gama de alternativas de solución que puede tomar el operador jurídico competente para darle una solución al problema planteado.

“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 normativa 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

²² Concepto CGR-OJ-002-2024. Contraloría General de la República.



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 en texto citado).

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 posibles según el régimen presupuestal colombiano.

El artículo 12 del Decreto 111 de 1996^[23], (contiene) 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 4°).

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 y subrayado en texto citado).*

Las vigencias expiradas se definen como un traslado presupuestal que se hace para pagar los compromisos u obligaciones adquiridos por la entidad en una

²³ “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”.



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 realizado^[24].

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 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: ^[25]

"(...) 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 legamente 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***

²⁴ Manual de trámites presupuestales para el Departamento Nacional de Planeación. Citado en concepto CGR-OJ-116 de 2022.

²⁵ 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.



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 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"²⁶.

Como ya se advirtió, la Contraloría General de la República tiene vedadas las actuaciones que impliquen coadministración, esto es, dar indicaciones sobre el manejo contable o presupuestal de las Entidades Públicas, o sobre la ejecución o liquidación de los contratos que estas hayan celebrado.

En consecuencia, las conclusiones que se expondrán a continuación serán un reflejo del desarrollo del marco jurídico planteado para esbozar las diversas soluciones a las que podría acudir el operador jurídico para resolver el caso particular planteado.

²⁶ Concepto CGR-OJ-049-2026. Contraloría General de la República.



5. Conclusión.

5.1. La regulación aplicable a la liquidación de los contratos estatales se encuentra contenida en el Estatuto de Contratación Pública, esto es, la Ley 80 de 1993 y sus posteriores modificaciones; en esta regulación se indica que, por regla general, los contratos estatales deberán ser liquidados de forma bilateral, según los términos establecidos en el contrato; de no producirse, la administración podrá hacerla de manera unilateral. Sin embargo, una vez expirado el plazo otorgado por la ley para esto, si aún no se ha realizado la liquidación, esta deberá realizarse por vía judicial.

5.2. La falta de liquidación de un contrato estatal puede dar lugar a un daño patrimonial al Estado y, cuando esto sucede, puede dar lugar a que un órgano de control fiscal pueda configurar un hallazgo con connotación fiscal, que podría dar origen a un proceso de responsabilidad fiscal para buscar el resarcimiento del daño producido al patrimonio público.

5.3. De acuerdo con el concepto de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, quien cita el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, en cualquiera de los eventos en que se surta la liquidación del contrato, la entidad debe contar con un Certificado de Disponibilidad Presupuestal para poder realizar los pagos estipulados en dicha liquidación, teniendo en cuenta el Estatuto de Contratación Pública y el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

5.4. Finalmente, como se mencionó en el cuerpo de esta respuesta, otra opción presupuestal para el pago, que no se haya realizado en forma oportuna, de los contratos estatales, es aplicar la figura de las vigencias expiradas la cual es desarrollada a través del articulado contenido en las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto, como puede apreciarse en el artículo 49 de la Ley 2559 de 2025.

Cordialmente,

CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Cristian Hernando Torres Franco
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya
Radicado: SIGEDOC 2026ER0084466 del 15 de abril de 2026.
TRD: 80112-033 Conceptos Jurídicos