Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

CONCEPTO JURÍDICO

ASUNTO:

Análisis sobre la competencia temporal de la Administración para liquidar el Convenio Interadministrativo No. 4600091007 de 2021, celebrado entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín – Secretaría de Educación y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA.

I. RESUMEN EJECUTIVO

Mediante el presente concepto se analiza si el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín conservaba la competencia jurídica para suscribir el Acta de Liquidación Bilateral del Convenio Interadministrativo No. 4600091007 de 2021 el 03 de julio de 2026, fecha en la cual las partes proyectan la suscripción del instrumento liquidatorio.

El análisis parte de la reconstrucción cronológica del convenio, de la interpretación sistemática del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, de la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la competencia temporal para liquidar contratos estatales y, particularmente, de la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, del 4 de junio de 2024, Radicación No. 68001-23-33-000-2016-00365-01 (70.371), la cual constituye un precedente relevante en materia de competencia temporal para expedir el acto de liquidación.

El estudio concluye, prima facie, que la Administración no había perdido la competencia para liquidar el convenio al momento de la suscripción del acta bilateral, toda vez que dicha actuación se produjo el último día del término máximo reconocido por el ordenamiento jurídico para ejercer la competencia administrativa residual de liquidación, sin que ello implique desconocer los términos ordinarios previstos para la liquidación bilateral y unilateral.

No obstante, esta conclusión no se sustenta únicamente en el cómputo cronológico de los plazos legales, sino en una interpretación sistemática del régimen contractual colombiano, de la finalidad jurídica de la liquidación y de la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado sobre la permanencia excepcional de la competencia administrativa dentro del término previsto para el ejercicio del medio de control contractual.

II. OBJETO DEL CONCEPTO

El presente concepto tiene por objeto determinar, desde una perspectiva constitucional, legal y jurisprudencial, si el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín conservaba competencia para suscribir el Acta de Liquidación Bilateral del Convenio Interadministrativo No. 4600091007 de 2021 el 03 de julio de 2026, o si, por el contrario, dicha competencia había expirado por el vencimiento de los términos previstos en la legislación contractual.

Para ello se desarrollará un análisis integral de:

- El régimen jurídico de la liquidación de los convenios y contratos estatales.
- La naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos.
- La diferencia entre el término para liquidar y el término máximo de competencia administrativa.
- La interpretación armónica del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 164 del CPACA.
- La evolución jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la materia.
- La incidencia de la Sentencia del 4 de junio de 2024, Rad. 70.371, en la determinación del momento en que se pierde la competencia administrativa para liquidar un contrato estatal.
-

III. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico objeto del presente concepto puede formularse en los siguientes términos:

¿Conservaba el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín competencia jurídica para suscribir el Acta de Liquidación Bilateral del Convenio Interadministrativo No 4600091007 de 2021 el día 03 de julio de 2026, teniendo en cuenta que el convenio terminó su ejecución el 31 de diciembre de 2023 y que el régimen jurídico colombiano establece términos específicos para la liquidación contractual?

De la respuesta a este interrogante dependerá la validez jurídica del acto de liquidación y, por consiguiente, la posibilidad de que la Administración dé por definidas las relaciones económicas derivadas del convenio mediante un acuerdo bilateral.

IV. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS

Con el propósito de emitir un concepto jurídicamente sólido, el estudio se desarrollará bajo una metodología de interpretación sistemática y jerarquizada de las fuentes del derecho.

En primer lugar, se examinarán las normas constitucionales que gobiernan la función administrativa y el ejercicio de las competencias públicas, particularmente los artículos 6, 29, 121, 122, 209 y 228 de la Constitución Política.

Posteriormente se analizará el régimen legal aplicable a la liquidación de los contratos estatales, con especial énfasis en:

- la Ley 80 de 1993;
- la Ley 1150 de 2007;
- el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011;
- el Decreto 1082 de 2015, en lo pertinente.

En tercer lugar, se estudiará la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado respecto de la competencia temporal para liquidar contratos estatales, identificando la línea jurisprudencial anterior y posterior a la Sentencia del 4 de junio de 2024, con el fin de establecer si dicho precedente modificó o precisó el entendimiento tradicional sobre la pérdida de competencia administrativa.

Finalmente, el análisis se aplicará al caso concreto, reconstruyendo cronológicamente todas las actuaciones contractuales relevantes del Convenio Interadministrativo No. 4600091007 de 2021.

V. ANTECEDENTES FÁCTICOS Y CONTRACTUALES

Con fundamento en la documentación suministrada, se identifican como hechos relevantes los siguientes:

1. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, a través de la Secretaría de Educación, y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA, celebraron el Convenio Interadministrativo No. 4600091007 de 2021, cuyo objeto consistió en constituir un fondo especial para la administración y pago de recursos destinados a proyectos de transformación educativa y digital.
2. El convenio inició su ejecución el 23 de julio de 2021 y tuvo una duración inicial de diecisiete (17) meses, sin exceder el 31 de diciembre de 2022. Posteriormente fue

objeto de dos ampliaciones que extendieron su vigencia hasta el 02 de enero del 2024, aun que en todos los documentos se plasma el 31 de diciembre de 2023, fecha que estableceremos como la de la terminación del convenio nombrado.

3. Durante su ejecución se aprobaron dos adiciones presupuestales, alcanzando un valor total de $140.251.070.004, de los cuales se ejecutaron $140.249.105.639, equivalente a una ejecución física y financiera cercana al 100 %.

4. El informe técnico incorporado al proyecto de acta de liquidación concluye que el objeto contractual fue cumplido, que el asociado ejecutó las obligaciones asumidas, que los recursos fueron administrados conforme a las condiciones pactadas y que no se presentaron incumplimientos contractuales ni materialización de riesgos durante la ejecución.

5. Conforme a la información suministrada para efectos de este concepto, las partes proyectan suscribir el Acta de Liquidación Bilateral el 03 de julio de 2026, fecha respecto de la cual surge la necesidad de establecer si la Administración conservaba o no competencia temporal para proceder con la liquidación.

VI. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Es importante precisar que el presente concepto no tiene por finalidad evaluar la legalidad material del contenido del acta de liquidación, ni verificar el cumplimiento de las obligaciones financieras, técnicas o administrativas derivadas del convenio.

El análisis se circunscribe exclusivamente a determinar la subsistencia de la competencia jurídica del Distrito para suscribir el acta de liquidación bilateral el 03 de julo de 2026.

Esta delimitación metodológica resulta esencial, pues evita confundir dos problemas jurídicos distintos:

- la competencia temporal de la Administración para liquidar el convenio, y
- la legalidad o validez intrínseca del contenido del acta de liquidación.

En consecuencia, el estudio se enfocará en establecer si, al momento de la suscripción proyectada del acta, el ordenamiento jurídico colombiano aún confería a la Administración la potestad para liquidar bilateralmente el convenio o si dicha competencia había caducado por el transcurso del tiempo.

VII. MARCO NORMATIVO APLICABLE

7.1. La liquidación del contrato estatal como etapa obligatoria de cierre del vínculo contractual

La liquidación constituye la etapa final del ciclo contractual y tiene como finalidad definir de manera cierta, definitiva y vinculante el estado de las obligaciones surgidas con ocasión de la ejecución del contrato estatal.

Su propósito no se limita a establecer saldos económicos, sino que comprende la verificación integral del cumplimiento contractual, la determinación de obligaciones pendientes, la identificación de eventuales reclamaciones entre las partes y el cierre jurídico de la relación negocial.

La liquidación constituye, por tanto, un mecanismo de depuración de las relaciones jurídicas derivadas del contrato y una garantía para la adecuada protección del patrimonio público y de los derechos del contratista.

Precisamente por ello, el legislador no concibió la liquidación como una facultad discrecional, sino como una obligación de las entidades estatales cuando la naturaleza del contrato así lo exige.

7.2. Régimen legal de la liquidación contractual

El régimen jurídico colombiano distingue claramente tres momentos para la liquidación de los contratos estatales:

- liquidación bilateral;
- liquidación unilateral;
- liquidación judicial.

Esta estructura normativa responde al principio de conservación del negocio jurídico y procura privilegiar, en primer lugar, el acuerdo entre las partes, reservando la actuación unilateral y el control judicial como mecanismos subsidiarios.

El eje normativo de este régimen se encuentra en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, disposición que modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y estableció el régimen temporal para la liquidación de los contratos estatales.

Dicha norma dispone que:

1. Las partes cuentan con un término inicial para efectuar la liquidación de común acuerdo.

2. Vencido dicho plazo sin que exista acuerdo, la entidad dispone de un término adicional para efectuar la liquidación unilateral.

3. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para obtener la liquidación judicial, dentro del término previsto por el CPACA.

Esta última precisión resulta determinante para la correcta interpretación del régimen jurídico de la competencia administrativa.

7.3. Interpretación sistemática del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007

Una lectura meramente literal del artículo 11 podría conducir a concluir que la Administración pierde automáticamente competencia una vez vencen:

- los cuatro (4) meses previstos para la liquidación bilateral, y
- los dos (2) meses siguientes previstos para la liquidación unilateral.

Sin embargo, dicha interpretación resulta incompleta.

La hermenéutica jurídica exige interpretar las normas de manera sistemática, conforme al artículo 27 del Código Civil, al principio de unidad del ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia constitucional sobre interpretación conforme a la Constitución.

En efecto, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 no puede analizarse de forma aislada.

Debe armonizarse con:

- el régimen de competencia administrativa;
- el régimen procesal contencioso administrativo;
- el principio de eficacia administrativa;
- el principio de economía;
- el deber de liquidar los contratos estatales;
- y el régimen de caducidad del medio de control contractual.

Solamente mediante esa interpretación integral es posible determinar el verdadero alcance temporal de la competencia administrativa para liquidar.

7.4. Los términos de cuatro meses y dos meses no extinguen automáticamente la competencia administrativa

Uno de los errores interpretativos más frecuentes consiste en asumir que los términos previstos para la liquidación bilateral y unilateral constituyen términos de caducidad de la competencia administrativa.

Tal conclusión no encuentra respaldo expreso en la Ley 1150 de 2007.

El legislador nunca afirmó que, vencidos dichos términos, la Administración quedara automáticamente privada de toda posibilidad jurídica de liquidar el contrato.

Lo que dichas reglas establecen es el momento en que debe desarrollarse ordinariamente cada modalidad de liquidación.

Pero ello no implica que la competencia administrativa desaparezca de manera automática e inmediata.

Aceptar esa interpretación conduciría a consecuencias incompatibles con los principios constitucionales de eficacia administrativa, economía, responsabilidad y conservación de la función administrativa, pues bastaría el simple transcurso del tiempo para impedir a la Administración culminar el cierre jurídico de un contrato válidamente ejecutado.

En consecuencia, la pérdida de competencia no puede inferirse exclusivamente del vencimiento de los términos ordinarios de liquidación.

Debe determinarse a partir del régimen integral previsto por el ordenamiento jurídico.

VIII. ARTICULACIÓN ENTRE EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1150 DE 2007 Y EL ARTÍCULO 164 DEL CPACA.

8.1. El término para ejercer el medio de control contractual constituye un referente temporal para la competencia administrativa residual

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula la oportunidad para ejercer el medio de control relativo a controversias contractuales.

En materia de contratos sujetos a liquidación, el legislador estableció que el término de caducidad comienza a contarse una vez vencen los plazos previstos para la liquidación bilateral y unilateral, o desde la liquidación cuando esta efectivamente se produzca.

Esta regulación no solamente determina la oportunidad para acudir ante la jurisdicción.

También evidencia que el ordenamiento reconoce un período posterior al vencimiento de los términos ordinarios de liquidación durante el cual la relación contractual aún no se encuentra definitivamente cerrada.

Ese espacio jurídico constituye el fundamento de la denominada competencia administrativa residual, ampliamente desarrollada por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

8.2. La competencia residual como construcción jurisprudencial

El Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que la Administración no pierde automáticamente la competencia para liquidar un contrato por el solo vencimiento de los cuatro meses destinados a la liquidación bilateral o de los dos meses previstos para la liquidación unilateral.

La razón de ello radica en que el régimen contractual debe interpretarse de forma armónica con las reglas de caducidad del medio de control contractual.

En consecuencia, mientras la jurisdicción contencioso-administrativa conserve competencia para conocer de una eventual controversia relacionada con la liquidación del contrato, resulta jurídicamente razonable reconocer que la Administración conserva, de manera excepcional y residual, la posibilidad de culminar dicha actuación, siempre que ello ocurra antes de la expiración del término legal correspondiente.

Esta interpretación responde al principio de conservación de la actuación administrativa y evita trasladar innecesariamente a la jurisdicción asuntos que todavía pueden resolverse válidamente por las partes o por la propia Administración.

8.3. Evolución jurisprudencial del Consejo de Estado

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha consolidado progresivamente una línea jurisprudencial según la cual los términos previstos para la liquidación bilateral y unilateral no deben entenderse como límites absolutos e inmediatos de la competencia administrativa, sino como etapas ordinarias dentro del procedimiento de liquidación.

En desarrollo de dicha línea, la jurisprudencia ha reconocido que la Administración conserva competencia para liquidar mientras no haya expirado el término de dos años previsto para el ejercicio del medio de control contractual, interpretación que armoniza el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 con el artículo 164 del CPACA.

La Sentencia de 4 de junio de 2024, Rad. 70.371, constituye un hito relevante dentro de esta evolución jurisprudencial, al precisar que el análisis sobre la competencia temporal debe centrarse en la fecha de expedición del acto de liquidación, y no en la fecha de su notificación o firmeza.

Si bien dicha providencia se refiere a una liquidación unilateral, su razonamiento resulta ilustrativo para el presente asunto, pues reafirma que la competencia administrativa es una cuestión ligada al momento de adopción de la decisión y no a la producción posterior de sus efectos.

IX. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO AL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 4600091007 DE 2021

A partir de los antecedentes documentales, la línea de tiempo del convenio puede reconstruirse de la siguiente manera:

EVENTO O ETAPA	PLAZO	DESDE	HASTA
INICIO DE EJECUCIÓN	17 MESES	23/07/2021	31/12/2022
MODIFICACION N°01 (SOLO ADICIÓN)	N/A	N/A	N/A
MODIFICACION N°02 AMPLIACION	212 DIAS	01/01/2023	01/08/2023
MODIFICACION 3 AMPLIACION	5 MESES	02/08/2023	31/12/2023
TERMINACION DEL CONTRATO	**31/12/2023**		
LIQUIDACIÓN BILATERAL	4 MESES	01/01/2024	01/05/2024
LIQUIDACIÓN UNILATERAL	2 MESES	02/05/2024	02/07/2024
COMPETENCIA RESIDUAL ASOCIADO AL RÉGIMEN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	2 AÑOS	03/07/2024	03/07/2026
PUBLICACIÓN DE ACTA DE LIQUIDACIÓN EN SECOP	3 DIAS HÁBILES	**HASTA EL 08/07/2026**	

De esta reconstrucción cronológica se desprende que la liquidación bilateral proyectada se produciría exactamente el último día del término dentro del cual la interpretación sistemática del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 164 del CPACA permite sostener la subsistencia de la competencia administrativa residual.

En consecuencia, la competencia no se habría perdido al momento de la suscripción del acta, pues el acto de liquidación se adopta dentro del límite temporal reconocido por la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado.

A partir del 04 de julio de 2026, en ausencia de una actuación judicial que modificara el escenario o de una circunstancia excepcional prevista por la ley, la Administración ya no

conservaría competencia para liquidar el convenio, por haber expirado el término máximo que el ordenamiento jurídico admite para el ejercicio de dicha potestad.

En consecuencia, desde la perspectiva del régimen de competencia administrativa, el Distrito aún conservaba competencia jurídica para liquidar bilateralmente el convenio y contará con los 03 días hábiles siguientes para publicar el acta de liquidación en SECOP, es decir hasta el 08 de julio de 2026.

Por ello, la suscripción del acta el 03 de julio de 2026 resulta compatible con la interpretación armónica del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, del artículo 164 del CPACA y de la línea jurisprudencial consolidada por el Consejo de Estado.

X. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA COMPETENCIA TEMPORAL PARA LIQUIDAR LOS CONTRATOS ESTATALES

10.1. La jurisprudencia como criterio integrador del régimen de liquidación contractual

El régimen legal previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 regula los términos ordinarios dentro de los cuales debe adelantarse la liquidación bilateral y unilateral de los contratos estatales.

No obstante, dicha disposición no establece expresamente cuál es la consecuencia jurídica derivada del vencimiento de dichos términos, ni determina de manera categórica el momento exacto en que la Administración pierde definitivamente la competencia para liquidar un contrato.

Esta circunstancia ha dado lugar a un importante desarrollo jurisprudencial por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuya finalidad ha consistido en armonizar el régimen contractual con el régimen procesal previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia, la determinación del alcance temporal de la competencia administrativa no surge exclusivamente de la ley.

Es el resultado de una construcción jurisprudencial basada en la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico.

10.2. La línea jurisprudencial anterior a la Sentencia del 4 de junio de 2024

Mucho antes de la expedición de la Sentencia Radicación 70.371, la Sección Tercera del Consejo de Estado había venido sosteniendo que el vencimiento de los términos ordinarios

para liquidar no implicaba, por sí mismo, la pérdida inmediata de competencia administrativa.

Diversas providencias señalaron que el régimen de liquidación contractual debía interpretarse conjuntamente con las normas que regulan el ejercicio de la acción contractual —hoy medio de control de controversias contractuales—.

Esa interpretación permitió reconocer la existencia de un período adicional durante el cual la Administración conservaba la posibilidad jurídica de culminar la liquidación del contrato.

El fundamento de dicha posición radica en evitar que el solo transcurso del tiempo convierta en imposible el cierre jurídico de relaciones contractuales plenamente ejecutadas, trasladando innecesariamente a la jurisdicción asuntos que aún pueden resolverse en sede administrativa.

Esta línea jurisprudencial responde a los principios de:

- eficacia administrativa;
- economía;
- responsabilidad;
- conservación del negocio jurídico;
- prevalencia del derecho sustancial.

En consecuencia, la denominada competencia residual no constituye una creación reciente del Consejo de Estado.

Hace parte de una línea interpretativa consolidada.

10.3. Alcance de la Sentencia del Consejo de Estado del 4 de junio de 2024 (Rad. 70.371)

La Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, del **4 de junio de 2024**, Radicación **68001-23-33-000-2016-00365-01 (70.371)**, representa uno de los pronunciamientos más relevantes y recientes sobre la competencia temporal para liquidar contratos estatales.

No obstante, resulta importante precisar su verdadero alcance.

La providencia no modifica el régimen jurídico de la liquidación.

Tampoco introduce un nuevo término de competencia.

Mucho menos deroga las reglas previstas en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Lo que hace la sentencia consiste en precisar un aspecto particularmente relevante:

La competencia administrativa debe analizarse respecto del momento en que la autoridad expide el acto administrativo de liquidación y no respecto de la fecha en que dicho acto adquiere firmeza o es notificado.

Este criterio reviste especial importancia porque centra el análisis en el ejercicio oportuno de la competencia administrativa y no en circunstancias posteriores relacionadas con la eficacia del acto.

Así, la providencia reafirma que la competencia constituye un presupuesto de validez del acto administrativo que debe verificarse al momento de su expedición.

10.4. La sentencia de 2024 consolida una línea jurisprudencial preexistente

Desde la perspectiva dogmática, no resulta correcto afirmar que la Sentencia Rad. 70.371 creó una nueva regla sobre la competencia temporal para liquidar.

Una lectura integral de la providencia permite advertir que la Subsección A retoma criterios desarrollados durante varios años por la Sección Tercera.

La verdadera contribución del fallo consiste en otorgar mayor claridad sobre el momento en que debe verificarse la competencia administrativa y en reafirmar que el análisis no puede depender de actuaciones posteriores a la expedición del acto.

En consecuencia, dicha providencia debe entenderse como una decisión de consolidación jurisprudencial y no como un cambio de precedente.

Esta precisión fortalece considerablemente el presente concepto, pues demuestra que la tesis aquí sostenida no depende exclusivamente de una sentencia aislada, sino de una evolución interpretativa estable del máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa.

XI. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA JURISPRUDENCIA Y SU APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

11.1. El régimen de competencia debe interpretarse conforme a los principios constitucionales de la contratación estatal

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de:

- igualdad;

- moralidad;
- eficacia;
- economía;
- celeridad;
- imparcialidad;
- publicidad.

Estos principios irradian todo el régimen de contratación estatal.

Por ello, la interpretación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 no puede conducir a resultados incompatibles con dichos principios.

Aceptar que la Administración pierde automáticamente competencia el día siguiente al vencimiento de los términos ordinarios de liquidación implicaría desconocer el principio de eficacia administrativa y frustrar la finalidad misma de la liquidación contractual.

El Consejo de Estado ha evitado precisamente esa consecuencia mediante una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico.

11.2. La competencia residual constituye una manifestación del principio de eficacia administrativa

La finalidad de la liquidación consiste en cerrar definitivamente las relaciones jurídicas derivadas del contrato.

Ese propósito no desaparece por el simple vencimiento de los términos ordinarios.

Mientras el ordenamiento permita resolver la situación jurídica mediante una actuación administrativa válida, debe preferirse dicha solución antes que obligar a las partes a acudir innecesariamente a la jurisdicción.

Esta interpretación responde al principio de economía procesal y evita la judicialización de controversias inexistentes.

Precisamente por ello la jurisprudencia ha reconocido la subsistencia excepcional de la competencia administrativa.

XII. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA EL 03 DE JULIO DE 2026.

La circunstancia de que el acta haya sido suscrita exactamente el **03 de julio de 2026** reviste especial importancia.

Ello significa que el acto administrativo liquidatorio fue expedido antes de que expirara el término máximo reconocido por la jurisprudencia para el ejercicio de la competencia residual.

En consecuencia:

- no puede afirmarse que exista incompetencia temporal;
- no se configura nulidad por falta de competencia;
- la actuación administrativa fue adoptada dentro del marco temporal admitido por la interpretación sistemática del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 164 del CPACA;
- la competencia administrativa únicamente habría expirado a partir del 04 de julio de 2026.

Esta conclusión armoniza con la interpretación sostenida por el Consejo de Estado según la cual la competencia debe verificarse al momento de la expedición del acto administrativo y no respecto de circunstancias posteriores relacionadas con su eficacia.

XIII. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS POSIBLES TESIS CONTRARIAS Y DEFENSA DE LA SUBSISTENCIA DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

14.1. Necesidad de confrontar las interpretaciones posibles del régimen jurídico

La determinación del momento en que la Administración pierde competencia para liquidar un contrato estatal no ha sido una cuestión pacífica en la doctrina ni en la práctica administrativa.

Con frecuencia, los órganos de control y algunos operadores jurídicos han sostenido una interpretación estrictamente literal del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, conforme a la cual el vencimiento de los términos previstos para la liquidación bilateral y unilateral extinguiría automáticamente la competencia administrativa.

No obstante, esa interpretación no constituye la única jurídicamente posible.

Por el contrario, el Consejo de Estado ha venido consolidando una interpretación sistemática que armoniza las reglas del régimen contractual con las normas procesales contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, evitando soluciones incompatibles con la finalidad constitucional de la contratación estatal.

En consecuencia, resulta indispensable confrontar ambas posiciones para establecer cuál de ellas ofrece una interpretación más coherente del ordenamiento jurídico.

14.2. Primera tesis: la competencia desaparece al vencimiento de los seis (6) meses posteriores a la terminación del contrato

La primera interpretación sostiene que el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 fija un término perentorio para el ejercicio de la competencia administrativa.

Desde esta perspectiva:

- los primeros cuatro (4) meses corresponden exclusivamente a la liquidación bilateral;
- los dos (2) meses siguientes corresponden únicamente a la liquidación unilateral;
- vencidos dichos seis (6)meses, la Administración pierde definitivamente competencia para liquidar.

Quienes sostienen esta posición afirman que cualquier actuación posterior sería nula por falta de competencia temporal.

14.3. Debilidades jurídicas de la interpretación estrictamente literal

Aceptar que la competencia desaparece automáticamente al vencimiento de los seis (6) meses genera varias consecuencias incompatibles con el sistema jurídico colombiano.

En primer lugar, implicaría desconocer que el propio legislador reconoció la posibilidad de promover el medio de control contractual dentro de un término mucho más amplio, circunstancia que evidencia que la relación jurídica derivada del contrato aún no se encuentra definitivamente cerrada.

En segundo lugar, conduciría a una innecesaria judicialización de asuntos que podrían resolverse válidamente mediante una actuación administrativa acordada entre las partes.

En tercer lugar, afectaría directamente el principio constitucional de eficacia administrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, al impedir que la Administración culminara actuaciones cuyo objeto consiste precisamente en definir el estado final de las obligaciones contractuales.

Finalmente, esa interpretación terminaría privilegiando el formalismo sobre el derecho sustancial, contrariando los principios de economía, buena fe, coordinación y conservación de la función administrativa.

14.4. Segunda tesis: la competencia administrativa subsiste mientras el ordenamiento permita jurídicamente definir la relación contractual

La segunda interpretación, acogida progresivamente por la jurisprudencia del Consejo de Estado, parte de una premisa distinta.

El vencimiento de los términos ordinarios de liquidación no extingue automáticamente la competencia administrativa.

Simplemente determina que la Administración ha dejado transcurrir la oportunidad ordinaria para ejercerla.

La pérdida definitiva de competencia únicamente se configura cuando el ordenamiento jurídico ya no permite resolver administrativamente la situación contractual.

Esta interpretación armoniza el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 con el artículo 164 del CPACA y explica por qué el Consejo de Estado ha reconocido la denominada competencia administrativa residual.

14.5. La competencia residual no constituye una excepción al principio de legalidad

Podría sostenerse que reconocer competencia administrativa después del vencimiento de los seis (6) meses equivaldría a ampliar indebidamente las facultades de la Administración.

Sin embargo, dicha objeción desconoce que la competencia residual no surge de una interpretación extensiva de las funciones administrativas.

Surge de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico.

El principio de legalidad exige interpretar las normas conforme a su contexto y finalidad.

Precisamente eso hace la jurisprudencia cuando articula el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 con el artículo 164 del CPACA.

No se trata de crear una nueva competencia.

Se trata de identificar correctamente el momento en que la competencia realmente desaparece.

XIV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RESPALDAN LA CONSERVACIÓN DE LA COMPETENCIA

15.1. Principio de eficacia administrativa

El artículo 209 de la Constitución dispone que la función administrativa debe desarrollarse conforme al principio de eficacia.

La eficacia implica que las autoridades deben culminar adecuadamente las actuaciones que les han sido confiadas.

Interpretar que la Administración pierde competencia de manera automática inmediatamente después del vencimiento del término ordinario conduciría precisamente al efecto contrario.

Impediría culminar el procedimiento de liquidación aun cuando todavía exista la posibilidad jurídica de resolver definitivamente la relación contractual.

15.2. Principio de economía

La economía administrativa impone que las controversias se solucionen mediante los mecanismos menos gravosos para el Estado.

La liquidación bilateral constituye precisamente el mecanismo más eficiente para definir el estado final del contrato.

Obligar a las partes a acudir a la jurisdicción cuando todavía resulta jurídicamente posible liquidar el convenio mediante acuerdo mutuo implicaría un uso innecesario de recursos públicos.

15.3. Principio de conservación del negocio jurídico

La contratación estatal persigue la satisfacción del interés general.

Por ello, las actuaciones administrativas deben orientarse a preservar, siempre que sea jurídicamente posible, los efectos útiles del negocio jurídico.

La liquidación constituye el acto que permite consolidar definitivamente esos efectos.

En consecuencia, la interpretación del régimen jurídico debe favorecer la posibilidad de culminar válidamente el procedimiento antes que propiciar su frustración.

15.4. Principio de buena fe

El artículo 83 de la Constitución presume que las actuaciones de las autoridades y de los particulares se desarrollan conforme a la buena fe.

Cuando dos entidades estatales suscriben voluntariamente un acta de liquidación y manifiestan que las obligaciones derivadas del convenio fueron ejecutadas satisfactoriamente, dicha actuación constituye una expresión del principio de colaboración armónica entre entidades públicas.

No existe razón constitucional para impedir ese acuerdo cuando el ordenamiento aún permite jurídicamente su celebración.

XV. VALORACIÓN DEL RIESGO JURÍDICO

Desde una perspectiva de gestión del riesgo jurídico y de control fiscal, la tesis aquí desarrollada presenta un **riesgo medio**, no porque carezca de sustento, sino porque la materia ha sido objeto de interpretaciones diversas.

No obstante, la posición que sostiene la conservación de la competencia hasta el vencimiento del término residual ofrece un mayor grado de coherencia con:

- la finalidad constitucional de la liquidación contractual;
- los principios de eficacia, economía y buena fe;
- la interpretación sistemática del ordenamiento;
- y la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado.

En consecuencia, se considera que la defensa de la validez del Acta de Liquidación Bilateral suscrita el **03 de julio de 2026** presenta una probabilidad alta de éxito, siempre que la entidad demuestre que:

1. La ejecución contractual culminó el 31 de diciembre de 2023, como lo evidencia los informes y documentos soporte de la ejecución.
2. La liquidación se produjo dentro del término residual que resulta de la interpretación armónica del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 164 del CPACA.
3. No existía decisión judicial ni actuación que hubiese desplazado la competencia administrativa.