

REPÚBLICA DE COLOMBIA



UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

(27 de julio de 2026)

“Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026.”

**EL SUBDIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS INSTITUCIONALES DE LA
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP**

En uso de las facultades legales y reglamentarias y en especial las que le confiere la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007, el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011, según nombramiento mediante Resolución No. 0057 de 19 enero 2026, posesionado mediante acta del 19 de enero de 2026, y facultado mediante Resolución No. 0066 del 19 de enero de 2026 mediante el cual se delega la suscripción de liquidaciones contractuales.

CONSIDERANDO:

Procede este Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023 contra la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, *“Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023, suscrito con la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023”*. La Subdirección General de Asuntos Institucionales es competente para decidir de fondo el presente recurso, de conformidad con las facultades delegadas mediante la Resolución No. 0066 del 19 de enero de 2026.

I. ANTECEDENTES

1. Que el 27 de febrero de 2023 la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023 con la **UNION TEMPORAL METIS 2023** con NIT No. **901.687.038-6**, integrada por las siguientes sociedades: **COOPERATIVA DE VIGILANTES STARCOOP CTA –STARCOOP CTA – EN REORGANIZACIÓN NIT. 830.101.476-7**, con una participación del 20%; **COMPAÑÍA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PRIVADA INSEVIG LTDA NIT. 830.023.864-7** con un porcentaje de participación del 15%; **AMCOVIT LTDA NIT: 860.011.268-4**, con un porcentaje de participación del 10%; **ISVI LTDA NIT: 860.401.191.-1** con un porcentaje de participación del 45%; **DELTHAC 1 SEGURIDAD LTDA NIT: 804.000.044-0** con un porcentaje de participación del 5%; **SEGURIDAD SURAMERICA LIMITADA, CON NIT: 860.058.002-5** con un porcentaje de participación del 5%. ; cuyo objeto consistió en: *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA PROVISIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE*

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 2 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

ESCOLTAS EN DESARROLLO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN EN SALVAGUARDA A LOS DERECHOS A LA VIDA, LIBERTAD, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD DE LAS PERSONAS, GRUPOS, COMUNIDADES Y CONVENIOS A CARGO DE LA ENTIDAD.

2. Que una vez finalizada la ejecución contractual y agotadas las actuaciones tendientes a la suscripción de la liquidación bilateral del contrato, la Entidad expidió la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, "Por medio del cual se liquida unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023, suscrito con UNIÓN TEMPORAL METIS 2023", y en su parte resolutive se estableció entre otros:

"ARTÍCULO PRIMERO. Liquidar unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023, suscrito entre la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023, cuyo objeto consistió en: "PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA PROVISIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ESCOLTAS EN DESARROLLO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN EN SALVAGUARDA A LOS DERECHOS A LA VIDA, LIBERTAD, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD DE LAS PERSONAS, GRUPOS, COMUNIDADES Y CONVENIOS A CARGO DE LA ENTIDAD."; conforme a los soportes que reposan en el expediente contractual.

ARTÍCULO SEGUNDO. Establecer como balance final del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023 el contenido en el informe de supervisión financiera, en concordancia con lo señalado en la parte considerativa numeral 11 del presente acto administrativo y en los documentos que integran el expediente contractual, el cual refleja el estado real, cierto y definitivo de la ejecución contractual y hace parte integral del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. Declarar que, como consecuencia de la presente liquidación, las partes se encuentran a paz y salvo por todo concepto derivado del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023 (...)"

3. Que la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 fue notificada a la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023 mediante el Oficio No. OFI-2026-00043126, remitido por correo electrónico certificado el 14 de mayo de 2026 a la dirección electrónica gerencia@utmetis.com.co, conforme consta en el acuse de recibo certificado que obra en el expediente, el cual acredita la entrega de la comunicación.
4. Que en virtud de lo anterior, a continuación se procederá a verificar el cumplimiento de los requisitos legales del Recurso Interpuesto, con el objeto de establecer en primer lugar, su procedencia y su consecuente trámite.

II. DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICION

De conformidad con lo establecido en los artículos 60 y siguientes de la Ley 80 de 1993, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, **ADRIANA ELISA PIÑEROS ACERO**, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.966.303 de Bogotá D.C., en calidad de representante de la **UNIÓN TEMPORAL METIS 2023**, identificada con NIT **901.687.038-6**, interpuso recurso de reposición contra la **Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026**, "Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023, suscrito con la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023".

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Recurso de Reposición deberá

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 3 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

interponerse ante el funcionario que dictó la decisión, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso.

Adicionalmente, el artículo 77 ibidem, señala como requisitos para su procedencia, los siguientes:

"(...) 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.

2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.

4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente. Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber."

Para el caso concreto, se tiene que la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 fue notificada electrónicamente el 14 de mayo de 2026, mediante el Oficio No. OFI-2026-00043126, remitido por correo electrónico certificado a la dirección electrónica gerencia@utmetis.com.co, autorizada por la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023, conforme consta en el acuse de recibo certificado que obra en el expediente.

A su vez, ADRIANA ELISA PIÑEROS ACERO, en calidad de representante de la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023, encontrándose dentro de la oportunidad legal, esto es, el 27 de mayo de 2026, mediante correo electrónico presentó recurso de reposición contra la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, mediante el cual solicitó la nulidad del acto administrativo y, de manera subsidiaria, su revocatoria, exponiendo los motivos que sustentan su inconformidad y cumpliendo los demás requisitos previstos en el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011.

Conforme a lo anterior, y por evidenciarse el cumplimiento de los presupuestos legales necesarios para dar trámite al recurso de reposición interpuesto por la representante de la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023, esto es, por haber sido presentado por escrito, en la oportunidad debida, por quien ostenta la representación del contratista y ante el funcionario que profirió la decisión recurrida, garantizando el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, se concluye la procedencia del recurso y, en consecuencia, se procede a resolver de fondo el mismo, en los términos que a continuación se establecen:

III. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

La señora ADRIANA ELISA PIÑEROS ACERO, en calidad de representante legal de la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023, mediante escrito de recurso de reposición, solicita como pretensión principal que se declare la nulidad de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 4 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

mayo de 2026 y, de manera subsidiaria, que se reponga para revocar el citado acto administrativo, al considerar que fue expedido con desconocimiento de las normas que regulan la liquidación de los contratos estatales y con vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

En desarrollo de dicha solicitud, la recurrente expone, en esencia, los siguientes argumentos:

a) Existencia de pronunciamiento del contratista frente a la liquidación bilateral.

Sostiene que es incorrecto afirmar que la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023 no atendió la solicitud de suscripción del acta de liquidación ni emitió pronunciamiento alguno, pues manifiesta que solicitó a la Entidad el formato para la inclusión de salvedades y, ante la falta de respuesta, radicó el documento denominado "*Salvedades a la liquidación del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023*", en el cual formuló reclamaciones económicas derivadas del contrato. En ese sentido, considera que sí existió un pronunciamiento oportuno frente al proceso de liquidación.

b) Interpretación indebida del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Afirma que la Entidad interpretó de manera errónea el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 al considerar que la liquidación unilateral podía sustentarse en la falta de comparecencia del contratista o en la inexistencia de acuerdo sobre el contenido de la liquidación. A su juicio, la convocatoria para adelantar la liquidación bilateral debía efectuarse dentro del término de cuatro (4) meses previstos en la citada disposición, término que, según señala, no fue observado por la Administración. Asimismo, sostiene que la liquidación bilateral podía realizarse en cualquier tiempo dentro del término de competencia legal, razón por la cual considera equivocada la interpretación efectuada por la Entidad.

c) Pérdida de competencia para liquidar unilateralmente el contrato.

Manifiesta que el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023 finalizó el 23 de noviembre de 2023 y que, conforme al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la liquidación bilateral debía adelantarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes y la liquidación unilateral dentro de los dos (2) meses posteriores. En consecuencia, sostiene que la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 fue expedida cuando la Entidad ya había perdido la competencia temporal para liquidar unilateralmente el contrato, por lo que estima que el acto administrativo carece de validez jurídica.

d) Vulneración del derecho al debido proceso.

Aduce que la actuación administrativa desconoció los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, al considerar que la Entidad no suministró el formato para la inclusión de salvedades, no dio respuesta a las salvedades radicadas por el contratista y expidió la liquidación unilateral sin observar el procedimiento legal que, en su criterio, resultaba aplicable. Igualmente, invoca jurisprudencia del Consejo de Estado para sostener que las irregularidades alegadas afectan la validez del acto administrativo recurrido.

e) Solicitudes formuladas en el recurso.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicita como pretensión principal que se declare la nulidad de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 y, de manera subsidiaria, que se reponga para revocar dicho acto administrativo, por estimar que fue expedido con infracción de las normas que regulan la liquidación de los contratos estatales y con desconocimiento de las garantías propias del debido proceso administrativo.

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 5 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

IV. PRUEBAS

Revisado el escrito contentivo del recurso de reposición interpuesto por la representante legal de la **UNIÓN TEMPORAL METIS 2023**, se evidencia que no solicitó la práctica de pruebas ni allegó elementos probatorios adicionales a los documentos que ya obran en el expediente contractual, limitando su inconformidad a formular argumentos de hecho y de derecho en contra de la **Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026**.

En consecuencia, el presente recurso será resuelto con fundamento en los documentos que integran el expediente contractual y administrativo, así como en las disposiciones legales aplicables al caso concreto.

V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Previo al análisis de los argumentos presentados por la representante legal de la **UNIÓN TEMPORAL METIS 2023**, resulta pertinente señalar lo dispuesto por el Consejo de Estado respecto de la finalidad de la liquidación contractual:

"La liquidación del contrato, como es bien sabido, constituye la etapa final del negocio jurídico, 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 establecer, en definitiva, quién debe a quién y cuánto, es decir para determinar el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación negocial."¹

Así mismo, precisó:

"En esta etapa pueden las partes resolver las diferencias a que ha dado lugar la ejecución del contrato y llegar a los acuerdos, transacciones y conciliaciones que consideren necesarios para declararse a paz y salvo, '(...) y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes."²

Bajo las anteriores consideraciones jurisprudenciales, corresponde a este Despacho examinar los argumentos expuestos por la recurrente relacionados con: **i)** la existencia de un pronunciamiento del contratista frente a la etapa de liquidación bilateral; **ii)** la interpretación y aplicación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 respecto del procedimiento y los términos para la liquidación contractual; **iii)** la presunta pérdida de competencia de la Entidad para expedir la liquidación unilateral del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023; **iv)** la alegada vulneración del derecho al debido proceso; y **v)** la solicitud de declaratoria de nulidad o, subsidiariamente, de revocatoria de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, con el fin de determinar si dichos argumentos desvirtúan los fundamentos fácticos y jurídicos que soportan el acto administrativo recurrido y si existe mérito para acceder a las pretensiones formuladas en el recurso.

VI. ANALISIS DEL RECURSO

6.1. Sobre la presunta interpretación indebida del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007:

La recurrente afirma que la Unidad Nacional de Protección interpretó de manera errónea el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 al considerar procedente la liquidación unilateral del

¹ 20001-23-31-000-2011-00235-01(49651) Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A

² ibídem

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 6 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023. Sostiene que la convocatoria para adelantar la liquidación bilateral debía efectuarse dentro del término de cuatro (4) meses previstos en dicha disposición y que, en todo caso, la liquidación bilateral podía realizarse en cualquier tiempo dentro del término de competencia legal, razón por la cual estima equivocada la interpretación efectuada por la Entidad respecto de la oportunidad para adelantar la liquidación unilateral.

Para resolver el cargo formulado resulta indispensable efectuar una interpretación sistemática del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en armonía con la jurisprudencia del Consejo de Estado, con el fin de establecer el alcance de los términos previstos para la liquidación bilateral y unilateral de los contratos estatales y determinar si, como lo sostiene la recurrente, la Entidad efectuó una interpretación contraria al ordenamiento jurídico al expedir la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone:

"ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS.

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

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

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo."

De la lectura integral de la disposición transcrita se advierte que el legislador no estableció un único término para la liquidación de los contratos estatales, sino un régimen sucesivo compuesto por distintas etapas. En primer lugar, fijó un término para procurar la liquidación de mutuo acuerdo entre las partes; en segundo lugar, previó la facultad de la administración para liquidar unilateralmente el contrato cuando el contratista no comparezca a la convocatoria efectuada por la entidad o cuando las partes no lleguen a un acuerdo sobre el contenido del acta de liquidación; y, finalmente, consagró expresamente la posibilidad de efectuar la liquidación, de mutuo acuerdo o unilateralmente, dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de los términos inicialmente previstos.

En ese sentido, los términos contemplados en los incisos primero y segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 corresponden a etapas sucesivas del procedimiento de liquidación contractual, mas no constituyen un límite absoluto a la competencia de la administración. Por el contrario, el inciso tercero de la citada disposición prevé expresamente que, una vez

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 7 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

vencidos dichos términos, la liquidación podrá efectuarse en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes, ya sea de mutuo acuerdo o de manera unilateral, sin perjuicio de la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Así, la interpretación de la norma no puede realizarse de manera fragmentada o aislada, sino atendiendo a la integralidad de su contenido. En consecuencia, una lectura que limite la competencia de la administración únicamente a los términos previstos en los dos primeros incisos desconoce el alcance jurídico del inciso tercero, el cual fue incorporado precisamente para evitar que el simple vencimiento de dichos plazos privara a las entidades estatales de la facultad de liquidar los contratos.

El alcance de esta disposición fue desarrollado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cual precisó:

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

En la misma providencia se precisó expresamente el momento en el cual las entidades estatales pierden la competencia para liquidar los contratos, al señalar:

"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."

De la interpretación sistemática del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y del criterio jurisprudencial anteriormente transcrito, se concluye que la competencia para liquidar unilateralmente un contrato estatal no desaparece con el vencimiento del término previsto para la liquidación bilateral ni con la expiración del término de dos (2) meses para efectuar la liquidación unilateral. Por el contrario, la Administración conserva dicha competencia hasta el vencimiento del término máximo previsto por el ordenamiento jurídico, esto es, hasta la expiración del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, siempre que no se hubiere notificado el auto admisorio de una demanda encaminada a obtener la liquidación del contrato.

En consecuencia, este Despacho no comparte la interpretación propuesta por la recurrente, según la cual la administración únicamente podía adelantar la liquidación dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o dentro de los dos (2) meses posteriores previstos para la liquidación unilateral. Dicha interpretación desconoce el contenido integral del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, pues omite el alcance del inciso

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 8 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

tercero de la disposición y el criterio jurisprudencial reiterado del Consejo de Estado, conforme a los cuales la facultad para liquidar el contrato subsiste dentro del término legal allí previsto.

Por lo anterior, no se advierte que la Unidad Nacional de Protección hubiere efectuado una interpretación errónea del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 al expedir la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026. En consecuencia, el cargo formulado por la recurrente no está llamado a prosperar.

6.2. Sobre la presunta pérdida de competencia para liquidar unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023:

Definido el alcance del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y precisado que la competencia de la administración para liquidar unilateralmente un contrato estatal no se extingue con el vencimiento de los términos previstos para la liquidación bilateral ni con la expiración del término de dos (2) meses previsto para la liquidación unilateral, procede este Despacho a verificar si, en el caso concreto, la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 fue expedida dentro del período de competencia previsto por el ordenamiento jurídico.

Aplicadas las anteriores reglas al caso concreto, se observa que el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023 finalizó el **23 de noviembre de 2023**, fecha hasta la cual se extendió su plazo de ejecución como consecuencia de las prórrogas contractuales efectuadas.

En consecuencia, el término de cuatro (4) meses previstos en el inciso primero del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 para procurar la liquidación de mutuo acuerdo venció el **23 de marzo de 2024**. Agotado dicho término sin que se consolidara la liquidación bilateral, la Entidad contaba con los dos (2) meses siguientes para ejercer la facultad de liquidación unilateral, plazo que culminó el **23 de mayo de 2024**.

No obstante, conforme al inciso tercero del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, una vez vencidos los términos anteriormente señalados, la Administración conservaba la competencia para liquidar el contrato, de mutuo acuerdo o unilateralmente, en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes, término que para el presente asunto se extendía hasta el **23 de mayo de 2026**.

Ahora bien, obra en el expediente que la Resolución DGRG No. 0957, mediante la cual la Unidad Nacional de Protección liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023, fue expedida el 13 de mayo de 2026, esto es, con anterioridad al vencimiento del término máximo de competencia previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

En consecuencia, contrario a lo sostenido por la recurrente, la Unidad Nacional de Protección conservaba plenamente la competencia para expedir el acto administrativo recurrido, razón por la cual no se configura el vicio de incompetencia alegado. Por el contrario, se evidencia que la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 fue expedida dentro del término legal previsto para la liquidación del contrato, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Por las razones expuestas, el cargo formulado por la recurrente no está llamado a prosperar.

6.3. Sobre el presunto pronunciamiento del contratista durante el trámite de liquidación bilateral.

La recurrente sostiene que es incorrecto afirmar que la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023 no

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 9 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

atendió la solicitud de suscripción del acta de liquidación bilateral ni emitió pronunciamiento alguno frente al trámite de liquidación. Señala que, mediante correo electrónico de fecha 25 de abril de 2025, solicitó a la Unidad Nacional de Protección el formato para la inclusión de salvedades, sin obtener respuesta, y que posteriormente presentó un documento que denominó "Salvedades a la Liquidación del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023", mediante el cual formuló reclamaciones económicas derivadas de la ejecución contractual. Con fundamento en ello, considera que la Entidad vulneró su derecho al debido proceso al expedir la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, por considerar que dichas actuaciones no fueron tenidas en cuenta dentro del procedimiento de liquidación.

Frente a este argumento, este Despacho advierte, en primer lugar, que el correo electrónico de fecha 25 de abril de 2025, invocado por la recurrente como fundamento de este cargo, no corresponde al trámite de liquidación del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023, objeto del presente recurso. Del examen integral de la comunicación aportada se evidencia que el asunto del mensaje corresponde a "ACTA DE LIQUIDACIÓN CONTRATO UM 2462 DE 2023 – UNIÓN TEMPORAL METIS 2023", identificándose igualmente en su contenido el Contrato No. 2462 de 2023, razón por la cual dicha comunicación hace referencia a un negocio jurídico distinto y, por ende, carece de aptitud para demostrar que, dentro del procedimiento de liquidación del Contrato No. 999 de 2023, la contratista hubiera solicitado un formato de inclusión de salvedades o que la Entidad hubiese omitido dar respuesta a una solicitud formulada dentro de dicho trámite.

Ahora bien, respecto del documento que la recurrente denominó "Salvedades a la Liquidación del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023", observa este Despacho que las reclamaciones allí contenidas fueron presentadas con anterioridad al inicio del procedimiento formal de liquidación bilateral del contrato. En efecto, las pruebas obrantes en el expediente evidencian que desde el mes de septiembre de 2025, la Entidad elaboró internamente el borrador del acta de liquidación con el propósito de dar inicio al correspondiente trámite liquidatorio. No obstante, mediante comunicación de 9 de septiembre de 2025 se dejó constancia de que el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023 tenía en curso un proceso administrativo sancionatorio, circunstancia informada previamente por la Oficina Asesora Jurídica mediante Memorando MEM24-00027843 del 30 de mayo de 2024, razón por la cual la gestión de liquidación debía adelantarse únicamente cuando jurídicamente resultara procedente. En ese sentido, aunque el proyecto de acta ya había sido elaborado desde la fecha mencionada, el procedimiento formal de liquidación bilateral frente a la contratista únicamente inició dentro del término legal dispuesto para ello mediante comunicación electrónica del 5 de abril de 2026, a través de la cual la Unidad Nacional de Protección remitió el acta de liquidación bilateral para su revisión, aprobación y suscripción, otorgándole plazo hasta el 7 de mayo de 2026 para emitir pronunciamiento. Al no lograrse un acuerdo entre las partes dentro del término concedido, la Entidad ejerció en debida forma la facultad prevista en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y expidió la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, mediante la cual liquidó unilateralmente el contrato.

En ese contexto, las denominadas salvedades a la liquidación constituyen manifestaciones de inconformidad que las partes formulan con ocasión del procedimiento de liquidación bilateral respecto del contenido del proyecto de acta de liquidación puesto en conocimiento del contratista, con el propósito de dejar constancia expresa de aquellos aspectos sobre los cuales no existe acuerdo al momento de intentar la liquidación por mutuo acuerdo. En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente atribuir esa naturaleza a reclamaciones formuladas con anterioridad al inicio del trámite de liquidación bilateral, pues para ese momento no existía un proyecto de acta de liquidación comunicado a la contratista sobre el cual pudieran recaer observaciones, reservas o manifestaciones de inconformidad propias de dicha etapa contractual. En otras palabras, las salvedades constituyen una figura propia

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 10 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

de la etapa de liquidación bilateral y únicamente adquieren esa naturaleza cuando recaen sobre el contenido del proyecto de acta de liquidación comunicado por la Entidad.

De otra parte, tampoco le asiste razón a la recurrente al afirmar que la Entidad vulneró el debido proceso por no suministrar un supuesto "*formato de inclusión de salvedades*", toda vez que ni la Ley 80 de 1993, ni la Ley 1150 de 2007, ni las disposiciones reglamentarias que regulan la liquidación de los contratos estatales establecen la obligación de la administración de diseñar o suministrar un formato específico para la formulación de observaciones o salvedades. Lo que exige el ordenamiento jurídico es garantizar a las partes la posibilidad de participar en el trámite de liquidación bilateral y expresar las observaciones que estimen pertinentes, sin que la validez del procedimiento quede condicionada a la utilización de un formato predeterminado ni pueda derivarse de su inexistencia la nulidad o ilegalidad del procedimiento de liquidación.

De igual manera, la circunstancia de que la contratista hubiera formulado reclamaciones económicas relacionadas con la ejecución contractual no impedía a la Entidad ejercer la facultad de liquidar unilateralmente el contrato. Por el contrario, cuando las partes no alcanzan un acuerdo respecto del contenido del acta de liquidación bilateral, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 faculta a la administración para adoptar la liquidación unilateral mediante acto administrativo debidamente motivado, garantizando posteriormente al contratista la posibilidad de ejercer los recursos administrativos y los medios de control judicial previstos en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, los elementos probatorios allegados con el recurso no desvirtúan los fundamentos fácticos y jurídicos del acto administrativo recurrido. En particular, no acreditan que el correo electrónico de fecha 25 de abril de 2025 corresponda al procedimiento de liquidación del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023, ni demuestran que para la fecha en que fueron presentadas las denominadas "*salvedades*", la Unidad Nacional de Protección hubiera iniciado formalmente el procedimiento de liquidación bilateral, el cual únicamente fue puesto en conocimiento de la contratista mediante la remisión del acta de liquidación bilateral efectuada el 5 de abril de 2026. En consecuencia, los argumentos y elementos de juicio aportados por la recurrente carecen de entidad suficiente para desvirtuar los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentan la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026.

En mérito de lo expuesto, el cargo formulado por la recurrente no está llamado a prosperar, por cuanto el principal medio probatorio invocado para sustentar su inconformidad corresponde a un contrato distinto del que es objeto del presente recurso; las reclamaciones económicas relativas al Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023 fueron formuladas con anterioridad al inicio del procedimiento formal de liquidación bilateral y, por ende, no podían ser consideradas jurídicamente como salvedades propias de dicha etapa contractual; adicionalmente, la normativa aplicable no exige el suministro de un formato de inclusión de salvedades como requisito de validez del procedimiento de liquidación. En consecuencia, los argumentos expuestos en el recurso no desvirtúan los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026.

6.3.1. Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso

La recurrente sostiene que durante el trámite de liquidación contractual se vulneraron sus derechos al debido proceso, defensa y contradicción, al considerar que la Entidad no suministró un formato para la formulación de salvedades, no dio respuesta al documento denominado "*Salvedades a la liquidación del Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023*" y expidió la liquidación unilateral sin observar el procedimiento previsto en el

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 11 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Al respecto, este Despacho advierte que los argumentos en los cuales la recurrente fundamenta la presunta vulneración del debido proceso corresponden, en esencia, a los mismos cargos analizados en los numerales 6.3.1, 6.3.2 y 6.3.3 de la presente decisión, relativos a la existencia de un pronunciamiento durante el trámite de liquidación, la interpretación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y la competencia de la Entidad para expedir la liquidación unilateral. En consecuencia, las consideraciones allí expuestas se entienden incorporadas al presente análisis, sin perjuicio de las precisiones que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, debe precisarse que el debido proceso en la etapa de liquidación contractual no supone la obligación de la entidad estatal de suministrar formatos específicos para la formulación de salvedades, ni implica el deber de acoger las reclamaciones económicas presentadas por el contratista. Por el contrario, dicha garantía se materializa asegurando que el contratista conozca la propuesta de liquidación elaborada por la administración y cuente con una oportunidad real y efectiva para participar en la etapa de liquidación bilateral, formular las observaciones que estime pertinentes y procurar un acuerdo sobre el contenido del acta.

En el presente asunto obra acreditado que, mediante comunicación electrónica del 05 de abril de 2026, la supervisión remitió a la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023 el proyecto de acta de liquidación bilateral para su revisión, aprobación y suscripción, concediéndole plazo hasta el 07 de mayo de 2026 para pronunciarse. No obstante, el contratista no suscribió el acta ni emitió manifestación alguna dentro del término otorgado, circunstancia que impidió alcanzar el acuerdo requerido para culminar la liquidación por mutuo acuerdo.

Ahora bien, tal como se concluyó en el numeral 6.3.1 de la presente decisión, las reclamaciones económicas presentadas por la recurrente con anterioridad al inicio formal del procedimiento de liquidación bilateral no constituyen, desde el punto de vista jurídico, salvedades formuladas dentro del trámite previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. En consecuencia, la ausencia de un pronunciamiento específico frente a dichas reclamaciones no comporta, por sí misma, una vulneración del debido proceso ni desvirtúa la legalidad del procedimiento de liquidación adelantado por la Entidad.

Por el contrario, la existencia de diferencias entre las partes respecto del contenido económico de la liquidación constituye precisamente el supuesto previsto por el legislador para habilitar el ejercicio de la facultad de liquidación unilateral. En efecto, cuando el contratista formula reclamaciones o las partes no logran alcanzar un acuerdo sobre el contenido del acta de liquidación, la administración se encuentra facultada para adoptar la liquidación unilateral mediante acto administrativo, sin que ello implique desconocimiento alguno de los derechos de defensa y contradicción del contratista. En este sentido, el Consejo de Estado ha precisado:

"(...) está probado que antes de adoptarse la liquidación final, el contratista sí tuvo oportunidad de darle a conocer su postura a la contratante, ante quien formuló las reclamaciones (...); no se logró acuerdo entre las partes, lo que habilitaba a la administración para adoptarla en forma unilateral, ya conocida la postura de su contraparte."

Este criterio resulta plenamente aplicable al presente asunto, pues evidencia que la existencia de reclamaciones económicas o discrepancias respecto del contenido de la liquidación no impide el ejercicio de la facultad de liquidación unilateral; por el contrario,

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 12 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

constituye una manifestación de la falta de acuerdo entre las partes, presupuesto expresamente previsto por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 para habilitar dicha actuación.

De otra parte, tampoco resulta acertada la afirmación según la cual la expedición de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 desconoció el procedimiento legal aplicable. Como quedó ampliamente expuesto en los numerales 6.3.2 y 6.3.3 de la presente decisión, la Entidad interpretó correctamente el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y ejerció la competencia para liquidar unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023 dentro del término legal previsto por el ordenamiento jurídico.

Debe precisarse, además, que la liquidación unilateral constituye una actuación administrativa encaminada a definir el estado final de ejecución del contrato y efectuar el balance definitivo de los derechos y obligaciones de las partes, mas no una actuación de naturaleza sancionatoria. En consecuencia, para su expedición no resulta exigible el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, disposición aplicable exclusivamente al ejercicio de potestades sancionatorias y no al ejercicio de la facultad legal de liquidar unilateralmente los contratos estatales. El Consejo de Estado³ es tajante al precisar que:

"Respecto de la liquidación unilateral del contrato debe precisarse que esta no corresponde a una sanción sino al finiquito entre los extremos de la relación contractual (...) había lugar a disponer el cruce de cuentas correspondiente"

La Resolución DGRG 0957 de 2026 no está imponiendo multas, declarando caducidad, ni aplicando cláusula penal alguna que requiera agotar el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; su objeto es única y exclusivamente realizar un balance final, técnico, jurídico y económico del Contrato No. 999 de 2023. En consecuencia, la expedición del acto administrativo está amparada en la presunción de legalidad y no reviste carácter sancionatorio.

Así mismo, la falta de un pronunciamiento expreso frente a las reclamaciones económicas formuladas por la recurrente no genera la configuración del silencio administrativo positivo ni produce el reconocimiento automático de las pretensiones allí contenidas. En materia contractual, el silencio administrativo positivo constituye una excepción de interpretación restrictiva y no resulta aplicable a la etapa de liquidación contractual, la cual tiene por objeto definir el cierre definitivo de la relación jurídica existente entre las partes. En consecuencia, la ausencia de respuesta expresa frente a una reclamación presentada durante dicha etapa no limita la facultad de la administración para adoptar la decisión que en derecho corresponda, ni implica la aceptación de las reclamaciones formuladas por el contratista.

El numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 consagra el silencio administrativo positivo como una excepción a la regla general para proteger al contratista, pero establece requisitos temporales y materiales muy estrictos. Uno de los requisitos fundamentales (el presupuesto temporal) es que la petición o requerimiento debe presentarse durante el período de ejecución del contrato.

Al respecto, expresamente la ley "excluye la configuración de esta modalidad de silencio frente a las solicitudes presentadas durante las etapas pre-contractual, de perfeccionamiento del contrato y de liquidación". El Consejo de Estado ratifica esta postura indicando que:

³ Sentencia del 6 de julio de 2020, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, CP Ramiro Pazos, Rad. 73001-23-31-000-2004-02601-00(39928)

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 13 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

"(...) el silencio administrativo positivo solo opera en materia contractual respecto de actuaciones que tengan lugar en el marco de la ejecución de las obligaciones contraídas, no en la fase previa a la celebración del contrato ni en el período de su liquidación"⁴.

Por lo tanto, si la entidad estatal no contesta una solicitud, requerimiento o salvedad presentada por el contratista en la etapa de liquidación, se configura el silencio administrativo negativo, conforme a la regla general aplicable frente a las peticiones (artículo 83 de la Ley 1437 de 2011). Además, la jurisprudencia advierte que el ordenamiento jurídico no le otorga ninguna facultad al contratista para liquidar el contrato de forma unilateral alegando este tipo de silencio.

Finalmente, debe resaltarse que la expedición de la liquidación unilateral no dejó en estado de indefensión a la recurrente. Por el contrario, el ordenamiento jurídico le garantiza mecanismos administrativos y judiciales para controvertir el acto administrativo de liquidación, como ocurre precisamente con el recurso de reposición objeto de la presente decisión y, de ser el caso, con el ejercicio del medio de control de controversias contractuales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ello demuestra que durante toda la actuación administrativa la recurrente contó con oportunidades reales y efectivas para ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

En consecuencia, este Despacho no encuentra acreditada la vulneración de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción alegada por la recurrente. Por el contrario, se encuentra demostrado que la Unidad Nacional de Protección adelantó el procedimiento previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, convocó al contratista para procurar la liquidación bilateral, garantizó su participación dentro de dicha etapa y, ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre las partes, ejerció oportunamente la facultad legal de liquidar unilateralmente el contrato mediante la expedición de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026. En consecuencia, el presente cargo no está llamado a prosperar.

6.4. Sobre la solicitud de declaratoria de nulidad de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026.

Como pretensión principal del recurso de reposición, la recurrente solicita que se declare la nulidad de la **Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026**, mediante la cual la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP** liquidó unilateralmente el **Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023**. Frente a dicha solicitud, este Despacho procede a efectuar el correspondiente análisis jurídico, con fundamento en las normas que regulan la nulidad de los contratos estatales y de los actos administrativos, así como en las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En primer lugar, la Ley 80 de 1993 regula las causales de nulidad absoluta de los contratos estatales en sus artículos 44 y 45, los cuales disponen:

"ARTÍCULO 44.- De las Causales de Nulidad Absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

⁴ Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de junio de 2016. Rad. 1001-03-06-000-2015-00067-00(2253))

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 14 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

- 1o. Se celebren con personas incurras en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
- 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal.
- 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder.
- 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y
- 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley."

Así mismo, el artículo 45 ibidem establece:

"ARTÍCULO 45.- De la Nulidad Absoluta La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación. (...)"

En relación con las citadas disposiciones, el Consejo de Estado ha precisado:

*"En relación con la nulidad de los actos o contratos, se observa que se trata de la sanción civil que contempla el ordenamiento jurídico para aquellos que se producen o celebran con desconocimiento de los requisitos exigidos por la ley para su validez y consiste en sustraerlos del tráfico jurídico, como si éstos jamás hubieran existido, es decir que su declaratoria, por lo general, tiene tanto efectos ex nunc como ex tunc; dicha nulidad "(...) es la 'situación' particular del contrato en cuya virtud éste carece de algún elemento constitutivo. El contrato nulo está desprovisto de todo efecto jurídico; es ésta la consecuencia de orden jurídico de la nulidad. Ninguna de las partes adquiere derechos ni asume obligaciones en dependencia de un contrato que sea nulo"*⁵

De lo anterior se desprende que los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993 regulan la nulidad de los contratos estatales, la cual recae sobre la existencia y validez del negocio jurídico, esto es, sobre sus elementos esenciales y las causales expresamente previstas por el legislador. Así mismo, para verificar la existencia de circunstancias que den lugar a una nulidad absoluta, **esta solo puede ser declarada por la autoridad judicial competente**, de manera que, mientras ello no ocurra, el contrato y los actos administrativos que de él se derivan gozan de presunción de legalidad y producen plenos efectos jurídicos.

Ahora bien, frente al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, como norma rectora para sustentar la solicitud propuesta por el recurrente, el mismo dispone:

"ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Radicación número: 41001-23-31-000-1991-06162-01(20969)

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 15 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente."

En relación con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 y, una vez revisada y analizada la normativa en comento, se evidencia que dicha disposición hace parte del Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, denominado "Medios de Control", razón por la cual el **juez natural** para conocer y decidir sobre la declaratoria de nulidad de los actos administrativos es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y no la autoridad administrativa que profirió el acto.

Por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es competente para conocer de las controversias y litigios originados en **actos**, contratos, hechos, omisiones en los que estén involucradas las entidades públicas, tal y como reza el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011:

"ARTÍCULO 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en **actos**, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa."

En consecuencia, corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocer de las controversias originadas en actos administrativos, así como determinar, cuando a ello haya lugar, la configuración de las causales de nulidad previstas por el ordenamiento jurídico.

Bajo ese entendido, este Despacho carece de competencia para acceder a la pretensión principal formulada por la recurrente, consistente en declarar la nulidad de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, toda vez que el recurso de reposición constituye un mecanismo de revisión administrativa del acto, mas no un medio de control judicial para definir su validez.

En consecuencia, la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP no es competente para declarar la nulidad de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, razón por la cual la pretensión principal formulada por la recurrente no está llamada a prosperar. En caso

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 16 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

de considerar que el acto administrativo se encuentra incurso en alguna de las causales de nulidad previstas en el ordenamiento jurídico, la interesada deberá acudir a los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011 ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, autoridad competente para emitir un pronunciamiento sobre dicha solicitud.

6.5. Sobre la solicitud subsidiaria de revocatoria de la Resolución DGRG No. 1052 del 27 de mayo de 2026

Como pretensión subsidiaria, la recurrente solicita la revocatoria de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026. En consecuencia, corresponde a este Despacho determinar si el acto administrativo recurrido se encuentra incurso en alguna de las causales de revocación previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de establecer si existe mérito para acceder a la solicitud formulada por la recurrente.

Al respecto, el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

"Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."*

Con fundamento en las anteriores disposiciones, corresponde a este Despacho verificar si la **Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026** se encuentra incurso en alguna de las causales de revocación previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011. Para tal efecto, se analizará cada una de las causales de revocación previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y verificar su presunta aplicación según los cargos formulados por la recurrente, confrontándolos con el expediente contractual, el marco normativo aplicable y la jurisprudencia pertinente, con el propósito de determinar si se configura alguna de las causales legales que justifique revocar el acto administrativo recurrido o, por el contrario, si este debe ser confirmado en todas sus partes.

6.5.1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley:

El numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los actos administrativos deberán ser revocados *"cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley"*.

Sobre esta causal, conforme se ha expuesto a lo largo de este documento, la Unidad Nacional de Protección actuó conforme a la ley y a la jurisprudencia aplicable, en especial, al adelantar en debida forma el procedimiento establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. En consecuencia, esta causal no está llamada a prosperar.

6.5.2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él:

El numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los actos administrativos deberán ser revocados cuando *"no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él"*.

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 17 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

Sobre esta causal, este Despacho advierte que la recurrente no expone argumentos específicos orientados a demostrar de qué manera la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 resulta contraria al interés público o social o afecta los fines que orientan la función administrativa. Por el contrario, los argumentos desarrollados en el recurso se circunscriben a cuestionar la legalidad del acto administrativo, la interpretación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la competencia de la Entidad para expedir la liquidación unilateral y la presunta vulneración del debido proceso, aspectos que fueron analizados de manera individual en los apartados precedentes.

En todo caso, este Despacho considera que la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 no solo no desconoce el interés público o social, sino que constituye una manifestación del ejercicio legítimo de las competencias atribuidas a la Unidad Nacional de Protección para culminar el procedimiento de liquidación contractual cuando no es posible alcanzar un acuerdo entre las partes. En efecto, la liquidación unilateral constituye un mecanismo previsto por el legislador para definir el estado final de las obligaciones derivadas del contrato, brindar seguridad jurídica a la relación contractual y garantizar el adecuado cierre de la gestión contractual, en observancia de los principios de legalidad, eficacia, economía y responsabilidad que rigen la función administrativa.

Así mismo, como quedó demostrado en el análisis de los cargos formulados por la recurrente, la Entidad actuó dentro del marco de las competencias conferidas por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, observó el procedimiento legal aplicable y garantizó las oportunidades de participación y contradicción previstas en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no se evidencia que el acto administrativo recurrido comprometa o lesione el interés público o social; por el contrario, su expedición responde al cumplimiento de los fines propios de la contratación estatal y de la función administrativa.

Por las razones expuestas, este Despacho concluye que no se configura la causal de revocatoria prevista en el numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto no se acreditó que la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 sea contraria al interés público o social o atente contra él. En consecuencia, esta causal no está llamada a prosperar.

6.5.3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona

El numeral 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los actos administrativos deberán ser revocados cuando "*con ellos se cause agravio injustificado a una persona*".

Sobre esta causal, este Despacho advierte que la recurrente no desarrolla argumentos encaminados a demostrar la configuración de un agravio injustificado distinto de las presuntas irregularidades que atribuye al acto administrativo recurrido, las cuales sustenta, principalmente, en la supuesta vulneración del debido proceso, la pérdida de competencia para liquidar unilateralmente el contrato y el presunto desconocimiento de las reclamaciones económicas formuladas durante la etapa de liquidación.

Al respecto, es preciso señalar que la configuración de esta causal exige que el agravio alegado tenga origen en una actuación administrativa carente de justificación jurídica, de tal entidad que haga incompatible la permanencia del acto administrativo

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 18 de 19 Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026"

en el ordenamiento jurídico. No basta, por tanto, la existencia de una inconformidad del administrado con la decisión adoptada o con los efectos que de ella se derivan, sino que es necesario acreditar que el perjuicio ocasionado carece de fundamento legal.

En el presente asunto no se encuentra demostrada tal circunstancia. Como quedó expuesto al resolver los diferentes cargos formulados en el recurso de reposición, la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 fue expedida por autoridad competente, dentro del término previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, con observancia del procedimiento legalmente establecido y garantizando a la recurrente las oportunidades de participación y contradicción previstas por el ordenamiento jurídico.

Así mismo, las diferencias que la recurrente mantiene frente al contenido de la liquidación contractual y a las reclamaciones económicas que considera pendientes constituyen una controversia propia de la relación contractual, cuya existencia no desvirtúa la legalidad del acto administrativo ni permite concluir, por sí sola, que este haya ocasionado un agravio injustificado. El ordenamiento jurídico prevé, además, los mecanismos administrativos y judiciales idóneos para controvertir la decisión adoptada, lo cual garantiza plenamente el ejercicio de sus derechos. Por tanto, no se configura la causal de revocatoria prevista en el numeral 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual esta tampoco está llamada a prosperar.

En consecuencia, este Despacho concluye que con la expedición de la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 no se incurrió en ninguna de las causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, y por el contrario, constituyó el ejercicio legítimo de una competencia expresamente atribuida por la ley para culminar el procedimiento de liquidación contractual.

7. Conclusión

Del análisis integral de los argumentos expuestos por la recurrente, de las pruebas que obran dentro de la actuación administrativa y del marco normativo aplicable, este Despacho concluye que no existen fundamentos fácticos ni jurídicos que desvirtúen la presunción de legalidad que ampara la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023.

En efecto, durante el trámite del presente recurso se verificó que la Unidad Nacional de Protección ejerció la facultad de liquidación unilateral dentro de la competencia conferida por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, observando el procedimiento legalmente establecido y garantizando a la recurrente las oportunidades de participación, contradicción y defensa previstas en el ordenamiento jurídico. Así mismo, se estableció que los argumentos formulados en el recurso no desvirtúan la legalidad del acto administrativo recurrido ni evidencian la configuración de las irregularidades alegadas.

De igual manera, una vez analizadas las causales de revocatoria previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 invocadas por la recurrente, este Despacho concluye que no se configura ninguna de ellas, por cuanto no se acreditó que la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 sea manifiestamente contraria a la Constitución o a la ley, que resulte contraria al interés público o social o atente contra él, ni que con su expedición se haya causado un agravio injustificado a la recurrente.

En consecuencia, al no encontrarse demostradas las circunstancias alegadas por la

RESOLUCIÓN DGRG 1548 DE 2026

Página 19 de 19 Continuación de la Resolución “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 0957 del 13 de mayo de 2026”

recurrente ni evidenciarse vicio alguno que afecte la validez del acto administrativo recurrido, este Despacho confirmará en todas sus partes la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, por encontrarla ajustada al ordenamiento jurídico y expedida en ejercicio legítimo de las competencias atribuidas a la Unidad Nacional de Protección.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: NO REPONER la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026 y, en consecuencia, **CONFIRMAR** en todas sus partes la Resolución DGRG No. 0957 del 13 de mayo de 2026, mediante la cual se liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 999 de 2023, suscrito con la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR el presente acto administrativo a la representante legal de la UNIÓN TEMPORAL METIS 2023, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

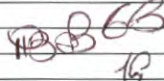
ARTÍCULO TERCERO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno en sede administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: Ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente contractual dejando las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los veintisiete (27) días del mes de julio de 2026.


JUAN CAMILO CHAVARRO MARÍN
Subdirector General de Asuntos Institucionales
Unidad Nacional de Protección

	Nombre	Firma	Fecha
Proyectó	Gabriel Blanco - SGAI		27/06/2026
Revisó	Diana Paola Piza - SGAI		27/06/2026
Revisó	Carlos Humberto Fajardo - DLF		27/06/2026
Revisó	Juan Camilo Chavarro Marín - SGAI		27/06/2026

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma.

Archívese en: Expediente Contractual Físico Contrato 999 de 2023

