REPÚBLICA DE COLOMBIA

Unidad Nacional de Protección

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

RESOLUCIÓN DGRG 1762 DE 2026

(13 de agosto de 2026)

"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución DGRG 1096 del 01 de junio 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 019 de 2026, 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.

C O N S I D E R A N D O:

Procede este Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023 contra la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026, *"Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023, suscrito con la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 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 28 de febrero de 2023 la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023 con la **UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023** con NIT No. **901.687.053-7,** integrada por las siguientes sociedades: **ALLIANCE RISK & PROTECCION LTDA NIT. 830.092.706-6,** con una participación del 50%; **EXPERTOS EN SEGURIDAD LTDA NIT. 800.010.866-6** con un porcentaje de participación del 40% y **COOPERATIVA DE VIGILANCIA PROVADA GUARDACOOP CTA NIT: 800.108.837-5** con un porcentaje de participación del 10%; 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".*

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. 1096 del 01 de junio de 2026, "*Por medio del cual se liquida unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023, suscrito con* UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023*"*, y en su parte resolutiva se estableció entre otros:

"ARTÍCULO PRIMERO. *Liquidar unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023, suscrito entre la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y la* UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 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. 992 de 2023, el contenido en el informe de supervisión financiera, en concordancia con lo señalado en la parte considerativa numeral 8 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.*

PARAGRAFO: De conformidad con la doctrina de la agencia nacional de contratación pública Colombia con pre eficiente, la inclusión de salvedades en el acta de liquidación por parte del contratista no implica el reconocimiento por parte de la entidad. En ese sentido de la entidad reconoce el derecho del contratista, dejar constancia en sus inconformidades. No obstante, se ratifica en que el balance financiero, consignado en la presente liquidación lateral corresponde al Estado real cierto y definitivo del contrato.

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. 992 de 2023 (…)"*

3. Que la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026, fue notificada a la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023, mediante el Oficio No. OFI-2026-00043126, remitido por correo electrónico certificado el 02 de junio de 2026 a la dirección electrónica director.licitaciones@allianceprotect.com, gerenciaoperaciones@utproteccionvida.com.co, gerentefinanciero@utproteccionvida.com.co, juridico@utproteccionvida.com.co, gerencia@utproteccionvida.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, JUANITA CAMACHO MIELES, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.259.116 de Bogotá D.C., en calidad de representante de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023, interpuso recurso de reposición contra la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026, *"Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023, suscrito con la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 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 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 la 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. 1096 del 01 de junio de 2026 fue notificada electrónicamente el 2 de junio, mediante el Oficio No. OFI-2026-00049998, remitido por correo electrónico certificado a la dirección electrónica director.licitaciones@allianceprotect.com, gerenciaoperaciones@utproteccionvida.com.co, gerentefinanciero@utproteccionvida.com.co, juridico@utproteccionvida.com.co, gerencia@utproteccionvida.com.co, autorizada por la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023, conforme consta en el acuse de recibo certificado que obra en el expediente.

A su vez, JUANITA CAMACHO MIELES, en calidad de representante de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023, encontrándose dentro de la oportunidad legal, esto es, el 16 de junio de 2026, mediante correo electrónico presentó recurso de reposición contra la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio 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 PROTECCIÓN Y VIDA 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 JUANITA CAMACHO MIELES, en calidad de representante legal de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023, mediante escrito de recurso de reposición, solicita como pretensión principal que se declare la nulidad de la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio 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:

1. CUESTIONES NORMATIVAS QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO DECIDE INDEBIDAMENTE Y SIN MÍNIMO SUSTENTO NORMATIVO

Afirma que la Entidad no realizo el procedimiento establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 al considerar que con la Liquidación Unilateral del Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023 – Zona 1, se pretende vulnerar y amenazar los derechos fundamentales al debido proceso, la defensa y la contradicción de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023. Indica a renglón seguido que el Acto Administrativo – Resolución DGRG 1096 del 01 de junio de 2026, es inválido y no produce efectos jurídicos en tanto que la Entidad perdió la capacidad para expedir dicho acto.

Como parte de este mismo cuestionamiento normativo, la recurrente manifiesta su inconformidad con la respuesta que la Entidad dio a las salvedades formuladas al acta de liquidación bilateral, mediante los Oficios OFI-2026-00008811 del 6 de febrero de 2026 y OFI-2026-00044839 del 20 de mayo de 2026, e insiste en que los siguientes cinco conceptos económicos no fueron reconocidos sin sustento normativo suficiente:

a) Horas extras y/o Trabajo Suplementario: La Unión Temporal reclamó la suma de $228.842.7242, el contratista argumentó que la reducción gradual de la jornada laboral máxima (Ley 2101 de 2021) incrementó automáticamente el número de horas extras que la Entidad debía reconocerle, la recurrente sostiene que toda vez que al no reconocer la Entidad los valores peticionados en derecho, representan un riesgo económico para la Unión Temporal por valor de QUINIENTOS NOVENTA MILLONES SETECIENTOS UN MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS ($590.701.582) M/CTE. Precisamente, la información contenida en el Anexo Técnico No. 1 – Unidades de Costo, referente al concepto de Horas Extras y/o Trabajo Suplementario, dispuso que se pagaría por dicho concepto el trabajo suplementario que realicen los escoltas, de acuerdo con la normatividad vigente, es lo que la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023, reclama como adeudado en la petición primera del Derecho de Petición, como en la primera Salvedad al Acta de Liquidación Bilateral. Continua argumentando que los valores pactados en el Proceso de Selección Abreviada PSA-UNP-009-2023, nunca fueron objeto de ajuste en la vigencia de este, por una razón muy elemental, el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023 – Zona 1 tuvo como fecha de inicio el 28 de febrero de 2023 y fecha de terminación el 03 de diciembre de 2023, y el no cumplimiento a lo previsto contractualmente por parte de la Entidad fue lo que conllevó a la solicitud de pago por ajuste del valor de las Horas Extras y/o Trabajo Suplementario del periodo comprendido desde el 15 de julio al 03

de diciembre de 2023, toda vez que, la UNP no pagó por este concepto de acuerdo a la normatividad vigente, esto es el inciso segundo del artículo 3° de la Ley 2101 de 2021.

Manifiesta que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, falta a la verdad en el contenido del inciso quinto y en la nota en la respuesta a la PRIMERA PETICIÓN del oficio OFI-2026-00008811 del 6 de febrero de 2026, por lo tanto, perjudicó de manera grave las finanzas de la UNÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023 al no RECONOCER, LIQUIDAR ni PAGAR el valor de DOSCIENTOS VEINTIOCHOMILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SETECIENTOS VEINTICUATRO PESOS ($228.842.724) M/CTE., por concepto de Horas Extras y/o Trabajo Suplementario del período comprendido desde el quince (15) de julio al tres (03) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), argumentado tanto en el Derecho de Petición como en las Salvedades al Acta de Liquidación Bilateral del Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023 – Zona 1.

b) Dos (2) días del mes de febrero de 2023: Se reclamaron $254.676.738 bajo el argumento de que, según el Anexo Técnico, los servicios de nómina deben reconocerse por meses de 30 días, independientemente de que la ejecución iniciara el último día del mes (28 de febrero). El recurrente manifiesta que la Resolución No. 1096 de 2026 incurrió en un error al negar el reconocimiento económico correspondiente a los dos (2) últimos días del mes de febrero de 2023. Sostiene que, de conformidad con las reglas previstas en el Anexo Técnico y la forma como se estructuró la operación del servicio de protección, la Unidad Nacional de Protección debia reconocer el valor correspondiente a dicho período, toda vez que la prestación del servicio no podía fraccionarse conforme al número de días efectivamente ejecutados, sino que debía atender a la metodología de pago prevista para el contrato.

Agrega que la interpretación efectuada por la Entidad desconoce la naturaleza continua e ininterrumpida del servicio de protección y produce un enriquecimiento sin causa en favor de la administración.

c) Días de relevos efectivamente prestados (1 al 5 de marzo de 2023): La reclamación fue por $107.182.1202. El contratista sostuvo que durante el empalme fue necesario disponer de personal adicional para garantizar la continuidad del servicio. El recurrente manifiesta que la Resolución No. 1096 de 2026 desconoció el derecho de la Unión Temporal al pago de los relevos efectuados entre el 1 y el 5 de marzo de 2023. Sostiene que durante dicho período fue necesario disponer personal adicional para garantizar la continuidad del servicio de protección mientras culminaba el proceso de empalme con el operador saliente, razón por la cual considera que la Entidad obtuvo un beneficio efectivo derivado de tales actividades y, en consecuencia, debe reconocer económicamente los costos en que incurrió el contratista.

Así mismo, afirma que la Entidad conoció la realización de dichos relevos durante la ejecución contractual y que su negativa al reconocimiento económico desconoce la realidad de la prestación del servicio.

d) Gastos de desplazamiento del protegido: Se reclamó un saldo pendiente de $140.059.062 por desplazamientos realizados durante la ejecución contractual. La Unión Temporal afirmó haber cumplido con los requisitos y aportado los soportes para estos pagos. El recurrente sostiene que la Resolución No. 1096 de 2026 desconoció las obligaciones contractuales de la Unidad Nacional de Protección al negar el reconocimiento de los gastos de desplazamiento en los que, según afirma, incurrió durante la ejecución del Contrato No. 992 de 2023.

Argumenta que dichos desplazamientos fueron necesarios para garantizar la continuidad del servicio de protección y obedecieron a requerimientos operativos derivados de la ejecución del contrato, razón por la cual considera que la Entidad obtuvo el beneficio correspondiente y debe asumir los costos reclamados. Adicionalmente, manifiesta que la negativa de la administración desconoce la realidad de la ejecución contractual y afecta el equilibrio económico del negocio jurídico.

e) **Mayores costos y desequilibrio económico:** El contratista alegó circunstancias imprevisibles que generaron mayores costos por un valor total de $730.760.644 (suma que coincide con el total de las reclamaciones anteriores). La Unión Temporal sostuvo que estos costos no fueron reconocidos por la UNP, afectando la ecuación financiera del contrato. El recurrente sostiene que durante la ejecución del Contrato No. 992 de 2023 se presentó una alteración de la ecuación económica del negocio jurídico, circunstancia que, en su criterio, obligaba a la Unidad Nacional de Protección a restablecer el equilibrio financiero mediante el reconocimiento de los mayores costos asumidos por la Unión Temporal.

Afirma que la Entidad trasladó al contratista cargas económicas no previstas al momento de presentar la oferta y que, en consecuencia, desconoció el principio del equilibrio económico del contrato previsto en la Ley 80 de 1993 y desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Adicionalmente, insiste en que las salvedades formuladas durante la liquidación bilateral y las reclamaciones presentadas mediante derecho de petición demuestran la existencia de obligaciones económicas pendientes de reconocimiento.

2. VULNERACIÓN VIOLACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.

Aduce que la actuación administrativa desconoció los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, al considerar que la Entidad al no dar cumplimento a lo normado en el inciso segundo del Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, a recurrente sostiene que durante el trámite de liquidación contractual se vulneraron sus derechos al debido proceso, al considerar que la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP vulneró del Derecho al Debido Proceso de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023 al no liquidar por mutuo acuerdo el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023 – Zona 1, dentro del plazo dispuesto en el inciso primero del Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del Contrato esto es, desde el 04 de diciembre de 2023 hasta el 03 de abril de 2024, toda vez que la terminación normal del Contrato fue el 03 de diciembre de 2023.

Adicionalmente indica que se vulneró del Derecho al Debido Proceso de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023 al no dar cumplimento a lo normado en el inciso segundo del Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, toda vez que para fundarse en la expedición de la liquidación unilateral cita un aparte de este "*o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido",* la facultad contenida en el inciso segundo para liquidar unilateralmente el contrato su requisito de procedibilidad no era otro que haber surtido lo dispuesto en el inciso primero antes referido, por lo tanto, al citar "*o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido*" contenido en el inciso segundo, facultaba a la UNP para liquidar el Contrato dentro de los dos (2) meses siguientes a la liquidación por mutuo acuerdo, esto es, desde el cuatro (04) de abril hasta el tres (03) de junio de dos mil veinticuatro (2024) y la entidad no lo realizo.

La UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN vulneró del Derecho al Debido Proceso de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023, al no atender la solicitud elevada por la

Representante Legal de la Unión Temporal tendiente a modificar el Acta de Liquidación Bilateral del Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023 – Zona 1, frente a los datos del Representante Legal en atención a que estaba a nombre del Dr. Héctor Arnulfo Castro Pulido quien desde el mes de agosto de 2025 dejó de ser el representante de la Unión Temporal, solicitud que iba encaminada a que el Acta de Liquidación Bilateral fuese aprobada y suscrita por la Doctora Juanita Camacho Mieles como Representante Legal, para lo cual junto con el Acta remitida por la UNP, se adjuntó tanto las Salvedades al Acta de Liquidación Bilateral, como el RUT actualizado de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023.

3. 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. 1096 del 01 de junio 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.

IV. PRUEBAS

Revisado el escrito contentivo del recurso de reposición interpuesto por la representante legal de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 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. 1096 del 01 de junio 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 PROTECCIÓN Y VIDA 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]*"*

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

[2] 20001-23-31-000-2011-00235-01(49651) Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A

Bajo las anteriores consideraciones jurisprudenciales, corresponde a este Despacho examinar los argumentos expuestos por la recurrente relacionados con: violación del derecho al debido proceso; y la solicitud de declaratoria de nulidad o, subsidiariamente, de revocatoria de la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio 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.

1. **Cuestiones Normativas que el acto administrativo decide indebidamente y sin mínimo sustento normativo.**

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 Contrato de Prestación de Servicios No. 992 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. 1096 del 01 de junio 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 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 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. 1096 del 01 de junio de 2026. En consecuencia, el cargo formulado por la recurrente no está llamado a prosperar.

2. Competencia de la administración para liquidar unilateralmente un contrato estatal

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. 1096 del 01 de junio 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. 992 de 2023 finalizó el **03 de diciembre 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 **31 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 **30 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 **01 de junio de 2026**.

Ahora bien, obra en el expediente que la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026, mediante la cual la Unidad Nacional de Protección liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023, fue expedida el 01 de junio 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. 1096 del 01 de junio 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.

2.1. Sobre las salvedades económicas mencionadas por la recurrente como parte de este cargo:

Sin perjuicio de que las salvedades económicas no constituyen, en sí mismas, un argumento autónomo dirigido a obtener la revocatoria del acto –pues, como se expondrá en el numeral VI.4 siguiente, ellas ya fueron objeto de pronunciamiento expreso de la Entidad con anterioridad a la expedición de la Resolución recurrida–, este Despacho considera pertinente pronunciarse sobre cada uno de los cinco conceptos mencionados por la recurrente, en tanto hacen parte de su inconformidad con el sustento normativo del acto.

Al respecto, debe señalarse que la Dirección de Protección, mediante correo electrónico del 21 de julio de 2026, en respuesta a la solicitud de pronunciamiento formulada por la Subdirección General de Asuntos Institucionales frente al recurso de reposición, ratificó expresamente los fundamentos técnicos y jurídicos que sirvieron de soporte a la respuesta a las salvedades emitida mediante el Oficio OFI-2026-00044839 del 20 de mayo de 2026, y efectuó las precisiones adicionales que se exponen a continuación respecto de cada concepto.

A) Análisis del cargo relacionado con el reconocimiento de horas extras y trabajo suplementario

Frente a este punto, este Despacho advierte, en primer lugar, que los argumentos expuestos por el recurrente no tienen vocación de prosperidad, por las razones que pasan a exponerse. Resulta necesario recordar que el Contrato No. 992 de 2023 fue celebrado como consecuencia del Proceso de Selección Abreviada PSA-UNP-009-2023 en el cual todos los interesados conocieron previamente las condiciones jurídicas, técnicas, financieras y económicas que regirían la ejecución contractual.

En desarrollo del principio de planeación, la Entidad elaboró los estudios previos, estructuró el presupuesto oficial y definió las reglas de participación, mientras que cada proponente, bajo su exclusiva responsabilidad, elaboró su oferta económica teniendo en cuenta la totalidad de los costos previsibles asociados a la ejecución del contrato.

En consecuencia, la propuesta presentada por la UNÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023 constituyó una manifestación libre, consciente y voluntaria de su capacidad para ejecutar el objeto contractual por el precio ofertado, asumiendo los riesgos ordinarios propios de la actividad empresarial. En este sentido, no resulta jurídicamente admisible sostener que cualquier variación en los costos internos del contratista genere automáticamente una obligación de reajuste económico a cargo de la Entidad.

El recurrente fundamenta su reclamación en el aparte del Anexo Técnico según el cual la Entidad asumiría el pago del trabajo suplementario conforme a la normatividad laboral vigente. No obstante, dicha disposición no puede interpretarse de manera aislada del resto del contrato. En efecto, la interpretación de las cláusulas contractuales debe realizarse de forma sistemática, armónica y conforme a la finalidad del negocio jurídico, de manera que ninguna estipulación pueda entenderse desconectada del conjunto de obligaciones asumidas por las partes.

Así las cosas, el hecho de que el Anexo Técnico contemplara el reconocimiento del trabajo suplementario no significa que el contrato hubiera previsto un mecanismo automático de reajuste económico frente a cualquier modificación posterior de la legislación laboral; de la revisión integral del contrato no se evidencia disposición alguna que establezca que toda modificación normativa relacionada con la jornada laboral implique, por sí sola, la obligación de incrementar el valor contractual inicialmente pactado. Aceptar la interpretación propuesta por el recurrente equivaldría a incorporar una cláusula de reajuste automático que nunca fue pactada por las partes y que tampoco se desprende del contenido del contrato.

Por otro lado, es preciso indicar al recurrente que en desarrollo del proceso de selección las empresas tienen un riesgo empresarial y la carga de la estructuración de la oferta. Es decir, la contratación estatal parte del principio según el cual, corresponde al contratista estructurar técnica y financieramente su propuesta, evaluando los costos previsibles derivados de la ejecución del contrato.

En ese contexto, la oferta económica presentada por la Unión Temporal reflejó la valoración que esta realizó respecto de los costos laborales necesarios para ejecutar el servicio durante la vigencia contractual. Debe resaltarse que la Ley 2101 de 2021 fue expedida con anterioridad a la presentación de la oferta, estableciendo un esquema de reducción gradual de la jornada máxima legal ampliamente conocido por los participantes del proceso de selección.

En consecuencia, dicha circunstancia no constituyó un hecho **imprevisible, extraordinario o sobreviniente** que escapara al ámbito de conocimiento del contratista al momento de estructurar su propuesta económica. Si el proponente estimó insuficiente el presupuesto oficial para asumir tales obligaciones, contaba con la posibilidad de abstenerse de participar en el proceso o estructurar su oferta considerando los costos derivados de la legislación vigente.

Lo que no resulta jurídicamente procedente es pretender trasladar a la Entidad, con posterioridad a la ejecución contractual, los efectos de una estimación económica realizada por el propio contratista.

Finalmente, el recurrente afirma, que la reducción de la jornada laboral produjo un rompimiento del equilibrio económico del contrato. Al respecto, debe precisarse que el equilibrio económico constituye una garantía destinada a preservar la equivalencia entre las prestaciones inicialmente pactadas cuando sobrevienen circunstancias extraordinarias, imprevisibles y ajenas a la voluntad de las partes que alteran gravemente la ecuación financiera del contrato.

Sin embargo, la sola existencia de mayores costos no constituye, por sí misma, prueba suficiente de la ruptura del equilibrio económico. Corresponde al contratista demostrar, entre otros aspectos: la existencia de un hecho extraordinario; su carácter imprevisible o ajeno a los riesgos asumidos; la incidencia directa sobre la ecuación financiera del contrato; la efectiva alteración grave de dicha ecuación; y la cuantificación técnica del perjuicio reclamado. En el presente caso, el recurrente no acreditó tales presupuestos.

Por el contrario, **fundamenta su reclamación en una modificación legislativa expedida con anterioridad a la celebración del contrato** y respecto de la cual tenía pleno conocimiento al momento de presentar su propuesta económica.

En consecuencia, no puede afirmarse válidamente que la reducción gradual de la jornada

laboral constituya un hecho imprevisible que habilite el restablecimiento automático del equilibrio económico del contrato.

De conformidad con las consideraciones expuestas, la Resolución No. 1096 de 2026 actuó conforme al ordenamiento jurídico al negar el reconocimiento de las sumas reclamadas por concepto de horas extras y trabajo suplementario. El recurso de reposición no desvirtúa los fundamentos jurídicos, contractuales ni probatorios que sustentaron la decisión recurrida, limitándose a reiterar argumentos previamente analizados por la Entidad durante la etapa de liquidación y en la respuesta otorgada a las salvedades formuladas por el contratista.

De conformidad con la respuesta a las salvedades dadas por la entidad mediante el oficio Nº OFI-2026-00044839 el 20 de mayo de 2026; ratificada y ampliada en el correo electrónico remitida por la Abogada Despacho - de la Subdirección de Protección el 03 de agosto de 2026, el cargo no está llamado a prosperar, razón por la cual se ratifica la decisión contenida en la Resolución No. 1096 de 2026, respecto del no reconocimiento de valores adicionales por concepto de horas extras y trabajo suplementario.

B) Análisis del cargo relacionado con el reconocimiento de los dos (2) días del mes de febrero de 2023

Los argumentos expuestos por el recurrente no desvirtúan la legalidad de la decisión contenida en la Resolución No. 1096 de 2026. En efecto, del análisis del contrato y de los documentos que integran el negocio jurídico se desprende que el reconocimiento económico se encontraba condicionado a la prestación efectiva del servicio por parte del contratista, circunstancia que constituye uno de los principios básicos de la contratación estatal.

La obligación de la Entidad consiste en remunerar los servicios efectivamente ejecutados conforme a las condiciones pactadas, mientras que el contratista tiene derecho al pago únicamente respecto de aquellas prestaciones cuya ejecución se encuentre acreditada dentro de la vigencia contractual.

En consecuencia, el simple hecho de que el servicio de protección tenga naturaleza permanente no significa que el contratista pueda reclamar el pago de periodos durante los cuales no ejecutó materialmente el objeto contractual.

Obra en el expediente contractual que la ejecución del Contrato No. 992 de 2023 inició el día 28 de febrero de 2023, fecha a partir de la cual la Unión Temporal asumió la operación del esquema de protección objeto del contrato.

Antes de dicha fecha, la prestación del servicio correspondía a otro operador contractual, razón por la cual la Unión Temporal carecía de cualquier obligación jurídica de ejecutar actividades relacionadas con dicho contrato y, correlativamente, no tenía derecho al reconocimiento económico por periodos anteriores al inicio de su ejecución. En este orden de ideas, la circunstancia de que el contrato iniciara el 28 de febrero implica necesariamente que cualquier pago debe corresponder al servicio efectivamente prestado desde esa fecha y no respecto de días en los cuales el contratista aún no había asumido la ejecución contractual.

El recurrente interpreta que la metodología de pago prevista en el contrato obligaba a reconocer la totalidad del período mensual, aun cuando la ejecución hubiera iniciado el último día del mes. Tal interpretación no resulta compatible con el contenido integral del contrato; las estipulaciones contractuales deben interpretarse de manera sistemática y conforme a los principios de buena fe, equilibrio contractual y conmutatividad.

En ese contexto, la previsión relativa a la metodología de pago no puede entenderse como una autorización para reconocer valores correspondientes a períodos durante los cuales el contratista no ejecutó el servicio. Por el contrario, dicha metodología debe armonizarse con la obligación de acreditar la prestación efectiva del servicio y con el principio según el cual la administración únicamente puede efectuar pagos sustentados en obligaciones realmente ejecutadas. Aceptar la interpretación del recurrente conduciría al reconocimiento de recursos públicos por servicios que no fueron prestados por el contratista durante la mayor parte del mes de febrero de 2023, resultado incompatible con los principios de legalidad del gasto público, responsabilidad fiscal y buena administración.

El recurrente sostiene igualmente que la decisión adoptada por la Entidad configura un enriquecimiento sin causa. Esta afirmación carece de sustento jurídico, la figura del enriquecimiento sin causa exige, entre otros presupuestos, que una de las partes obtenga un beneficio patrimonial correlativo al empobrecimiento injustificado de la otra, sin que exista una causa jurídica que lo legitime. En el presente caso, la causa jurídica del pago se encuentra plenamente determinada por el contrato estatal.

La Entidad reconoció y pagó los servicios efectivamente ejecutados por la Unión Temporal durante la vigencia contractual, mientras que los días anteriores al inicio de la ejecución fueron prestados por un operador distinto, quien era el titular del correspondiente derecho económico.

En consecuencia, no existe apropiación indebida de recursos ni beneficio patrimonial injustificado por parte de la administración, sino la estricta aplicación de las condiciones contractuales pactadas.

Ausencia de vulneración de la ecuación contractual, tampoco prospera el argumento según el cual el no reconocimiento de los dos (2) días de febrero alteró la ecuación económica del contrato. La ecuación financiera inicialmente pactada se construyó teniendo en cuenta la fecha de inicio de ejecución, circunstancia conocida y aceptada por el contratista al momento de celebrar el negocio jurídico.

Por consiguiente, el pago efectuado por la Entidad corresponde exactamente al período durante el cual el contratista asumió la prestación del servicio, sin que ello implique modificación alguna de las condiciones económicas originalmente convenidas.

De las pruebas obrantes en el expediente y de las estipulaciones contractuales no se desprende obligación alguna a cargo de la Unidad Nacional de Protección de reconocer valores correspondientes a días anteriores al inicio de la ejecución del Contrato No. 992 de 2023.

Los argumentos desarrollados en el recurso constituyen una interpretación aislada de algunas disposiciones contractuales, pero no logran desvirtuar que el derecho al pago surge como consecuencia de la prestación efectiva del servicio y dentro del período de ejecución contractual asumido por el contratista.

En ese sentido y de conformidad con la respuesta a las salvedades dadas por la entidad mediante el oficio Nº OFI-2026-00044839 el 20 de mayo de 2026; ratificada y ampliada en el correo electrónico remitido por la Abogada Despacho - de la Subdirección de Protección el 03 de agosto de 2026, la decisión contenida en la Resolución No. 1096 de 2026 se ajustó al contrato, a los principios que gobiernan la contratación estatal y a las reglas de ejecución presupuestal, por lo que el cargo no está llamado a prosperar.

C) Análisis del cargo relacionado con el reconocimiento de los relevos efectuados entre el 1 y el 5 de marzo de 2023.

El cargo formulado por el recurrente no está llamado a prosperar. La Resolución No. 1096 de 2026 negó el reconocimiento de los valores reclamados por cuanto, de acuerdo con el análisis efectuado durante la etapa de liquidación y con las pruebas obrantes en el expediente contractual, no se acreditó el cumplimiento de los requisitos contractuales necesarios para generar el derecho al pago. Debe recordarse que en materia de contratación estatal no basta la simple afirmación del contratista acerca de la prestación de un servicio.

El reconocimiento de obligaciones económicas a cargo de la administración exige que la ejecución se encuentre plenamente demostrada mediante los soportes previstos en el contrato y en sus documentos integrantes.

De conformidad con las reglas generales del derecho probatorio y con los principios que gobiernan la contratación estatal, quien pretende el reconocimiento de una acreencia debe demostrar los hechos que la sustentan. En consecuencia, correspondía a la Unión Temporal acreditar, entre otros aspectos: la efectiva realización de cada relevo; la identificación del protegido y del esquema correspondiente; la fecha y duración del relevo; el personal que intervino; la autorización o validación prevista en el contrato, cuando esta fuera exigible; y los demás soportes técnicos y operativos requeridos para el reconocimiento económico. La simple manifestación del contratista acerca de la existencia de relevos no constituye prueba suficiente para imponer a la Entidad la obligación de efectuar un pago con cargo a recursos públicos.

Durante la etapa de liquidación bilateral la Entidad examinó la documentación aportada por el contratista y concluyó que no era posible verificar, de manera individual y objetiva, la totalidad de los relevos cuya remuneración se reclamaba. Precisamente por esa razón, en la respuesta a las salvedades se indicó que no era posible validar las reclamaciones formuladas por ausencia de los soportes necesarios para establecer la efectiva prestación del servicio conforme a las condiciones contractuales.

En el recurso de reposición el contratista reitera que los relevos fueron realizados; sin embargo, no aporta nuevos elementos de juicio que desvirtúen las conclusiones alcanzadas por la Entidad ni identifica concretamente cuales soportes fueron indebidamente desconocidos.

La argumentación del recurrente permanece en un plano general y no demuestra, respecto de cada relevo reclamado, el cumplimiento de las condiciones contractuales que habilitarían su reconocimiento económico.

El recurrente sostiene igualmente que la Entidad conocía la realización de los relevos y que, por tal razón, debida reconocer los valores reclamados. Este argumento tampoco resulta de recibo. El hecho de que la Entidad haya tenido conocimiento del desarrollo operativo del contrato no implica, por sí mismo, el reconocimiento automático de obligaciones económicas distintas de aquellas previstas en el negocio jurídico.

En contratación estatal, la procedencia del pago depende del cumplimiento de las condiciones pactadas para cada prestación y de la correspondiente acreditación documental de su ejecución. Aceptar la tesis del recurrente implicaría sustituir el régimen contractual por una presunción de reconocimiento económico basada únicamente en afirmaciones generales, desconociendo los principios de legalidad del gasto público, responsabilidad

fiscal y debida administración de los recursos del Estado.

La etapa de liquidación contractual tiene por finalidad establecer el balance definitivo del contrato con fundamento en las obligaciones efectivamente ejecutadas y demostradas. No constituye una instancia destinada a reconocer acreencias cuya existencia no fue acreditada durante la ejecución contractual ni a subsanar deficiencias probatorias atribuibles a las partes.

En consecuencia, si el contratista no demostró el cumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de los relevos reclamados, la Entidad carece de fundamento jurídico para ordenar el pago de los valores pretendidos. Lo contrario implicaría disponer recursos públicos sin la correspondiente acreditación del derecho que se invoca, actuación incompatible con los principios de legalidad, responsabilidad y eficiencia que rigen la función administrativa.

Lo anterior, dejando por sentado que el registro operativo consigno para el interregno objeto de reproche los servicios efectivamente prestados atendiendo las condiciones del negocio jurídico adjudicado.

Del análisis integral del expediente administrativo se concluye que el recurrente no logró desvirtuar las razones que sirvieron de fundamento a la Resolución No. 1096 de 2026. Las afirmaciones contenidas en el recurso reiteran la existencia de los relevos reclamados, pero no acreditan, con el nivel de certeza exigido en la contratación estatal, el cumplimiento de los presupuestos contractuales que habilitaban su reconocimiento económico.

En consecuencia y de conformidad con la respuesta a las salvedades dadas por la entidad mediante el oficio Nº OFI-2026-00044839 el 20 de mayo de 2026; ratificada y ampliada en el correo electrónico remitido por Abogada Despacho de la Subdirección de Protección el 03 de agosto de 2026, la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico y a las pruebas obrantes en el expediente, razón por la cual el cargo no está llamado a prosperar.

D) Análisis del cargo relacionado con el reconocimiento de los gastos de desplazamiento

El cargo no está llamado a prosperar. La Resolución No. 1096 de 2026 negó el reconocimiento de los gastos de desplazamiento por cuanto el contratista no acreditó el cumplimiento de las condiciones contractuales previstas para su reconocimiento, decisión que encuentra pleno respaldo en el contrato, el Anexo Técnico y las pruebas obrantes en el expediente administrativo. Debe recordarse que el régimen de contratación estatal exige que todo reconocimiento económico tenga origen en una obligación contractual cierta, previamente pactada y debidamente acreditada.

En consecuencia, no basta con afirmar que un desplazamiento fue realizado; resulta indispensable demostrar que dicho desplazamiento cumplió las condiciones previstas contractualmente para generar el derecho al pago.

El contrato no consagró un reconocimiento automático de cualquier gasto de desplazamiento asumido por el operador privado. Por el contrario, el reconocimiento de tales valores se encontraba condicionado al cumplimiento de los requisitos previstos en el Anexo Técnico, entre ellos aquellos relacionados con la autorización, soporte, validación y demás condiciones establecidas para garantizar el adecuado control de los recursos públicos.

En consecuencia, únicamente aquellos desplazamientos que reunieran la totalidad de los presupuestos contractuales podían generar una obligación de pago a cargo de la Entidad.

El recurrente no desvirtuó las razones de la Resolución recurrida Al revisar el recurso de reposición se observa que el contratista insiste en afirmar que los desplazamientos fueron ejecutados; sin embargo, no identifica concretamente cuáles de los desplazamientos rechazados cumplían todos los requisitos contractuales ni demuestra que la Entidad hubiera desconocido soportes válidamente aportados.

En efecto, la argumentación del recurrente se limita a reiterar la existencia de la prestación, pero no explica de qué manera cada uno de los desplazamientos reclamados satisfizo las condiciones previstas para su reconocimiento económico, por el contrario, la Entidad ya había señalado durante la etapa de liquidación que las reclamaciones presentadas no cumplían los presupuestos establecidos en el contrato y, por esa razón, no era jurídicamente procedente acceder a las pretensiones económicas formuladas.

Así las cosas, el recurso no incorpora nuevos elementos probatorios que permitan modificar la conclusión inicialmente adoptada. Conforme a las reglas generales del derecho probatorio y a los principios que rigen la contratación estatal, corresponde al contratista demostrar los hechos que sirven de fundamento a sus reclamaciones económicas.

En ese sentido, la Unión Temporal debida acreditar, respecto de cada desplazamiento reclamado: la necesidad del desplazamiento; su relación directa con el objeto contractual; el cumplimiento de las condiciones previstas en el Anexo Técnico; los soportes documentales exigidos para su reconocimiento; y la cuantificación del valor solicitado.

No obstante, del expediente administrativo no se desprende que tales extremos hubieran sido demostrados en la forma exigida por el contrato. La ausencia de acreditación suficiente impide a la administración efectuar reconocimientos económicos sustentados únicamente en afirmaciones generales o en estimaciones realizadas por el propio contratista.

La administración únicamente puede efectuar pagos cuando exista un título jurídico válido que respalde la obligación y cuando el derecho reclamado se encuentre plenamente demostrado. Este principio adquiere especial relevancia tratándose de recursos públicos, cuya destinación exige el estricto cumplimiento de los principios de legalidad, economía, transparencia, responsabilidad y eficiencia previstos en la Constitución Política y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En consecuencia, reconocer gastos de desplazamiento sin la acreditación de los requisitos contractuales implicaría comprometer recursos públicos sin el soporte jurídico suficiente, actuación incompatible con el ordenamiento jurídico. Tampoco prospera la afirmación según la cual la negativa al reconocimiento de los desplazamientos produjo una ruptura del equilibrio económico del contrato.

La decisión de la Entidad no obedeció a la imposición de nuevas cargas económicas ni a la modificación de las condiciones inicialmente pactadas, sino a la aplicación estricta del contrato y de las reglas previstas para el reconocimiento de dichos gastos. En consecuencia, la ausencia de pago deriva exclusivamente del incumplimiento de los presupuestos contractuales exigidos para su reconocimiento y no de una alteración extraordinaria de la ecuación financiera del negocio jurídico, del análisis integral del expediente administrativo se concluye que el recurrente no logró desvirtuar los fundamentos jurídicos, contractuales y probatorios que sustentaron la decisión contenida en la Resolución No. 1096 de 2026.

La Entidad no desconoció la ejecución del contrato ni negó arbitrariamente los gastos reclamados; simplemente verificó que las solicitudes económicas formuladas no reunían los requisitos previstos en el contrato para generar una obligación de pago a cargo de la administración, conclusión que ya había sido expuesta durante la etapa de liquidación bilateral.

De conformidad con la respuesta a las salvedades dadas por la entidad mediante el oficio Nº OFI-2026-00044839 el 20 de mayo de 2026; ratificada y ampliada en el correo electrónico remitido por Abogada Despacho de la Subdirección de Protección el 03 de agosto de 2026, el cargo no prospera y se confirma la decisión adoptada en la Resolución No. 1096 de 2026 en cuanto negó el reconocimiento de los gastos de desplazamiento reclamados por la Unión Temporal.

E) Análisis del cargo relacionado con el presunto rompimiento del equilibrio económico del contrato y demás argumentos del recurrente

El principio del equilibrio económico del contrato tiene por finalidad preservar la equivalencia entre las prestaciones inicialmente pactadas cuando sobrevienen circunstancias extraordinarias que alteran de manera grave la ecuación financiera del negocio jurídico. Sin embargo, dicho principio no implica que toda variación en los costos de ejecución genere automáticamente una obligación de compensación a cargo de la administración.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada que quien pretende el restablecimiento de la ecuación económica debe acreditar, entre otros aspectos: la existencia de un hecho extraordinario o excepcional; que dicho hecho sea ajeno a los riesgos normalmente asumidos por el contratista; la alteración grave de la ecuación económica inicialmente pactada; el nexo causal entre el hecho invocado y el perjuicio alegado; y la cuantificación técnica del desequilibrio. La ausencia de cualquiera de estos elementos impide acceder al restablecimiento económico solicitado.

Del análisis del recurso de reposición se observa que el recurrente fundamenta la supuesta ruptura del equilibrio económico principalmente en las reclamaciones relativas a horas extras, relevos, gastos de desplazamiento y otros costos de operación. No obstante, como quedó expuesto en los capítulos precedentes, tales reclamaciones no prosperan porque el contratista no demostró que la Entidad hubiera incumplido las obligaciones derivadas del contrato ni acreditó el cumplimiento de los presupuestos contractuales para el reconocimiento de las sumas pretendidas.

En consecuencia, la alegada ruptura del equilibrio económico carece de sustento, toda vez que parte de reclamaciones económicas cuya procedencia no fue demostrada. No basta afirmar que el contrato resultó más oneroso de lo inicialmente previsto. Era indispensable demostrar que dicha onerosidad obedecía a circunstancias extraordinarias, imprevisibles y ajenas a los riesgos propios de la contratación, extremo que no fue acreditado en el expediente.

El recurrente insiste en que las salvedades consignadas en el acta de liquidación bilateral demuestran la existencia de obligaciones pendientes a cargo de la Entidad. Este argumento tampoco resulta de recibo. La finalidad de las salvedades consiste en dejar constancia de los aspectos respecto de los cuales no existió acuerdo entre las partes, preservando la posibilidad de controvertir posteriormente dichos asuntos por las vías administrativas o judiciales.

Sin embargo, la formulación de una salvedad no implica el reconocimiento por parte de la

Entidad de la existencia del derecho reclamado, ni constituye prueba de la procedencia de las pretensiones económicas formuladas por el contratista. Precisamente, la Unidad Nacional de Protección ya había explicado esta circunstancia al responder las salvedades, indicando que su inclusión en el acta únicamente reflejaba la falta de consenso entre las partes y no suponía aceptación de las reclamaciones económicas formuladas. Asimismo, reiteró que el balance financiero consignado en la liquidación correspondía al estado real y definitivo del contrato.

Respuesta al derecho de petición y a las salvedades agotó el análisis técnico de las reclamaciones, sostiene el recurrente que la Entidad omitió pronunciarse de fondo sobre sus reclamaciones, tal afirmación no corresponde a la realidad del expediente administrativo. Obra acreditada que la Unidad Nacional de Protección dio respuesta al derecho de petición presentado por el contratista mediante el Oficio OFI-2026-00008811 del 6 de febrero de 2026 y, posteriormente, reiteró de manera expresa esa posición jurídica al responder las salvedades formuladas durante la liquidación bilateral, indicando que no aceptaba las pretensiones económicas por carecer de sustento contractual y probatorio. Además, anunció que, al no existir acuerdo, procedería a la liquidación unilateral conforme al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, por tanto, no puede afirmarse que existiera ausencia de motivación o falta de pronunciamiento por parte de la Entidad.

Es importante precisar que la liquidación unilateral tiene como finalidad efectuar el balance definitivo de la ejecución contractual, determinando los derechos y obligaciones que efectivamente se encuentren demostrados. No constituye una oportunidad para modificar las condiciones económicas inicialmente pactadas, incorporar prestaciones no previstas en el contrato o reconocer acreencias que no fueron acreditadas durante la ejecución contractual. La liquidación unilateral no constituye un mecanismo para crear obligaciones nuevas

En consecuencia, la Entidad actuó conforme al ordenamiento jurídico al limitar el contenido de la liquidación a las obligaciones cuya existencia se encontraba demostrada en el expediente. El recurso de reposición no aporta nuevos elementos facticos, jurídicos o probatorios que permitan desvirtuar los fundamentos de la Resolución No. 1096 de 2026.

Por el contrario, se limita a reiterar reclamaciones previamente analizadas por la Entidad, sin demostrar la configuración de un desequilibrio económico, el incumplimiento contractual de la Unidad Nacional de Protección o la existencia de obligaciones económicas pendientes de reconocimiento.

En consecuencia, los cargos formulados por el recurrente no prosperan, razón por la cual se confirmará íntegramente la Resolución No. 1096 de 2026, del estudio integral del expediente contractual, de la Resolución No. 1096 del 1 de junio de 2026, del recurso de reposición interpuesto por la Unión Temporal Protección y Vida 2023 y de las pruebas que obran en la actuación administrativa, debe concluirse que los argumentos del recurrente no tienen la entidad suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el acto administrativo recurrido.

En efecto, durante el análisis de cada uno de los cargos se estableció que:

Respecto a Horas extras y trabajo suplementario.

No se acreditó que la Entidad hubiera incumplido las obligaciones contractuales derivadas del Contrato No. 992 de 2023 ni que existiera una cláusula contractual que impusiera el reajuste automático del precio por modificaciones en la legislación laboral. Tampoco se

demostró la configuración de un evento que diera lugar al restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

Respecto al Reconocimiento de los dos (2) días del mes de febrero de 2023.

El derecho al pago surgía únicamente respecto de los servicios efectivamente prestados durante la ejecución contractual. En consecuencia, no existía obligación jurídica de reconocer valores correspondientes a períodos anteriores al inicio de la ejecución del contrato por parte del recurrente.

Respecto a los Relevos efectuados entre el 1 y el 5 de marzo de 2023.

El contratista no acreditó el cumplimiento de los requisitos contractuales exigidos para el reconocimiento económico de los relevos reclamados, razón por la cual la Entidad carecía de fundamento jurídico para ordenar el pago de las sumas solicitadas.

Respecto a los Gastos de desplazamiento.

No se demostraron los presupuestos contractuales y probatorios establecidos en el Anexo Técnico para el reconocimiento de dichos gastos, motivo por el cual la negativa contenida en la Resolución No. 1096 de 2026 resulta ajustada al contrato y al ordenamiento jurídico.

Respecto al Presunto rompimiento del equilibrio económico del contrato.

El recurrente no acreditó la existencia de circunstancias extraordinarias, imprevisibles y ajenas a los riesgos asumidos que hubieran alterado de manera grave la ecuación financiera del negocio jurídico. Por el contrario, las reclamaciones formuladas corresponden a diferencias de interpretación contractual ya analizadas por la Entidad durante la liquidación bilateral y en las respuestas emitidas frente a las solicitudes del contratista.

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 6.2.2 y 6.2.3 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 unilateral contractual no supone la obligación de la entidad estatal 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, formular las observaciones o salvedades que estime pertinentes.

En el presente asunto obra acreditado que, mediante comunicación electrónica del 28 de abril de 2026, la supervisión remitió a la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023 el proyecto de acta de liquidación bilateral para su revisión, aprobación y suscripción, concediéndole plazo de dos días hábiles para pronunciarse. Mediante correo electrónico la Representante de la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 2023 solicita a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, sea modificada el acta de liquidación contrato 992-23 frente a los datos del representante legal; "*lo anterior en consideración a que el señor Arnulfo Castro Pulido se retiró de la empresa en el mes de agosto de 2025, asumiendo yo*

dicha representación legal como consta en el documento adjunto (RUT), adjuntando igualmente las Salvedades al Acta de Liquidación Bilateral".

Ahora bien, las salvedades formuladas fueron incorporadas al texto del acta de liquidación dentro del trámite previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. En consecuencia, la entidad garantizo la participación y pronunciamiento de la Unión Temporal en aras de garantizar el debido proceso y 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 además del vencimiento de los términos otorgados por la ley para la liquidación bilateral. En efecto, cuando el contratista formula reclamaciones (salvedades) 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, 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. 1096 del 01 de junio 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. 992 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.

Finalmente, 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. 1096 del 01 de junio de 2026. En consecuencia, el presente cargo no está llamado a prosperar.

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. 1096 del 01 de junio de 2026, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 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.

En consecuencia, al no encontrarse demostradas las circunstancias alegadas por la recurrente ni evidenciarse vicio alguno que afecte la validez del acto administrativo recurrido, este Despacho confirmará en todas sus partes la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026, por encontrarla ajustada al ordenamiento jurídico y expedida en ejercicio legítimo de las competencias atribuidas a la Unidad Nacional de Protección.

3. Sobre la solicitud de declaratoria de nulidad de la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026.

Como pretensión principal del recurso de reposición, la recurrente solicita que se declare la nulidad de la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026, mediante la cual la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 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:

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 tune; 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"[3]

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 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:

[3] 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)

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.
Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
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. 1096 del 01 de junio 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. 1096 del 01 de junio de 2026, razón por la cual la pretensión principal formulada por la recurrente no está llamada a prosperar. En caso 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.

4. **Sobre la solicitud subsidiaria de revocatoria de la Resolución DGRG No. 1096 del 1 de junio de 2026**

Como pretensión subsidiaria, la recurrente solicita la revocatoria de la Resolución DGRG No.

1096 del 01 de junio 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. 1096 del 01 de junio de 2026 se encuentra incursa en alguna de las causales de revocación previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011. Para tal efecto, se procederá a analizar cada uno de los fundamentos que sustentan la solicitud de revocatoria formulada 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.

Conforme al análisis desarrollado en los numerales precedentes, ninguno de los dos argumentos formulados por la recurrente, ni las cuestiones normativas relativas al cómputo de los plazos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y las salvedades económicas, ni la alegada violación al debido proceso, desvirtuó la legalidad de la Resolución DGRG No. 1096 de 2026. En consecuencia, no se configura ninguna de las causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 para acceder a la revocatoria solicitada.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: NO REPONER la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026 y, en consecuencia, **CONFIRMAR** en todas sus partes la Resolución DGRG No. 1096 del 01 de junio de 2026, mediante la cual se liquidó unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No. 992 de 2023, suscrito con la UNIÓN TEMPORAL PROTECCIÓN Y VIDA 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 PROTECCIÓN Y VIDA 2023, a los correos electrónicos suministrados a la entidad: director.licitaciones@allianceprotect.com, gerenciaoperaciones@utproteccionvida.com.co, gerentefinanciero@utproteccionvida.com.co, juridico@utproteccionvida.com.co, gerencia@utproteccionvida.com.co, 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 trece (13) días del mes de agosto de 2026.

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

	Nombre	Firma	Fecha
Proyectó	**Martha C. Cuevas Gutiérrez- DLF**		
Revisó	**Diana Paola Piza Barriga – SGAI**	DPizaB	
Revisó	**Carlos Humberto Fajardo - DLF**		
Revisó	**Gabriel Blanco – SGAI**	GB	
Los arribas 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 992 de 2023*