

2023EE06005

## COMUNICACIÓN INTERNA

**PARA:** **ALETHIA CAROLINA ARANGO GIL**  
Subdirector para la Reducción del Riesgo

**DE:** **DIANA PAOLA ARIZA DOMINGUEZ**  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

1. **ASUNTO:** Respuesta solicitud de concepto 2023IE02262.
2. **TEMAS:** Liquidación bilateral convenio interadministrativo/ Terminación del plazo estipulado.
3. **FECHA:** 06/06/2023
4. **CONSULTA:** La Subdirección de Reducción solicita concepto jurídico sobre el instrumento idóneo para extinguir las obligaciones derivadas y liberación de recursos del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1913-2021 celebrado entre El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, quien actúa a través de Fiduprevisora S.A, en calidad de vocera y administradora, el Departamento de Santander y el Municipio de Floridablanca.
  1. El 29 de diciembre de 2021 se suscribió el convenio interadministrativo No. 9677-PPAL001-1913-2021 celebrado entre el FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES QUIEN ACTÚA A TRAVÉS DE FIDUPREVISORA S.A., EN CALIDAD DE VOCERA Y ADMINISTRADORA, DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y EL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA, en donde se comprometen a "aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos para la construcción de obras de estabilización de taludes en el sector de la transversal oriental (asomiflor) en el municipio de Floridablanca, Departamento de Santander en el marco del Decreto de Calamidad Pública No 189 de 2020, prorrogado mediante Decreto No 0337 de 2021 con Retorno a la normalidad mediante Decreto 132 de 2021 y en desarrollo del Plan de Acción Específico (PAE)".
  2. El 30 de diciembre de 2021, se suscribió por las partes el acta de inicio del citado convenio, pactando como fecha de terminación del convenio el día 31 de diciembre de 2022, en concordancia con lo previsto en la cláusula tercera del Convenio.
  3. El valor del Convenio conforme a la Cláusula Quinta es de TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 34.600.000.000,00). Este valor contempla la contratación de la obra (incluida la revisión y ajustes a estudios y diseños), el valor de la interventoría y la provisión presupuestal, distribuidos de esta manera:

ENTIDAD APORTANTE	VALOR	ESTADO
FNGRD - UNGRD	\$ 3.800.000.000,00	
GOBERNACIÓN DE SANTANDER	\$ 20.800.000.000,00	Recurso desembolsado
MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA	\$ 10.000.000.000,00	Recurso desembolsado

4. Dentro de los compromisos de la UNGRD se encontraba adelantar la contratación de la interventoría, necesaria para el cumplimiento del objeto del convenio, en consecuencia, la UNGRD adelantó la estructuración de los derivados y elaboró las invitaciones a cotizar, pero el proceso fue suspendido hasta tener por parte del municipio de Floridablanca la disposición del lote donde se proyectó ejecutar las obras, conforme a oficio de la Gobernación de Santander del 7 de abril de 2022.
5. El día 28 de julio de 2022, la Alcaldía de Floridablanca presenta solicitud de terminación anticipada y liquidación del Convenio interadministrativo No. 9677-PPAL00I-1 913-2021, por la falta de adquisición de los predios en los que se iba a desarrollar el proyecto.

Así mismo, el municipio solicitó convocar al Comité de Supervisión y Técnico Administrativa para realizar la terminación anticipada del convenio.

6. El Comité se llevó a cabo el lunes 1 de agosto de 2022 a las 3 p.m, en el que se puso en conocimiento de los miembros de la solicitud de terminación anticipada y se inició el proceso de elaboración de un informe de supervisión conjunta para avanzar a la terminación anticipada.
7. El informe firmado por parte de la Alcaldía de Floridablanca se recibió el 6 de enero de 2023, después de finalizado el plazo de ejecución del convenio, por lo que ya no era posible adelantar el trámite de terminación anticipada.
8. En consecuencia, la Subdirección de Reducción solicita: *“Teniendo en cuenta lo anterior, es importante conocer la alternativa que la oficina asesora jurídica considera pertinente para llevar a cabo ya sea la liquidación o el instrumento a través del cual se puedan declarar a paz y salvo las entidades que suscribieron el convenio y liberar los recursos del mismo.”*

## 5. ANTECEDENTES:

6. **COMPETENCIA:** La competencia de la Oficina Asesora Jurídica [OAJ] de la UNGRD, para atender peticiones y consultas tiene fundamento en los numerales 1 y 5 del artículo

12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto Ley 2672 de 2012.

En este caso la petición guarda relación con un asunto que es producto de la contratación adelantada por el FNGRD, previa instrucción del director general de la UNGRD o su delegado, ordenador del gasto del FNGRD en los términos establecidos en el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012.

En virtud de lo anterior, se advierte que, como el objeto de la consulta guarda relación directa con las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico al ordenador del gasto del FNGRD, esto es al Director General de la UNGRD o su delegado, la OAJ es competente para responder la petición presentada por la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD.

- 7. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER: Tesis:** El instrumento idóneo para declarar a paz y salvo a las entidades que suscribieron el convenio y liberar los recursos del mismo es la liquidación del convenio a través de la suscripción del acta respectiva.

Al haberse terminado el convenio interadministrativo 9677-PPAL001-1913-2021 por vencimiento del plazo establecido en la cláusula Tercera, debe procederse a la suscripción del acta de liquidación en el que constará la extinción del vínculo contractual y cerrar definitivamente la relación entre los contrayentes, haciendo las previsiones que correspondan respecto al cruce de cuentas entre la UNGRD y los municipios, frente a los aportes no ejecutados.

- 8. ANÁLISIS JURÍDICO:** Para resolver el problema jurídico enunciado, este despacho considera necesario abordar los siguientes aspectos: **Naturaleza de los convenios interadministrativos- La liquidación del contrato y procedencia ante terminación por vencimiento del plazo con obligaciones pendientes.**

Esta tesis se sustenta en las siguientes consideraciones:

**i. Naturaleza de los convenios interadministrativos.**

La posibilidad de celebrar convenios interadministrativos fue prevista en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 que estableció que: “las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”

**El Consejo de Estado ha precisado en diferentes ocasiones el alcance de los convenios interadministrativos y sus características particulares, recientemente en sentencia del 20 de noviembre de 2019 (66001-23-33-000-2015-00131-01(61429)A) , señalo:**

*“En la práctica de las relaciones establecidas en desarrollo de las actividades de la Administración se acude a la figura de los “convenios interadministrativos”, previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, cuando dos (2) o más entidades públicas cooperan*

*para gestionar el cumplimiento conjunto de sus funciones administrativas, finalidad que acarrea, si aquellas se obligan patrimonialmente, que dichos convenios constituyan contratos en toda la extensión del concepto y con los efectos respectivos. Dentro de ese mismo contexto, la jurisprudencia ha reconocido la utilización de la figura de los “convenios interadministrativos” para calificar otro tipo de acuerdos que no corresponden a la naturaleza y efectos de los contratos, en los que, si bien se presenta un concurso de voluntades entre las partes, no se generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente. La Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación se ha referido a los “convenios interadministrativos” a los cuales alude el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, calificándolos de “puros” y entendiendo que estos, además de perseguir la finalidad de cooperación antes indicada, no implican intereses contrapuestos, ni tampoco se circunscriben a un “intercambio patrimonial”.*

De acuerdo con lo anterior, el Convenio objeto de consulta corresponde a un convenio interadministrativo propiamente dicho, en la medida que constituye un acuerdo celebrado entre las partes para el cumplimiento de los fines del estado y que no involucran una relación negocial fundada en un carácter patrimonial ni tampoco una contraposición de intereses.

## **ii. La liquidación del contrato y procedencia ante terminación por vencimiento del plazo con obligaciones pendientes.**

Los Convenios Interadministrativos como negocios jurídicos celebrados entre Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se rigen por las reglas generales allí previstas.

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 establece:

*“Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.*

*También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.*

*En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.”*

Respecto a las características de la liquidación, el Consejo de Estado señaló:

*“La liquidación es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico estatal celebrado. Tiene por objeto, como lo ha señalado de tiempo atrás la Sala, definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto, esto es, precisar su estado económico y el de los derechos y obligaciones de las partes con ocasión a su ejecución; **proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar; declararse a paz y salvo de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas y finiquitar así el vínculo contractual. (...) Esta operación es posterior a la***

*terminación normal (culminación del plazo de ejecución o culminación del objeto) o anormal (verbigracia en los supuestos de terminación unilateral o caducidad), y procede y es necesaria en los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolonga en el tiempo y los demás que lo requieran.”<sup>1</sup>*

En este mismo sentido, el Consejo de estado señaló que:

*“La liquidación es, pues, una etapa o fase del proceso de contratación del Estado que termina con un acuerdo o un acto administrativo, en el que constará la extinción del vínculo contractual y cuya virtualidad es la de cerrar definitivamente la relación entre los contrayentes y dar certeza y seguridad jurídica de la situación en que queda luego de finalizar la ejecución del contrato y, además, es un escenario propicio para precaver y solucionar futuras controversias entre las partes con ocasión de su ejecución. Como puede apreciarse, su importancia es inobjetable, por lo que resulta paradójico para esta Sala que sea, en algunas ocasiones, desatendida por las partes del contrato estatal cuando ella se impone.”<sup>2</sup>*

- 9. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS:** De acuerdo con lo anterior, la liquidación es la etapa en la cual las partes podrían declararse a paz y salvo de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas, si es que en efecto así fue y finiquitar así el vínculo contractual.

**i. Liquidación pactada en el Convenio Interadministrativo 9677-PPAL001-1913-2021.**

Las partes del Convenio Interadministrativo 9677-PPAL001-1913-2021 pactaron la liquidación bilateral del contrato en los siguientes términos:

*“VIGÉSIMA SÉPTIMA. - LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO: las partes dentro de los treinta (30) meses siguientes de finalizado el plazo de ejecución convenido, deberán realizar un acuerdo final, en el que se describa el cumplimiento de las obligaciones. Lo anterior a fin de declararse a paz y salvo de las obligaciones contraídas.”*

De acuerdo con la estipulación del convenio, al finalizar el plazo se deberá realizar un acuerdo final en el que las partes puedan declararse a paz y salvo de las obligaciones contraídas.

El plazo de ejecución del convenio finalizó el 31 de diciembre de 2022, lo que constituye una causal de terminación del convenio conforme al literal b) de la cláusula Décima Quinta.

En consecuencia, la causa de la terminación del convenio fue el vencimiento del plazo pactado, pues si bien las partes procuraron la terminación anticipada por mutuo acuerdo,

---

<sup>1</sup> Sentencia No. 13001-23-31-000-1992-08522-01(21429) de Consejo de Estado - Sección Tercera, de 29 de Octubre de 2012].

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. Bogotá O.C., veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación interna: 2253. Número Único: 11001-03-06-000-2015-00067-00

lo cierto es que dicha terminación anticipada no se perfeccionó y lo que ocurrió fue el vencimiento del plazo pactado.

## **CONCLUSIÓN.**

Conforme a lo anteriormente expuesto se concluye que ante el vencimiento del plazo procede la liquidación bilateral del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1913-2021, que conste en el acta de liquidación, documento idóneo para que las partes hagan las declaraciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar y puedan declararse a paz y salvo de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas y de esta manera finiquitar el vínculo contractual.

En el acta de liquidación podrán constar las condiciones que impidieron la ejecución de las obligaciones de las partes y las devoluciones de aportes de los recursos no ejecutados, conforme a lo expuesto ante el Comité de Supervisión y Técnico Administrativa del Convenio.

Atentamente,

**DIANA PAOLA ARIZA DOMINGUEZ**

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Diego G. Manjarrez / Abogado Contratista O.A.J.

Revisó: Diana Paola Ariza Domínguez/ Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Aprobó: Diana Paola Ariza Domínguez/ Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Actualización: formato GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS JURÍDICOS CODIGO: G-1200-OAJ-01 v2.

