

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: **PAULINA HERNANDEZ ALDANA**
Coordinadora Grupo de Apoyo Financiero y Contable

DE: **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a petición de consulta con radicado 2024IE01669 del 12 de marzo de 2024.

TEMAS: CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y APOYO A LA GESTIÓN- Liquidación- No obligatoriedad- Excepción Normativa.

FECHA: 07/05/2024

Cordial Saludo,

De manera atenta y de conformidad con la solicitud de la referencia con radicado 2024IE01669, el jefe de oficina asesora jurídica se permite dar respuesta en los siguientes términos:

I. CONSULTA.

Mediante comunicación con radicado No. 2024IE01669, el Grupo de Apoyo Financiero y Contable solicitó a la oficina asesora jurídica de la UNGRD que teniendo en cuenta la gran cantidad de saldos por liberar que se encuentran en los certificados de disponibilidad presupuestal que respaldan contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, proceda a emitir concepto jurídico en el cual se establezca:

(...)

1. *¿Cuáles son las situaciones anormales de terminación de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en las cuales se deben liquidar este tipo de contratos?*

2. *En caso de existir saldos a favor del FNGRD, ¿qué otro mecanismo puede emplear la Entidad para liberar los saldos de los mencionados contratos?*

3. De proponerse un mecanismo alternativo para la liberación de los saldos, ¿cómo se plasmaría la cláusula de liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión?

II. ANTECEDENTES

Mediante comunicación interna No. 2024IE01669 se menciona que:

“(...)

A la fecha, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres —FNGRD cuenta con una gran cantidad de contratos de prestación de servicios profesional (SIC) y de apoyo a la gestión con saldos pendientes por liberar, los cuales, por procedimiento deberán ser liberados mediante acta de liquidación, trámite que debe ser surtido en los términos establecidos por la Ley y la jurisprudencia.

Por otra parte, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 y el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, establece frente a la liquidación de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que, este trámite NO será obligatorio.

Aunado a lo anterior, los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscritos con Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD establecen en su clausulado frente a la liquidación que: “... Siendo un contrato de prestación de servicios, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la ley 1150 y el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, no será objeto de liquidación. Sin embargo, cuando el CONTRATO se termine de manera anormal o haya saldos a favor del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, deberá ser liquidado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación”. (Subraya fuera del texto).

Como se observa en el clausulado de estos contratos, es claro que, este tipo de contratos no será objeto de liquidación; sin embargo, el mismo contrato establece que si el contrato es terminado anormalmente o si existieren saldos a favor del Patrimonio Autónomo el mismo deberá ser liquidado dentro de los cuatro (04) meses siguientes a su terminación.”

III. COMPETENCIA

La competencia de la OAJ, para atender consultas, tiene fundamento en el numeral 5º del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3º del Decreto 2672 de 2013.

La consulta está relacionada con las disposiciones que rigen la etapa postcontractual de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Por ello, la OAJ es competente para pronunciarse sobre los interrogantes planteados.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo expuesto en la solicitud, se deberá determinar: i) *¿cuáles son las situaciones anormales de terminación de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que conllevan a la liquidación de este tipo de contratos?*; ii) *Determinar en caso de existir saldos a favor del FNGRD ¿qué otro mecanismo puede emplear la Entidad para liberar los saldos de los mencionados contratos?*; y iii) *De proponerse un mecanismo alternativo para la liberación de los saldos, ¿cómo se plasmaría la cláusula de liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión?*

V. ANÁLISIS JURÍDICO

A efectos de resolver los problemas jurídicos enunciados, esta oficina considera necesario consultar la normativa especial que regula los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Por lo tanto, nos proponemos describir algunos asuntos que son necesarios y se desarrollarán para una mejor comprensión del tema en el siguiente orden: i) Definición del contrato como acto creador de obligaciones, ii) Liquidación del contrato estatal. Noción, procedencia y obligatoriedad; iii) Liquidación de los contratos en el Manual de Contratación del FNGRD, y iv) Liquidación del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión conforme las normas legales y el Manual del Contratación del FNGRD.

5.1. Definición de contrato como acto creador de obligaciones.

El contrato es un *“acto jurídico voluntario, una declaración de voluntad, que tiene por objeto establecer una relación jurídica entre dos personas, obligando a la una para con otra a determinada prestación”*¹.

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, define los contratos estatales como todos los actos jurídicos, generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad y constituyen la fuente de una pluralidad de derechos y obligaciones recíprocas, de suerte que las partes, entidad estatal contratante y particular contratista, son al tiempo acreedoras y deudoras entre sí.

Es del caso destacar que en los contratos con prestaciones correlativas, como son los de naturaleza estatal, cada parte se compromete en consideración a la prestación que la otra le promete, existiendo así una relación de interdependencia de las obligaciones

¹ CLARO SOLAR, Luis, Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Tomo Décimo – obligaciones y contratos 1, Santiago de Chile, Nacimiento, 1936.

recíprocas que conlleva que el incumplimiento de cualquiera de ellas, bien por no haber cumplido la obligación, o haberla cumplido imperfectamente, o haberla retardado², repercute sobre el sinalagma contractual, incidiendo en su funcionalidad, razón por la cual interesa a cada uno de ellos conocer al final de su ejecución el estado en que quedó el cumplimiento de las obligaciones estipuladas a su favor, desde el punto de vista de su integridad, efectividad y oportunidad.

Ahora bien, en el derecho de las obligaciones regulado por el régimen civil y comercial domina la regla en virtud de la cual corresponde demostrar las obligaciones constituidas o la extinción de estas a quien alega esta o aquellas (artículo 1757, Código Civil).

Es decir, que el acreedor deberá demostrar la existencia de la prestación con el único objetivo de hacerla costar frente a su deudor y, en sentido contrario, el deudor debe probar la extinción de la misma frente a su acreedor.

Por lo tanto, la forma normal de extinción de los contratos en el régimen común es por el cumplimiento de las prestaciones mutuas objeto de este, esto es, cuando la prestación y contraprestación se han realizado a satisfacción de las partes. Sin embargo, por el interés general que conlleva la actividad contractual del Estado (art. 3 de la Ley 80 de 1993), la necesidad de tener certeza y seguridad jurídica en las relaciones crediticias de la administración con los particulares y dada la solemnidad que rige en este ámbito, el ordenamiento establece algunos mecanismos para determinar cómo se verifica esa situación en el contrato estatal y cómo se expresa la conformidad de la Administración y del particular con las prestaciones realizadas, para poder quedar a paz y salvo y dar finiquito a la relación negocial.

Así, por regla general, se impone que la verificación de la realización de las prestaciones mutuas en los contratos estatales no es de carácter informal, sino que es el resultado de una actuación que culmina con un acto solemne bilateral o unilateral, según el caso, en el cual se documenta por escrito la comprobación del cumplimiento contractual y su finiquito.

La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro del análisis el

² La Sala destaca la definición que sobre ella trae los Principios de Unidroit, así: "*el incumplimiento consiste en la falta de ejecución por una parte de algunas de sus obligaciones contractuales, incluyendo el cumplimiento defectuoso o el cumplimiento tardío*" Art. 7.1.1 Principios Unidroit sobre los contratos comerciales internacionales, 2004.

cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también, en ocasiones, la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste. (...) liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes.

En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios contratados, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual.

5.2. Liquidación del contrato estatal.

La Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado que la liquidación de un contrato estatal es un *"procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución"*³.

En idéntico sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha definido en un número plural de ocasiones que *"la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial"*⁴.

Durante la liquidación se definen los reconocimientos a que haya lugar entre las partes, razón por la cual en el acta respectiva se hacen constar los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo (artículo 60, Ley 80 de 1993, modificado por artículo 32, Ley 1150 de 2007 y artículo 217, Decreto 0019 de 2012).

La liquidación entonces 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 celebrado.

b. Naturaleza de la liquidación del contrato

³ Concepto 2253 de 2016 Comisión Nacional del Servicio Civil

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Exp. n. 0 16.370.

La liquidación es una actuación que procede con posterioridad a la terminación normal o anormal del contrato estatal, por causas contractuales o legales o por causas atribuibles a ambos contratantes o a uno de ellos⁵.

Entre los modos o causas normales de terminación de los contratos, pueden incluirse: (i) el cumplimiento del objeto; (ii) el vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato, y (iii) el acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes⁶.

Asimismo, dentro de las causas anormales de terminación del contrato estatal, la ley y, en particular, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establecen, entre otras, las siguientes:

i. Por mutuo consentimiento de las partes (artículos 13, 32 y 40 Ley 80 de 1993, artículos. 1602 y 1625 inc. 1. C.C.)⁷

ii. Por la declaratoria de terminación unilateral, ante la configuración de alguna de las causales legales correspondientes⁸.

iii. Por renuncia del contratista a su ejecución, cuando la modificación unilateral dispuesta por la entidad llegue a alterar en un 20% o más el valor inicial del contrato⁹.

iv. Por renuncia del contratista a su ejecución, cuando le sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad y no se pueda ceder el contrato¹⁰.

v. Por declaratoria de la caducidad ante el incumplimiento de las obligaciones esenciales del contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización.

vi. Por terminación unilateral de la entidad, como consecuencia de la configuración de ciertos supuestos de nulidad absoluta del contrato, entre ellos la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

⁵ Concepto 2253 de 2016 Comisión Nacional del Servicio Civil

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de agosto 31 de 2006, radicado 14287

⁷ Concepto 2253 de 2016 Comisión Nacional del Servicio Civil

⁸ Ley 80 de 1993: "Artículo 17.- La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público la imponga. 2. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista. 3. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista. 4. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

⁹ Ley 80 de 1993: "Artículo 16. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios. Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto de este.

¹⁰ Ley 80 de 1993: "Artículo 9. Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, este cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución.

c. Imperatividad de la liquidación en el contrato estatal

Las entidades públicas, en ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad, pueden suscribir los contratos de prestación de servicios previstos en el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que en virtud de sus funciones requieran, en el cual se establece las condiciones por medio de las cuales un profesional se compromete a aportar sus servicios en calidad de proveedor, a cambio de un monto y en un plazo previamente acordado entre las partes¹¹.

Ahora, en cuanto a la liquidación de esta modalidad de contratos los términos para efectuar la liquidación contractual los establece el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2017.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217, Decreto 0019 de 2012, 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; sin embargo, la liquidación (...) no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión¹² ".

Entonces, se dirá que los términos para efectuar la liquidación contractual los establece el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, y respecto a la liquidación del contrato de servicios profesionales el artículo 60 de dicha ley, fue modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 según el cual eximió algunos contratos de ejecución sucesiva del deber de liquidarlos: la modalidad denominada prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que corresponde a una causal de contratación directa, según lo establece el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007¹³

Así, una interpretación exegética de las normas en mención conlleva a concluir que la liquidación es obligatoria en:

- i.** Los contratos de tracto sucesivo, esto es, aquellos cuyas obligaciones se ejecutan de manera periódica o difieren en el tiempo o sucesivamente a medida que se van causando;
- ii.** Aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo (sea por la naturaleza periódica de las prestaciones o por las vicisitudes que se presenten en su ejecución que lo dilaten o prorroguen) y

¹¹ Tribunal Administrativo de Boyacá- Sal de Decisión No. 2- expediente 215238-33-33-002-2021-00151-01

¹² Concepto 2253 de 2016 Comisión Nacional del Servicio Civil

¹³ Tribunal Administrativo de Boyacá- Sal de Decisión No. 2- expediente 215238-33-33-002-2021-00151-

iii. Los demás que lo requieran, con fundamento a su naturaleza, objeto y plazo, así como a su importancia o relevancia o por la eventualidad de discrepancias y controversias en torno a su ejecución¹⁴.

La razón para tal conclusión radica sencillamente en que la expresión "serán liquidados", significa que la norma tiene un carácter imperativo para que las partes procedan en tal sentido respecto de los contratos enunciados. Hacia la misma dirección apunta lo previsto en el inciso final, según el cual la liquidación "no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, dado que, lógicamente conduce a afirmar que la liquidación es obligatoria en los contratos que están cobijados por la regla general y no así en los que están exceptuados expresamente en el último inciso, donde resultará potestativo o facultativo realizarla.

Obviamente, es claro que las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad (arts. 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 1602 del Código Civil), pueden libremente pactar la liquidación en aquellos contratos estatales en los que no resulte obligatorio en los términos de la norma analizada.

Finalmente, de la disposición se colige también que determinados contratos de la Administración (los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran) tienen dos etapas: una de ejecución, para cumplir en forma oportuna y puntual las obligaciones y el objeto del contrato por las partes; y otra para su liquidación, con el propósito de conocer en qué estado y en qué grado quedó la ejecución de las prestaciones y extinguir finalmente la relación contractual.

5.3 Liquidación de los contratos en el Manual de Contratación del FNGRD y de la UNGRD.

Mediante Resolución No. 0532 de septiembre de 2020, Por la cual se actualiza el Manual de Contratación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la interventoría y supervisión del FNGRD, determina en su artículo 34 lo siguiente:

(...)

ARTICULO 34. ETAPA POS CONTRACTUAL. *Contempla las actuaciones posteriores al vencimiento del término establecido en el contrato, o en el acto que lo da por terminado de manera anticipada. Esta etapa comprenderá:*

- *Liquidación del contrato*
- *Acción judicial*

¹⁴ Concepto 2253 de 2016 Comisión Nacional del Servicio Civil

• Seguimiento a garantías

Esta etapa hace referencia al proceso que deberá adelantarse con posterioridad al vencimiento del plazo pactado en el contrato, y comprenderá la liquidación de este, con el fin de establecer entre las partes el balance jurídico, técnico y financiero de la ejecución y reconocer y/o transigir las prestaciones recíprocas entre las partes.

Sin perjuicio de lo que al respecto establezca el contrato, debido a su especial naturaleza, por regla general y vencido el plazo de ejecución en las obligaciones contractuales, deberá procederse a la liquidación del contrato, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, y demás normas que resulten aplicables.

Para el efecto, FIDUPREVISORA podrá exigir al contratista el cumplimiento de todas las prestaciones a su cargo con miras al cabal cumplimiento de las obligaciones, y en particular, a la actualización de las garantías de acuerdo con los requisitos establecidos en el contrato, la actualización de las afiliaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral y aportes parafiscales, así como cualquier otro requisito establecido en el contrato, con miras a legalizar el cumplimiento de las obligaciones durante su ejecución.

Salvo las excepciones previstas en la Ley, para la liquidación de los contratos deberá mediar informe final de ejecución por parte del contratista, el acta de recibo definitivo y a satisfacción por parte del supervisor y/o interventor del contrato, informe final de supervisor mediante el cual se verifique el cabal cumplimiento de las obligaciones, constancia de cumplimiento de las obligaciones tributarias y parafiscales a cargo del contratista, así como la respectiva instrucción por parte del ordenador del gasto para la elaboración de la liquidación por parte de FIDUPREVISORA, sin perjuicio de lo demás requisitos establecidos en el contrato o la ley para la liquidación.

En consonancia con las disposiciones mencionadas, el FNGRD efectuará la liquidación de los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución y cumplimiento se prolongue en el tiempo, y aquellos que de acuerdo con las circunstancias que lo ameriten.

De conformidad con el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, la liquidación no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Sin embargo, en los contratos celebrados por el FNGRD que cumplan los siguientes supuestos:

- a) Cuando al momento de la terminación existan remanentes,*
- b) Cuando en virtud de la autonomía contractual, las partes así lo hayan estipulado; si procede la liquidación.*

Para dar cumplimiento a lo anterior, se debe tener en cuenta que el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 establece que la supervisión e interventoría contractual implica

el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, el cual se realiza mensualmente a través de la certificación de cumplimiento a satisfacción de las obligaciones contractuales expedida por el supervisor del contrato, o en su defecto, por el ordenador del gasto.

En consecuencia, para los casos en que procede la liquidación de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, no se requerirá un informe final de supervisión toda vez que mensualmente se certificó el cumplimiento del objeto contractual.

En las actas de liquidación de los contratos, podrán incluirse los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse en paz y salvo, sin perjuicio de lo que al respecto establecen las disposiciones legales pertinentes en materia de conciliación prejudicial administrativa, cuando a ello hubiere lugar. Para el efecto, se debe tener en cuenta que cualquier acto de disposición que implique compromisos presupuestales adicionales, deberá ser sometido a estudio y aprobación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial dispuesto para el efecto tanto de la UNGRD como de FIDUPREVISORA.

(...)

A su turno, mediante la Resolución No 0637 de 2017, por la cual se "adopta el Manual de Contratación de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y se fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la interventoría y supervisión de la UNGRD" establece en el numeral 2.3 lo siguiente:

(...)

2.3. Post contractual - Liquidación

Constituye la última etapa que se produce a la terminación del contrato, y puede ser de común acuerdo, unilateral o en sede judicial.

2.3.2. Liquidación del contrato

Es el período en el cual contratante y contratista, realizan una revisión a las obligaciones contraídas respecto a los resultados financieros, contables, jurídicos y técnicos, para declararse a paz y salvo de las obligaciones adquiridas. Aquí se hacen los reconocimientos y ajustes a que hubiere lugar a través de acuerdos, conciliaciones y transacciones.

En este período es fundamental la actuación del supervisor o interventor del contrato quien efectuará junto con el contratista, la revisión y análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas y así lo plasmará en el documento de liquidación el cual avalará con su firma y será suscrito por el ordenador del gasto o su delegado y el contratista.

Se liquidan aquellos contratos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo (contratos de tracto sucesivo) e implican una verificación de los pagos y saldos por pagar.

*No todos los contratos deben ser liquidados, verbigracia los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, de conformidad con el artículo 217 del Decreto - Ley 019 de 2012, salvo que se haya terminado de manera anormal.
(...)*

5.4. Liquidación del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión conforme las normas legales y el Manual del Contratación del FNGRD.

Como ya se mencionó en líneas anteriores, la liquidación del contrato deberá realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, y demás normas que resulten aplicables.

Se debe recordar que el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 se enmarca en el contexto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos previstos en el artículo 116 de la Constitución, al prever que las partes de un contrato estatal pueden poner fin a sus controversias por medio de acuerdos, conciliaciones o transacciones, dejando constancia de ello en el acta de liquidación.

Por tanto, el acta de liquidación se erige como el mecanismo a través del cual las partes pueden poner fin a sus discrepancias o dejar salvedades sobre las mismas cuando no hay acuerdo a fin de poder acudir ante la jurisdicción para que sea el juez competente el encargado de dirimir dichas discrepancias.

La liquidación bilateral de un contrato estatal es un negocio jurídico diferente del contrato, que tiene como propósito hacer un corte de cuentas entre las partes que lo celebraron e incorpora nuevas obligaciones, donde los intervinientes pueden registrar sus discrepancias o incluso abstenerse de suscribirlo.

Para el caso que nos ocupa, se debe precisar que a pesar de que el manual del Fondo Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres preceptúa que de conformidad con el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, la liquidación no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Sin embargo, en los contratos celebrados por el FNGRD que cumplan los siguientes supuestos:

- a) Cuando al momento de la terminación existan remanentes
- b) Cuando en virtud de la autonomía contractual, las partes así lo hayan estipulado; si procede la liquidación.

Conforme lo establece la norma transcrita, al no ser una obligación de orden legal, la liquidación deberá proceder siempre que se presenten circunstancias que ameriten establecer el cumplimiento total, parcial, tardío, imperfecto o incumplimiento de las obligaciones del contrato, o se llegue a una terminación anormal del plazo contractual, lo que genera automáticamente un corte y proceder a realizar un balance financiero y técnico de las obligaciones de las partes.

En este sentido, el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión al ser de tracto sucesivo y al tener sus pagos supeditados a la certificación de cumplimiento que emite el supervisor del contrato mes a mes para proceder al pago, no habría lugar a una liquidación cuando el plazo ha finalizado y se ha cumplido el objeto contractual, por cuanto en el plazo establecido se ejecutó el objeto y se realizaron los pagos conforme lo establecido en el contrato. Así pues, solo procedería cuando se presentan situaciones anómalas que impactan el plazo contractual, el balance financiero y el cumplimiento de las obligaciones, como lo sería una terminación anticipada del contrato.

En suma, al presentarse una situación de terminación del plazo contractual y que conlleve a que se tengan saldos no ejecutados por cuanto el plazo contractual se vio disminuido al iniciar con posterioridad a lo inicialmente no es una situación anómala en la ejecución, sino propia de la etapa precontractual, lo cual haría que sea la entidad la que tome las medidas necesarias y expeditas a fin de ajustar el valor del contrato al plazo real del mismo, siendo la expedición del registro presupuestal el momento idóneo para ello, pero si no se realiza en este momento previo al inicio de la ejecución, se deberá buscar la manera más eficiente para realizar dicha liberación de saldos sin generar procesos contrarios a la Ley o que impongan cargas adicionales a las partes del contrato, como lo sería proceder con una liquidación en un contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión cuando la misma, se reitera, no es obligatoria para esta tipología contractual.

Así pues, lo establecido en el Manual de Contratación no puede ir en contravía de un postulado de carácter legal, ni imponer cargas adicionales a las partes en el desarrollo de su actividad contractual, pues la misma normativa está determinando la no obligatoriedad de la liquidación de este tipo de contratos por las razones previamente expuestas, y se deberá interpretar la redacción del literal a) del artículo 34 de la Resolución 532 de 2020, enfocada a que los remanentes que menciona se presenten cuando exista una terminación anormal del plazo de ejecución pactado entre las partes o aquella situación que conlleve al no cumplimiento de dicho plazo en las condiciones previamente acordadas.

VI. RESPUESTA

En este orden de ideas, se tiene que conforme al cuestionamiento número 1 que versa sobre establecer “*¿Cuáles son las situaciones anormales de terminación de los*

contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en las cuales se deben liquidar este tipo de contratos? Se deberán analizar todas aquellas que impliquen una terminación anticipada del plazo contractual y que conlleven necesariamente a establecer el balance financiero de los valores del contrato, los valores ejecutados, pagados y no ejecutados, a fin de proceder a través de la liquidación con la determinación de dicho balance y proceder conforme corresponda a liberar los saldos no ejecutados por dicha terminación anormal o anticipada del plazo contractual, verificando los valores ejecutados y pagados, ejecutados y pendientes por pagar y no ejecutados, para de esta manera poner fin al vínculo contractual.

A su turno, frente al cuestionamiento número 2 que menciona *“En caso de existir saldos a favor del FNGRD, ¿qué otro mecanismo puede emplear la Entidad para liberar los saldos de los mencionados contratos?”* se informa que se podrá proceder en de la siguiente manera:

- a) En primer término, se recomienda que, al momento de expedir el registro presupuestal, el grupo al cual corresponde dicha actividad deberá ajustar el valor del contrato al plazo real, conforme la fecha de suscripción del mismo, analizando si el plazo inicialmente planeado se estaría cumpliendo o si por el contrario hay lugar a disminuir el valor contratado por cuanto el plazo será menor al proyectado.
- b) En segundo término, se recomienda que de no haberse producido el ajuste del valor del contrato acorde al plazo real del contrato con la expedición del registro presupuestal, se proceda con la liberación de los saldos que se sabe de ante mano no se ejecutarán por un inicio posterior al inicialmente planteado, a través de una solicitud que deberá elevar la supervisión del contrato, conforme el formato previamente concertado y aprobado con el grupo de gestión financiera y el grupo de gestión contractual a fin de que se liberen los saldos comprometidos pero que no se ejecutarán en el plazo contractual restante al momento del perfeccionamiento y cumplimiento de los requisitos de ejecución de este.

Por último, frente al cuestionamiento número 3 que versa sobre *“De proponerse un mecanismo alternativo para la liberación de los saldos, ¿cómo se plasmaría la cláusula de liquidación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión?”* al respecto deberá siempre tenerse en cuenta lo establecidos por las normas que rigen la materia, es decir, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, el cual se reitera determina que:

“ARTÍCULO 217. De la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:

"ARTÍCULO 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. 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.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión." (Énfasis agregado).

Con lo anterior, damos por resueltos los cuestionamientos planteados en el oficio de solicitud número 20241E01669 conforme lo establecido en las normas que rigen la materia.

La presente posición jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades son recomendaciones de carácter no vinculante para el ente territorial y se enmarca en las funciones de orientación y apoyo para el fortalecimiento institucional en materia de gestión del riesgo de desastres.

Atentamente,



JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD

Proyectó: Paolo Bonilla Rodríguez – Abogado / OAJ 

Revisó: Cindy Mesa Morales - Abogada OAJ 
Nicolas Eduardo Rodríguez - Abogado OAJ 

Respuesta a petición de consulta con radicado 2024IE01669 del 12 de marzo de 2024

1 mensaje

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ <jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co>

7 de mayo de 2024, 19:43

Para: Paula Andrea Ramirez Brand <paula.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co>, PAOLO BONILLA RODRIGUEZ <paolo.bonilla@gestiondelriesgo.gov.co>, Cindy Constanza Mesa Morales <cindy.mesa@gestiondelriesgo.gov.co>, Nicolás Eduardo Rodríguez Rodríguez <nicolas.rodriguez@gestiondelriesgo.gov.co>
Cc: Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

Respetado(a) Doctor(a):

Se remite la comunicación 2024 IE 02909, relacionada con:

ASUNTO: Respuesta a petición de consulta con radicado 2024IE01669 del 12 de marzo de 2024.

TEMAS: CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y APOYO A LA GESTIÓN- Liquidación- No obligatoriedad- Excepción Normativa.

Cordialmente,



Jorge Maldonado
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
[Jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co)
Teléfono: 6015529696 Ext:300
Av. Calle 26 No. 92 – 32, Ed. G4. Bogotá, Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifique al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifique al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.



2024IE02909.pdf
9844K