**CCE-DES-FM-17**

**CONTRATO ESTATAL – Ejecución – Entidad pública ‒ Obligaciones documentales**

Durante la ejecución y después de la terminación de los contratos estatales se presentan ciertas actuaciones que la entidad estatal debe realizar por mandato legal, o que deben realizar las partes en virtud del acuerdo de voluntades. Por regla general, estas actuaciones deben estar contenidas en documentos, como por ejemplo: i) el acta de recibo final del contrato; ii) el acta de liquidación; y iii) la constancia de cierre del expediente.

**CONTRATO ESTATAL – Ejecución – Acta de recibo final**

El acta de recibo finaldel contrato no está regulada por las normas de contratación pública. Sin embargo, en virtud de la autonomía de la voluntad, la entidad y el contratista pueden acordar su suscripción, con el objeto de facilitar la verificación de la ejecución de las obligaciones a cargo de aquel.

**CONTRATO ESTATAL – Liquidación – Tipología**

Según la jurisprudencia contencioso administrativa, la liquidación del contrato es un ajuste de cuentas en el que las partes hacen un balance económico, técnico y jurídico del cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo. De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro meses; tiene efectos de cosa juzgada; y el documento que la contiene presta mérito ejecutivo. La segunda, se debe practicar dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes o, ante el silencio de estas, en los cuatro meses para realizar la liquidación bilateral, sin que ésta se efectúe; y el acto administrativo que la contiene es susceptible del recurso de reposición. La tercera, que opera finalizado el plazo de liquidación unilateral, la realiza el juez contencioso administrativo dentro de un proceso judicial de controversias contractuales.

**EJECUCIÓN DEL CONTRATO ‒ Contrato estatal – Cierre del expediente contractual**

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, el cierre del expediente es un acto de trámite que debe realizar la entidad estatal cuando han vencido, por un lado, las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o por el otro, cuando la entidad estableció condiciones de disposición final o de recuperación ambiental de las obras o bienes.

**CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL – Obligatoriedad**

La norma, como se dijo previamente, establece que el cierre del expediente debe llevarse a cabo únicamente en dos eventos: i) cuando la administración establece condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes; o ii) una vez vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento. Resulta irrelevante, en consecuencia, que el contrato tenga garantías diferentes a las previstas en el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, así la misma se encuentre vigente, pues, se insiste, la entidad únicamente deberá hacer el cierre del expediente, cuando se vencen los términos de las garantías expresamente referidas en el mencionado artículo 2.2.1.1.2.4.3.

Bogotá D.C., **25/02/2020 Hora 14:52:57s**

**N° Radicado: 2202013000001282**

Señor

**William Alfonso García Torres**

Medellín, Antioquia

**Concepto CU ─ 028 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | CONTRATOS ESTATALES ― Ejecución ― obligaciones documentales de la entidad / CONTRATO ESTATAL ― Acta de recibo final / CONTRATO ESTATAL ― liquidación / EJECUCION DEL CONTRATO ESTATAL ― Cierre del expediente contractual. CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL ― Garantías para el pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales ― Omisión normativa / CIERRE DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL ― oportunidad. |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202013000000460. |

Estimado señor García:

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 22 de enero de 2020, en ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas: i) ¿«Es obligatorio realizar el cierre de (sic) expediente contractuales (sic) en la contratación directa, o solo (sic) aplica para procesos de selección donde se soliciten garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento?»; y ii) ¿«[d]e ser requerido el cierre del expediente en todos los procesos contractuales independientemente de la modalidad, se puede realizar una vez liquidado el contrato, pero estando vigentes otras garantías salvo la de calidad, estabilidad y mantenimiento, dejando constancia de ello en el acta respectiva?».

Igualmente, usted expone un caso en el que «Se suscribe un contrato con un plazo de un mes, 1° al 30 de agosto de 2019, y se solicitó la garantía de cumplimento, por el término de vigencia del contrato y cuatro meses más, dicho contrato se liquida en el mes de septiembre de 2019 […]». Teniendo en cuenta tales hechos, pregunta: iii) ¿«[…] el cierre del expediente se podría realizar en el mes de noviembre de 2019, teniendo en cuenta que la garantía de cumplimento se expidió hasta el 31 de diciembre de 2019, o el cierre procedería después del 31 de diciembre de 2019?».

1. **Consideraciones**

**2.1. El acta de recibo final del contrato estatal y el acta de liquidación**

Durante la ejecución y después de la terminación de los contratos estatales se presentan ciertas actuaciones que la entidad estatal debe realizar por mandato legal, o que deben realizar las partes en virtud del acuerdo de voluntades. Por regla general, estas actuaciones están contenidas en documentos, como por ejemplo: i) el acta de recibo final del contrato, ii) el acta de liquidación, y iii) la constancia de cierre del expediente. En los conceptos del 13 y 14 de agosto de 2019 ─radicados Nos. 2201913000005848[[1]](#footnote-1) y 2201913000005887[[2]](#footnote-2)─, y del 7 de octubre de 2019 ─radicado No. 2201913000007481[[3]](#footnote-3)─, se explicó el objeto de estos. La tesis desarrollada se expone a continuación.

El acta de recibo final del objeto del contrato no está regulada por las normas de contratación pública. Sin embargo, en virtud de la autonomía de la voluntad, la entidad y el contratista pueden acordar su suscripción, con el objeto de facilitar la verificación de la ejecución de las obligaciones a cargo de aquel. Este documento también es útil para liquidar el contrato. La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de febrero de 2013[[4]](#footnote-4), indicó:

Es decir que dicha acta de recibo final es concebida como un medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato, lo que significa que dicha acta constituye un elemento anterior y útil para la liquidación de los contratos, puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato aunque en algunas ocasiones, las partes de hecho liquidan el contrato en la que denominan acta de recibo final.

El acta de recibo final es un elemento accidental del contrato estatal[[5]](#footnote-5), pues, de acuerdo con las cláusulas pactadas en el mismo, las partes la utilizan dentro del negocio jurídico, por un lado, para verificar la ejecución del contrato cualitativa y cuantitativamente y, por el otro, como insumo para definir las prestaciones a cargo de cada una de ellas.

La liquidación del contrato, según la jurisprudencia, es el ajuste de cuentas donde las partes hacen un balance económico, técnico y jurídico del cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por el otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio[[6]](#footnote-6).

[…] 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, 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.

Según lo dispone el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, deben liquidarse los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y, en general, los demás que lo requieran. En ese contexto, cuando se alude al acta de liquidación, se hace referencia al documento que materializa los acuerdos a los que, de manera bilateral, llegaron las partes en la liquidación del contrato, el cual, según el artículo referido, debe contener «los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo[[7]](#footnote-7)».

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial[[8]](#footnote-8), debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro meses; y el documento que la contiene presta mérito ejecutivo. La segunda, se debe practicar dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes[[9]](#footnote-9), o ante el silencio de estas de los cuatro meses para realizar la liquidación bilateral, sin que ésta se efectúe[[10]](#footnote-10); y el acto administrativo que la contiene es susceptible del recurso de reposición. La tercera la realiza el juez contencioso administrativo dentro de un proceso judicial de controversias contractuales.

**2.2. Cierre finaldel expediente contractual**

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, el *cierre del expediente* es un acto de trámite que realiza la entidad estatal cuando han vencido, por un lado, las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o por el otro, cuando se establecieron condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes. Se trata de una constancia administrativa que culmina las actuaciones contractuales[[11]](#footnote-11). Al negar una demanda de nulidad interpuesta contra dicha norma[[12]](#footnote-12), la Sección Tercera del Consejo de Estado resaltó que «una norma como la demandada, que impone el deber de dejar constancia del cierre de un expediente contractual, constituye una disposición de correcta y debida organización y administración de una carpeta de la Entidad pública en la esfera intraorgánica –pues opera al interior de la Administración, sin imponer obligaciones o cargas a particulares o contratistas–»[[13]](#footnote-13). La disposición normativa objeto de análisis establece:

Artículo 2.2.1.1.2.4.3. Obligaciones posteriores a la liquidación. Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación.

La norma transcrita no hace referencia a las modalidades de selección de contratistas. De forma general y abstracta establece las «obligaciones posteriores a la liquidación», dentro del Título 1, sobre contratación estatal, Capítulo 1, relacionado con el Sistema de Compras y Contratación Pública, Sección 2, relativa a la Estructura y Documentos del Proceso de Contratación, Subsección 4, que regula únicamente lo atinente a la ejecución del contrato.

Es cierto que la disposición se refiere genéricamente al «debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación Proceso de Contratación». Sin embargo, también lo es que, según las definiciones contenidas en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, el «proceso de contratación» es el «[c]onjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde». Nótese que en el enunciado tampoco se hace referencia a las modalidades de selección de contratistas. Incluso, se menciona la fase de planeación contractual, etapa relevante en los contratos de prestación de servicios, para el proceso de licitación o para la contratación directa, entre otros. Del ámbito de aplicación del artículo referido tampoco es posible concluir que el deber de cerrar el expediente se circunscriba a alguna modalidad contractual concreta.

Habría que agregar que el referido artículo no regula de forma particular el proceso contractual de alguna de las modalidades de selección de contratistas. Esta, de forma general y abstracta, establece las «obligaciones posteriores a la liquidación», dentro del Título 1, sobre contratación estatal, Capítulo 1, relacionado con el Sistema de Compras y Contratación Pública, Sección 2, relativa a la Estructura y Documentos del Proceso de Contratación, Subsección 4, que regula únicamente lo atinente a la ejecución del contrato.

En consecuencia, lo que resulta relevante para determinar si a la entidad le asiste o no el deber de hacer el cierre del expediente contractual, es determinar si se exigieron o no garantías de calidad, estabilidad o mantenimiento, o si la entidad estableció condiciones de disposición final o recuperación de las obras o bienes objeto del contrato; de no ser así, no es obligatorio que la entidad haga un cierre del expediente contractual.

La norma, como se dijo previamente, establece que el cierre del expediente debe llevarse a cabo únicamente en dos eventos: i) cuando la administración establece condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes; o ii) una vez vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento. Resulta irrelevante, en consecuencia, que el contrato tenga garantías diferentes a las previstas en el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, así la misma se encuentre vigente, pues, se insiste, la entidad únicamente deberá hacer el cierre del expediente cuando se vencen los términos de las garantías referidas en el mencionado artículo 2.2.1.1.2.4.3.

Anteriormente, en el concepto emitido el 13 de agosto de 2019[[14]](#footnote-14), esta Subdirección consideró que el deber de dejar constancia del cierre del expediente debía hacerse extensivo a los contratos en los que se pactaron las garantías que regula el artículo 2.2.1.2.3.1.7. y que no están referidas en el artículo *sub examine*, como es el caso de la que cubre el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o la que ampara la devolución del pago anticipado. En su momento se entendió configurado un vacío normativo, y con fundamento en esto se dijo que el cierre del expediente contractual no podía realizarse sino estaban vencidas todas las garantías del contrato, en ese caso específico la garantía que amparaba el pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales.

Sin embargo, en esta ocasión se replantea lo dicho en ese concepto, pues una interpretación literal y sistemática de la disposición da cuenta de una tesis contraria a la que se expuso antes, esto es, que el cierre del expediente únicamente debe realizarse en dos eventos: i) cuando la administración establece condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes; o ii) una vez vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento ̶ solo estas ̶ .

La norma bajo estudio no tiene un vació normativo. La decisión de limitar el deber de dejar constancia del cierre del expediente a unas garantías en concreto no puede ser asumida como una omisión, ya que se trata, precisamente, de eso: de una decisión de la autoridad competente para expedir la norma, en ejercicio de las competencias que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

Si la intención era que se aplicara a otros supuestos fácticos, la norma hubiera hecho la remisión expresa a las disposiciones que regulan las garantías contractuales, esto es, a la Sección 3 del Capítulo 2 del Decreto 1082 de 2015[[15]](#footnote-15); hubiera remitido a uno o varios artículos de esa Sección 3; se hubiera redactado la norma de forma genérica y sin circunscribirla a unas garantías en específico; o simplemente se hubieran incorporado al texto expresiones como «entre otras» o «cualquier otra», haciendo referencia a las garantías contractuales frente a las que aplica el deber de dejar constancia del cierre del expediente contractual.

No puede perderse de vista que el artículo 2.2.1.1.2.4.3. regula una etapa del proceso contractual, es decir, se trata de una norma que, por su naturaleza procedimental, debe ser interpretada a la luz de los principios generales del derecho[[16]](#footnote-16), particularmente del principio de legalidad, en virtud del cual son inalterables las formalidades establecidas en los procedimientos, en este caso, las formas establecidas para cada etapa del procedimiento contractual. No es posible extender el deber de dejar constancia en el expediente contractual a supuestos no contemplados en dicho artículo, sin modificar una etapa del proceso contractual y, con esto, fustigar el principio de legalidad.

Puede decirse, entonces, que si el contrato no incluye ninguna de las garantías referidas en el artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, la entidad no está obligada a dejar constancia del cierre del expediente contractual. Igualmente, si el contrato incluye alguna de esas garantías y otra, el deber sólo surgirá ante el vencimiento de las garantías a las que se refiere el artículo 2.2.1.1.2.4.3., con independencia del término de vigencia de las demás.

De todos modos, se aclara que no existe norma que prohíba que la entidad haga el cierre del expediente contractual en aquellos eventos en los que no esté obligada, pues esto, además de dar cuenta de una correcta y debida organización y administración, resulta útil para dejar constancia del vencimiento de las garantías del contrato y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, o del punto final de la actuación contractual, dependiendo esto último de si el contrato fue liquidado o no en el momento de dejar la constancia de cierre del expediente.

Sobre el cierre del expediente del contrato estatal que no fue objeto de liquidación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del 28 de junio de 2016, manifestó que la entidad debe proceder al cierre del expediente, incluso, si no se ha liquidado el contrato estatal. En efecto, en el referido concepto se manifestó lo siguiente:

De acuerdo con los principios y disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas, la Sala considera que *las entidades deben proceder a hacer el cierre del expediente del proceso de contratación incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato*, para efectos de establecer dentro de la entidad estatal el estado final de los contratos celebrados. Se trata de un trámite interno en el que, al menos, se haga un recuento del contenido del proceso de contratación surtido y que consta en el expediente, se relacione y compare lo ejecutado con lo pagado y se verifique el cumplimiento de las obligaciones posteriores a la finalización de la ejecución del contrato (garantías de estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio suministrado, provisión de repuestos y accesorios, pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes), con el fin de proceder con el cierre y archivo del expediente y otros trámites a que haya lugar. (Cursivas fuera de texto)

Igualmente, en el Concepto No. 2298 del 8 de marzo de 2017[[17]](#footnote-17), la Sala de Consulta del Consejo de Estado reiteró que el deber cerrar el expediente contractual aplica, incluso, en los casos en los que no se ha liquidado el contrato estatal. Efectivamente, se dijo esto:

Una interpretación sistemática y finalista de la norma, permite concluir que el trámite del *cierre del expediente del proceso de contratación procede cuando se ha efectuado la liquidación del contrato*, a efectos de dejar las constancias sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, *y también en los casos en los cuales no se haya efectuado dicha liquidación, a efectos de dejar constancia sobre el punto final de la actuación contractual*.

(…)

[L]as entidades pueden y deben proceder al cierre y archivo del expediente del proceso de contratación, en los términos citados, incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato, como un tipo de constancia, que en forma alguna puede constituirse en una liquidación extemporánea del contrato o revivir términos que ya precluyeron, pues cualquier acto en este sentido estaría afectado de nulidad.

En efecto, el archivo del expediente debe entenderse como una actuación interna y de trámite, que no comporta la expedición de un acto administrativo de carácter contractual, en el que se puedan determinar las obligaciones a cargo de cada una de las partes; acto para cuya expedición no existiría competencia de la entidad dada su extemporaneidad (Cursivas fuera de texto)

Colombia Compra Eficiente comparte que el cierre del expediente contractual puede darse, incluso, si el contrato no ha sido liquidado, claro está, siempre que se hubiera configurado alguno de los supuestos del artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, esto es: i) cuando la administración establece condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes; o ii) una vez vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento ─solo estas─. Sin embargo, considera que los argumentos transcritos le imponen el deber de hacer algunas precisiones sobre la liquidación del contrato y su relación con el artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015.

En los conceptos citados no se distingue entre los contratos en los que las entidades están obligadas a dejar constancia del cierre del expediente contractual, y aquellos en los que no lo está. Por no distinguirse, se supone que la liquidación del contrato es el factor determinante para establecer el deber legal de hacer el cierre del contrato, cuando no es así, pues, se reitera, eso ocurre en los eventos referidos en la norma en estudio. El estado de la liquidación del contrato sólo es relevante para establecer el contenido de la constancia de cierre del expediente, de tal forma que si el contrato ya se liquidó se deberá dejar constancia del vencimiento de las garantías del contrato y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, pero si no se ha liquidado de lo que se debe dejar constancia es del punto final de la actuación contractual. Sin embargo, la liquidación no determina el deber de dejar constancia del cierre del expediente, como lo sugiere la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Este deber, como se explicó, sólo depende de la configuración de los dos supuestos del artículo 2.2.1.1.2.4.3.

Resulta del caso precisar que el cierre del expediente contractual no abre la posibilidad para que, configurada la caducidad del medio de control de controversias contractuales para solicitar la liquidación judicial del contrato estatal, se reconozcan o paguen al contratista obligaciones que se derivan del contrato no liquidado.

1. **Respuesta**

i) ¿«[e]s obligatorio realizar el cierre de (sic) expediente contractuales (sic) en la contratación directa, o solo (sic) aplica para procesos de selección donde se soliciten garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento?»

Según el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, el cierre del expediente del proceso de contratación es obligatorio cuando el contrato estatal exige las garantías de calidad, estabilidad o mantenimiento, cuando la entidad establezca condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes contratados, sin distinguir la modalidad de selección que hubiere dado lugar a suscribir el contrato estatal.

ii) ¿«[d]e ser requerido el cierre del expediente en todos los procesos contractuales independientemente de la modalidad, se puede realizar una vez liquidado el contrato, pero estando vigentes otras garantías salvo la de calidad, estabilidad y mantenimiento, dejando constancia de ello en el acta respectiva?».

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, y según las consideraciones precedentes, el cierre del expediente del proceso de contratación tiene que llevarse a cabo al vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento y cuando la entidad establezca condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes contratados, sin que sea relevante, para tales fines, que estén vigentes otras garantías o que el contrato hubiera sido o no liquidado.

iii) ¿«[…] el cierre del expediente se podría realizar en el mes de noviembre de 2019, teniendo en cuenta que la garantía de cumplimento se expidió hasta el 31 de diciembre de 2019, o el cierre procedería después del 31 de diciembre de 2019?»

De conformidad el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ̶Colombia Compra Eficiente tiene competencia para atender consultas relativas a temas contractuales, pero solo para «absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general»[[18]](#footnote-18), por lo tanto, el interrogante tendrá que ser valorado por la entidad dentro del respectivo proceso contractual.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | David Castellanos Carreño  Contratista |
| Revisó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |

1. Allí se preguntó: ¿«[u]na vez liquidado un contrato se puede efectuar la terminación en la rendición de informes postcontractuales y la correspondiente suscripción de las actas de cierre de los contratos que tienen vigente la póliza pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales; lo anterior teniendo como fundamento el numeral V de la Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación, emitida por Colombia Compra Eficiente que indica: ‘El Decreto 1082 de 2015 dispone que vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación?». [↑](#footnote-ref-1)
2. En este caso se preguntó: ¿«[u]na vez liquidado un contrato, se puede efectuar la terminación en la rendición de informes postcontractuales y las (sic) correspondiente suscripción de las actas de cierre de los contratos que tiene vigente la póliza pago salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales?». [↑](#footnote-ref-2)
3. La pregunta fue la siguiente: ¿«[e]s viable jurídicamente adelantar el trámite de cierre de expediente contractual de que trata el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, en los casos en los cuales se ha perdido competencia para liquidar un contrato por mutuo acuerdo entre las partes (vencimiento del plazo pactado para liquidación bilateral más dos meses de la liquidación unilateral más dos años de la caducidad de la acción de control de controversias contractuales), en el cual para efectos contables, presupuestales y financieros se ordene la liberación de los recursos no ejecutados en favor de la Entidad, y adicionalmente se ordene el pago de los saldos a favor del contratista por actividades ejecutadas durante el término de vigencia del contrato, que no hubiesen sido cobradas por el contratista debido a que se encontraban sujetas a pago contra liquidación bilateral, y el contrato no fue liquidado por causas no imputables a este?». [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección «B». Radicado No. 25000-23-26-000-2001-02118-01. Número Interno 25199. M.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-4)
5. Código Civil, artículo 1501: «Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales». [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección «C». Radicado No. 05001-23-31-000-1998-00038-01. Número Interno 27.777. M.P. Enrique Gil Botero. Allí se dijo: «[…] 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, 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». [↑](#footnote-ref-6)
7. «Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. […]

   »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». [↑](#footnote-ref-7)
8. Conviene recordar que es válida la liquidación bilateral parcial, debido a que las partes no logran ponerse de acuerdo en todos los asuntos referentes al contrato. En este evento, se debe hacer uso de las glosas o salvedades, y únicamente sobre tal glosa o salvedad girará el debate judicial que se da con ocasión de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales. [↑](#footnote-ref-8)
9. Es importante advertir que también durante estos dos meses se podrá realizar una liquidación bilateral, esto es, de mutuo acuerdo, lo cual significa que el plazo para hacer la liquidación bilateral no es un término perentorio, sino sencillamente indicativo. [↑](#footnote-ref-9)
10. No hay que esperar a que culmine el plazo para liquidar bilateralmente si se materializan los supuestos de hecho contenidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, según los cuales si «[…] el contratista no se present(a) 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 […]». [↑](#footnote-ref-10)
11. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 8 de marzo de 2017, radicado No. 2298, y con ponencia del Consejero Édgar González, manifestó respecto del trámite del cierre del expediente del Proceso de Contratación que: «[…] procede cuando se ha efectuado la liquidación del contrato, a efectos de dejar las constancias sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, y también en los casos en los cuales no se haya efectuado dicha liquidación, a efectos de dejar constancia sobre el punto final de la actuación contractual». [↑](#footnote-ref-11)
12. En términos generales, se concluyó: «[…]8.4.- En el caso concreto se concluyó que el precepto reglamentario no desconocía, trasgredía o modificaba el inciso cuarto del artículo 60 de la Ley 80 de 1993. Se determinó que la exigencia establecida en el artículo demandado se dirige únicamente a la Administración, no compromete o afecta situaciones jurídicas de terceros ajenos a la Administración e implica el deber de dejar constancia o atestiguar una situación o estado de cosas ocurrido en el iter posterior a la liquidación.

    […]

    »8.5.- Concluyó la Sala que la norma enjuiciada comprendía una regulación propia de la esfera intraorgánica que, inclusive, no demandaba regulación expresa, y no afectaba, alteraba o modificaba ninguna cuestión propia de la etapa liquidatoria. En consecuencia, no se encontró probado un exceso de competencia del Gobierno Nacional en el sub judice.» [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección «C». Radicado No. 11001-03-26-000-2015-00165-00. Número interno 55.813. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia del 10 de octubre de 2016. [↑](#footnote-ref-13)
14. Radicación No. 2201913000005848. [↑](#footnote-ref-14)
15. Disposiciones especiales del sistema de compras y contratación pública. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía. [↑](#footnote-ref-16)
17. C.P. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. Edgar González López. [↑](#footnote-ref-17)
18. «Artículo 3°. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones:

    […]

    »5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.

    […]

    » Artículo 11. Subdirección de Gestión Contractual. Son funciones de la Subdirección de Gestión Contractual las siguientes:

    […]

    »8. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general.». [↑](#footnote-ref-18)