**GARANTÍA DE ÚNICA DE CUMPLIMIENTO- Fundamento normativo**

El artículo 2.2.1.2.3.1.12 regula la suficiencia de la garantía de cumplimiento. Esta debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación y, por regla general un valor de por lo menos el diez por ciento (10%) del total del contrato, siempre que este sea inferior a un millón (1.000.000) de smmlv1. Conforme la norma citada, el amparo cubre tanto el *plazo de ejecución* como el *plazo de vigencia* del contrato. Al respecto, la jurisprudencia define el *plazo de ejecución* como el establecido para la realización de las prestaciones contractuales y, de igual forma, considera que el *plazo de vigencia* de este no ha finalizado mientras subsista la obligación para las partes de liquidar el contrato.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Tipos de contrato**

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres (3) 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 (4) meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro (4) meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o un tribunal de arbitramento dentro de un proceso judicial de controversias contractuales, y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación. Para ello, existe un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con el citado auto de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

**CONTRATO- Liquidación del Contrato- Termino Supletivo**

En cuanto a los a plazos de liquidación del contrato estatal el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone un término supletivo de cuatro (4) meses contados desde: i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, ii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato. Ahora bien, el término de cuatro (4) meses previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dado su carácter supletivo, solo resulta aplicable ante la ausencia de regulación de este en el pliego de condiciones –documento equivalente– y ante la falta de acuerdo entre las partes en torno al plazo de liquidación bilateral. Durante este término el contratista puede solicitar que se adelante el trámite de liquidación. Sin embargo, es responsabilidad de la entidad estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a la liquidación5, de manera que el contrato pueda ser liquidado bilateralmente, bien sea en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o en los cuatro meses señalados en la Ley, según corresponda.

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]



Señor

**Daniel Francisco Forero Zapata**

abgjunior01@gmail.com

Tunja, Boyacá

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C- 487 de 2024** |
| **Temas:**  | GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO – Definición – Fundamento normativo / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Definición – Objetivo / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO -Normativa / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Garantía única de cumplimiento – Suficiencia |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. **P20240814008333** |

Estimado señor Forero:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 14 de agosto de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

1. ¿Es obligatorio, exigir la ampliación de la póliza de cumplimiento de un contrato estatal cuando han pasado los 30 meses para liquidarlo y la única actuación valida por parte del contratante es declarar la pérdida de competencia para liquidar?

 2. ¿Cuándo se declara la pérdida de competencia para liquidar un contrato estatal, que manejo se debe dar al amparo de cumplimiento del contrato del cual se perdió competencia para liquidar?

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Se debe extender la garantía de cumplimiento del contrato más allá del plazo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2011?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| El artículo 2.2.1.2.3.1.12 del Decreto 1082 de 2015 regula la suficiencia de la garantía de cumplimiento. Esta debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación y, por regla general un valor de por lo menos el diez por ciento (10%) del total del contrato, siempre que este sea inferior a un millón (1.000.000) de smmlv. Conforme la norma citada, el amparo cubre tanto el *plazo de ejecución* como el *plazo de vigencia* del contrato.Así, la cobertura mínima del amparo de cumplimiento cubre el *plazo de ejecución* y el *plazo de vigencia*, el cual finaliza con la liquidación. En palabras de la doctrina, “[…] el contratista deberá otorgarla con una vigencia igual al plazo del contrato garantizado más el plazo contractual previsto para la liquidación de aquel. En caso de no haberse convenido por las partes un término para la liquidación del contrato, la garantía deberá mantenerse vigente por el término legal previsto para este efecto […]”.En suma, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, se establecen términos para los siguientes tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. Así las cosas, posterior al cumplimiento de dichos términos sin que se hubiese liquidado el contrato, ésta no podrá adelantarse dado que los plazos referidos son perentorios. Esto significa que con su vencimiento fenece la oportunidad de efectuarla ante la pérdida de competencia de la entidad para realizar el balance final del acuerdo de voluntades pactado.En este sentido, es menester recordar que, en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.3.1.18. del Decreto 1082 de 2015, solo se le exige al contratista que:i) amplié el valor de la garantía cuando hay una adición, y ii) que amplié su vigencia cuando se modifica el plazo del contrato; y en ninguna de las dos hipótesis es necesario que se modifiquen otras condiciones de la garantía. Sin embargo, los interesados adoptarán las medidas que estimen pertinentes respecto a la vigencia del amparo de cumplimiento después de vencer el término para liquidar. Especialmente, previa asesoría de sus representantes legales, los contratistas del Estado deberán evaluar los cursos de acción disponibles frente a la falta de liquidación oportuna. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

El artículo 2.2.1.2.3.1.12 regula la suficiencia de la garantía de cumplimiento. Esta debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación y, por regla general un valor de por lo menos el diez por ciento (10%) del total del contrato, siempre que este sea inferior a un millón (1.000.000) de smmlv1. Conforme la norma citada, el amparo cubre tanto el *plazo de ejecución* como el *plazo de vigencia* del contrato. Al respecto, la jurisprudencia define el *plazo de ejecución* como el establecido para la realización de las prestaciones contractuales y, de igual forma, considera que el *plazo de vigencia* de este no ha finalizado mientras subsista la obligación para las partes de liquidar el contrato2. Por ello, explica lo siguiente:

“[…] si bien es cierto en la mayoría de los casos el plazo del contrato coincide con el de ejecución de la obra, con la entrega del suministro, con la prestación del servicio, también lo es, que este plazo no constituye propiamente hablando el periodo de ejecución del contrato porque al finalizar el plazo que se ha destinado para el cumplimiento de la obligación principal por parte del contratista las partes no quedan liberadas de pleno derecho mientras no se extingan todas las obligaciones adquiridas, lo cual se cumple necesariamente en la etapa de liquidación del contrato en la cual es donde la administración puede valorar el cumplimiento total de las obligaciones a cargo del contratista y es la que le pone término a la vinculación de las partes ”3.

* Así, la cobertura mínima del amparo de cumplimiento cubre el *plazo de ejecución* y el *plazo de vigencia*, el cual finaliza con la liquidación. En palabras de la doctrina, “[…] el contratista deberá otorgarla con una vigencia igual al plazo del contrato garantizado más el plazo contractual previsto para la liquidación de aquel. En caso de no haberse convenido por las partes un término para la liquidación del contrato, la garantía deberá mantenerse vigente por el término legal previsto para este efecto […]”4. Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde analizar los plazos para liquidar los contratos estatales, aspecto que se abordará en el siguiente apartado.

1 “Artículo 2.2.1.2.3.1.12. Suficiencia de la garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato. El valor de esta garantía debe ser de por lo menos el diez por ciento (10%) del valor del contrato a menos que el valor del contrato sea superior a un millón (1.000.000) de smmlv, caso en el cual la Entidad Estatal aplicará las siguientes reglas:

* + 1. Si el valor del contrato es superior a un millón (1.000.000) de smmlv y hasta cinco millones (5.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el dos punto cinco por ciento (2,5%) del valor del contrato.
		2. Si el valor del contrato es superior a cinco millones (5.000.000) de smmlv y hasta diez millones (10.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el uno por ciento (1%) del valor del contrato.
		3. Si el valor del contrato es superior a diez millones (10.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el cero punto cinco por ciento (0,5%) del valor del contrato.
		4. Colombia Compra Eficiente debe determinar el valor de la garantía única de cumplimiento del Acuerdo Marco de Precios de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en este”.

2 COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la Liquidación de los Procesos de Contratación. página 5, disponible en:

<https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_liquidacion_procesos.pdf>

3 CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de junio de 2016. Radicación: 2253. C.P. Álvaro Namén Vargas.

4 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

* + En cuanto a los a plazos de liquidación del contrato estatal el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone un término supletivo de cuatro (4) meses contados desde: i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, ii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato. Ahora bien, el término de cuatro (4) meses previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dado su carácter supletivo, solo resulta aplicable ante la ausencia de regulación del mismo en el pliego de condiciones –documento equivalente– y ante la falta de acuerdo entre las partes en torno al plazo de liquidación bilateral. Durante este término el contratista puede solicitar que se adelante el trámite de liquidación. Sin embargo, es responsabilidad de la entidad estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a la liquidación5, de manera que el contrato pueda ser liquidado bilateralmente, bien sea en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o en los cuatro meses señalados en la Ley, según corresponda. Esta liquidación bilateral puede ser total o parcial6. Si no es posible efectuar la liquidación de manera bilateral en los términos anteriormente explicados, el ordenamiento jurídico prevé una habilitación competencial, de carácter subsidiario, para que la entidad estatal realice la liquidación unilateralmente. Sobre el punto, el Consejo de Estado ha señalado:

“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. Para tal efecto, el contratista debe ser convocado o citado por la entidad contratante con el fin de intentar la liquidación bilateral, puesto que en el supuesto caso de que no sea así, la liquidación unilateral posterior que llegase a practicar la administración resultaría inválida, dado que no tendría competencia material para hacerla y por cuanto su adopción con tal omisión vulneraría el derecho del contratista al debido proceso y sus corolarios de defensa y contradicción y, además, configuraría un abuso de poder”..

5 CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sala Plena. Auto de 1 de agosto de 2019. Exp. 62009. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

6 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.

* Por lo tanto, si no se logra la liquidación bilateral del contrato en el término convencional o subsidiario, la entidad estatal tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente durante el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para liquidar bilateralmente, o ante el silencio de estas, del vencimiento de los cuatro (4) meses establecidos por la ley8. Finalmente, transcurridos estos dos (2) meses, sin que se haya efectuado, la liquidación podrá realizarse en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido. Durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá ser solicitada judicialmente. En este sentido, en decisión de unificación, el Consejo de Estado dijo:

“Como pudo apreciarse, este precepto legal permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatario se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción”9.

* + Así las cosas, es claro que el ordenamiento jurídico vigente permite la liquidación unilateral o bilateral, una vez vencido el plazo de dos meses para la liquidación unilateral de que trata el inciso segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, siempre y cuando la liquidación se realice dentro del plazo de dos años “a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues este es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción

7 CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 13 de septiembre de 1999. Exp. 10.264. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

8 PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Octava edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. SAS, 2020. p. 659.

9 CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 13 de septiembre de 1999. Exp. 10.264. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

10 Ibidem.

* + De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres (3) 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 (4) meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro (4) meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o un tribunal de arbitramento dentro de un proceso judicial de controversias contractuales, y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación. Para ello, existe un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con el citado auto de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.
	+ Así las cosas, posterior a los términos referenciados en el párrafo precedente sin que se hubiese liquidado el contrato, ésta no podrá adelantarse dado que los plazos referidos son perentorios. Esto significa que con su vencimiento fenece la oportunidad de efectuarla ante la pérdida de competencia de la entidad para realizar el balance final del acuerdo de voluntades pactado.
	+ Dentro de este marco, los interesados adoptarán las medidas que estimen pertinentes respecto a la vigencia del amparo de cumplimiento después de vencer el término para liquidar. Especialmente, previa asesoría de sus representantes legales, los contratistas del Estado deberán evaluar los cursos de acción disponibles frente a la falta de liquidación oportuna. En ambos casos, al tratarse de un análisis que debe realizarse en cada procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. De esta manera, cada uno de ellos definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones. Por lo demás, como la Agencia no es una instancia revisora de las entidades estatales ni tiene competencia para resolver temas litigiosos en materia contractual.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 80 de 1993, artículo 60. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-80-de-1993/>
* Ley 1150 de 2007, artículo 11. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-1150-de-2007/>
* Código de Comercio, artículo 1048. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/codigo-de-comercio-decreto-410-de-1971/>
* Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.3.1.3, 2.2.1.2.3.1.7, 2.2.1.2.3.1.12. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-1082-de-2015/>
* CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de febrero de 2015. Exp. 28278. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Disponible: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias/25000-23-26-000-2003-00874-01_28278/>
* CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 29 de julio de 2015. Exp. 42.494. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias/25000-23-26-000-2007-00108-01_42494/>
* 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* CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 13 de septiembre de 1999. Exp. 10.264. C.P. Ricardo Hoyos Duque.
* CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de junio de 2016. Radicación: 2253. C.P. Álvaro Namén Vargas
* CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sala Plena. Auto de 1 de agosto de 2019. Exp. 62009. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias/2019_05001-23-33-000-2018-00342-01_62009/>
* COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la Liquidación de los Procesos de Contratación. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_liquidacion_procesos.pdf>
* PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Octava edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. SAS, 2020.
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

Sobre las garantías en la contratación estatal se pronunció esta Subdirección en los conceptos 2201913000009075 del 9 de diciembre de 2019, C-080 del 8 de abril de 2021, C-525 del 24 de septiembre de 2021, C-584 del 26 de septiembre de 2022 y C-066 del 21 de abril de 2024, entre otros. También se ha pronunciado sobre la liquidación de los contratos estatales en los conceptos 4201912000004908 del 27 de septiembre de 2019, CU-028 de 25 de febrero de 2020, C-221 de 21 de abril de 2020, C-078 del 17 de marzo de 2021, C-220 del 18 de mayo de 2021, C-548 del 5 de octubre de 2021 y C-739 del 29 de noviembre de 2022, C-144 del 9 de julio de 2024 y C-129 del 29 de julio de 2024, C-335 del 26 de agosto de 2024 haciendo especial énfasis sobre la pérdida de competencia para liquidar de los contratos estatales cuando opera la caducidad de la acción de controversias contractuales en el Concepto 4201913000006142 de 7 de octubre de 2019.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

También le invitamos a consultar las versiones I y II de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual, las cuales puede descargar en la página web de la Agencia: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Keila Margarita Reyes CassianiContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Adriana Katherine López RodríguezContratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |