Colombia Compra Eficiente

Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación

G-LPC-01

GOBIERNO DE COLOMBIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ · EQUIDAD · EDUCACIÓN

Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación

I. Introducción **4**

II. Aspectos Generales **4**

A. ¿Qué es la liquidación del contrato ?..... 4

B. ¿Qué contratos son objeto de liquidación? 5

C. Causales de liquidación de los contratos 5

III. Oportunidad para liquidar el contrato **6**

IV. Tipos de liquidación de contratos y procedimiento **8**

A. Procedimiento para la liquidación de común acuerdo 8

B. Procedimiento para la liquidación unilateral 10

C. Liquidación Judicial 10

V. Obligaciones posteriores a la liquidación **8**

VI. Contenido y efectos de la liquidación **8**

A. Contenido de la liquidación 8

B. Salvedades 10

C. Efectos de la liquidación 10

I Introducción

Colombia Compra Eficiente presenta la Guía para la liquidación de contratos por parte de las Entidades Estatales. La Guía se dirige a los partícipes del sistema de compras y contratación pública.

Las expresiones utilizadas en el presente documento con mayúscula inicial deben ser entendidas de acuerdo con la definición contenida en el Decreto 1082 de 2015 y son empleadas en singular o plural según lo exija el contexto. Los términos no definidos deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio.

II Aspectos generales

A. ¿Qué es la liquidación del contrato?

La liquidación es el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones.

El objetivo de la liquidación es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas. Por esta razón, la liquidación sólo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato.

El marco normativo general de la liquidación de los contratos estatales está previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012.

El trámite aplicable a la liquidación de los contratos estatales se encuentra en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

B. ¿Qué contratos son objeto de liquidación?

La norma que define los contratos que las Entidades Estatales deben liquidar señala que la liquidación procede en los siguientes casos:

i. Los contratos de tracto sucesivo

ii. Aquéllos contratos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo

iii. Los demás que lo requieran

Aunque no existe una norma que determine el alcance del último de los eventos, la Entidad Estatal puede definir en cada caso concreto si un contrato requiere liquidación o no con arreglo a criterios de naturaleza, objeto y plazo del contrato[1], relevancia del mismo o posibilidad de que se puedan presentar diferencias respecto de la ejecución.

La liquidación no es obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión[2].

C. Causales de liquidación de los contratos

En los contratos mencionados en el punto anterior, la Entidad debe proceder al trámite de liquidación cuando se produce alguno de los siguientes eventos:

i. Terminación del plazo de ejecución del contrato

i. Modificación unilateral: Si la modificación altera el valor del contrato en más de 20% y el contratista renuncia a continuar su ejecución[3].

i. Declaratoria de caducidad del contrato[4].

i. Nulidad absoluta del contrato, derivada de los siguientes eventos: (i) contratos que se celebren con personas incurras en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, (ii) contratos que se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal y (iii) contratos respecto de los cuales se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten.

1. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 1453. Magistrado Ponente: Augusto Trejos J.

2. Artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012.

3. Artículo 16 de la Ley 80 de 1993

4. Artículo 18 de la Ley 80 de 1993

5. Artículo 44 y 45 de la Ley 80 de 1993

Oportunidad para liquidar el contrato

El pliego de condiciones puede definir el plazo para efectuar la liquidación del contrato de mutuo acuerdo, para lo cual la Entidad Estatal debe definir ese plazo teniendo en consideración la complejidad del objeto del contrato, su naturaleza y su cuantía[6]. Si los pliegos de condiciones no definen el plazo para proceder a la liquidación de común acuerdo, las partes pueden hacerlo[7].

Si no ocurre ninguna de las dos circunstancias anteriores, el artículo 11 de la Ley establece un plazo para la liquidación del contrato de común acuerdo. Este plazo es de cuatro meses, contados desde (i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, (iii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o (iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato.

Aunque el contratista puede solicitar que se adelante el trámite, es responsabilidad de la Entidad Estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a la liquidación, de manera que el contrato pueda ser liquidado en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o los cuatro meses señalados en la Ley según corresponda.

La Entidad Estatal tiene la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, para lo cual dispone de un plazo de dos meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido por las partes para practicarla o en su defecto, de los cuatro (4) meses siguientes previstos por la ley para efectuar la liquidación voluntaria o de común acuerdo. Para que proceda la liquidación unilateral, es necesario que se presente una de las siguientes situaciones: (i) que el contratista no se haya presentado al trámite de liquidación por mutuo acuerdo, a pesar de haber sido convocado o notificado o; (ii) si las partes intentan liquidar el contrato de común acuerdo, pero no llegan a un acuerdo.

Por último, una vez vencido el plazo para liquidar unilateralmente del contrato, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de dicho plazo. Este término corresponde a la posibilidad de interponer las acciones judiciales contra el contrato. Esa liquidación puede darse de común acuerdo o de manera unilateral por la Entidad Estatal.

Los plazos para llevar a cabo la liquidación son preclusivos, por lo cual si no tiene lugar en ellos, la Entidad Estatal pierde la competencia para liquidar el contrato.[8]

7. Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

8. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1453 de 6 de agosto de 2003. Magistrado Ponente: Augusto Trejos Jaramillo.

Es importante precisar, que el trámite de liquidación que se realice por fuera de los términos legales para efectuarla por mutuo acuerdo o unilateralmente es ilegal por falta de competencia de la Entidad Estatal para realizarla, así como la petición de liquidación judicial presentada por fuera de los términos previstos en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por vencimiento del término de caducidad[9].

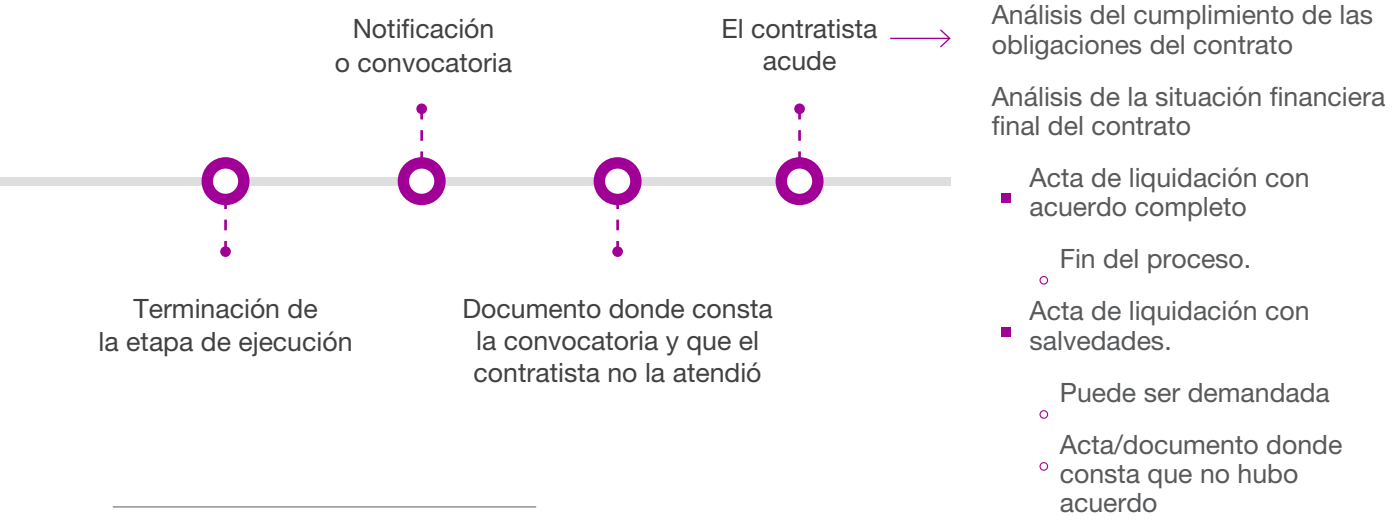
IV Tipos de liquidación de contratos y procedimiento

La liquidación de los contratos puede llevarse a cabo de tres maneras: (i) bilateral, (ii) unilateral o, (iii) judicial[10].

Durante la liquidación la Entidad Estatal puede exigir al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato para los amparos de cumplimiento, buen manejo e inversión del anticipo o pago anticipado y calidad del bien o servicio.

A. Procedimiento para la liquidación de común acuerdo

El procedimiento de la liquidación de mutuo acuerdo inicia con la finalización de la etapa de ejecución del contrato y puede terminar (i) con la suscripción del acta de liquidación total o que contega salvedades; (ii) con el documento donde conste que no fue posible llegar a un acuerdo acerca del contenido o (iii) con el documento donde conste que el contratista no se presentó tras la convocatoria o notificación.



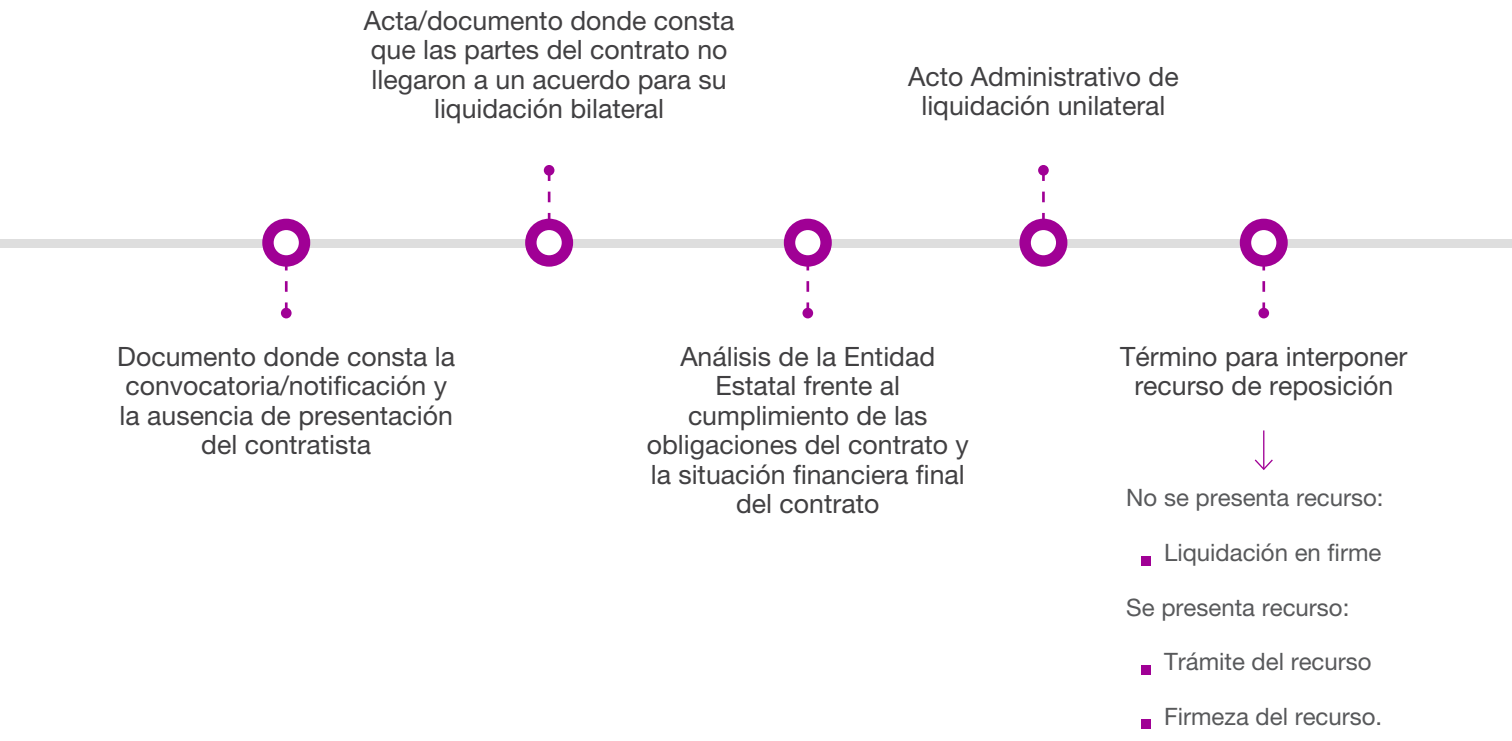
9. Ibídem 11

10. Consejo de Estado. Sentencia 01227 de 9 de octubre de 2013. Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo Gómez

La liquidación bilateral supone un acuerdo de las voluntades entre la Entidad Estatal contratante y el Contratista en relación con el balance final del contrato y el acta correspondiente es un negocio jurídico, definitivo y obligatorio para las partes.[11]

B. Procedimiento para la liquidación unilateral

El procedimiento de la liquidación unilateral es subsidiario de la liquidación bilateral e inicia: (i) con el documento donde conste que no fue posible llegar a un acuerdo acerca del contenido del acta de liquidación bilateral o; (i) con el documento donde conste que el Contratista no se presentó tras la convocatoria o notificación. Termina con la ejecutoria del acto administrativo que liquida unilateralmente el contrato. En este caso el procedimiento se puede resumir de la siguiente forma:



11. Consejo de Estado. Sentencia 00740 de 24 de julio de 2013. Magistrado Ponente: Hernán Andrade Rincón

La posibilidad de liquidar unilateralmente el contrato sólo corresponde a la Entidad Estatal, no al contratista.

C. Liquidación judicial

El contratista puede solicitar la liquidación judicial del contrato a través de la Acción de controversias contractuales cuando la liquidación del contrato no se haya logrado de mutuo acuerdo y la Entidad Estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley[12]. En ese orden de ideas, corresponde al juez llevarla a cabo siempre y cuando (i) no se haya producido una liquidación previa bilateral o unilateral o; (ii) respecto de puntos no liquidados.[13]

V Obligaciones posteriores a la liquidación

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.

VI Contenido y efectos de la liquidación

A. Contenido de la liquidación

La liquidación sólo debe incorporar los asuntos relacionados con las prestaciones derivadas del contrato y su ejecución.

En el acto de liquidación debe constar el balance técnico y económico de las obligaciones a cargo de las partes, es decir, el análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios y el balance económico que dará cuenta del comportamiento financiero del negocio:

12. Artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

13. Consejo de Estado. Sentencia 08522 de 29 de octubre de 2012. Magistrado Ponente: Danilo Rojas Betancourth

recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para dar por concluido un contrato[14].

Así mismo, deben constar en el acto de liquidación los derechos a cargo o a favor de las partes resultantes de la ejecución del contrato. La liquidación puede indicar el estado de cumplimiento de las obligaciones y también incluir obligaciones que surgen para las partes con ocasión de su suscripción.[15]

Así, la liquidación debe dar cuenta de los reconocimientos y ajustes derivados de la ejecución del contrato que correspondan, y de los acuerdos, conciliaciones y transacciones a los que lleguen las partes con el objeto de dar por terminadas sus diferencias y declararse a paz y salvo.

Debe tenerse en cuenta que el acta de recibo final suscrita por el contratista, el interventor y/o supervisor y el ordenador del gasto no tiene los mismos efectos del acta de liquidación, por lo tanto, aunque en ella hubieran quedado consignadas sumas de dinero u obligaciones a favor de una de las partes o de las dos, las mismas no son exigibles hasta tanto no se consignen en el respectivo acto de liquidación[16].

B. Salvedades

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 permite a los contratistas efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo. En esas condiciones, el efecto que produce la inclusión de salvedades en el acta de liquidación bilateral consiste en restringir los asuntos respecto de los cuales tanto el contratista como la Entidad Estatal pueden reclamar posteriormente por vía judicial.

La inclusión de salvedades en el acta de liquidación no implica el reconocimiento por parte de la Entidad Estatal de los derechos o las situaciones a las que se refieren tales salvedades, sino que ellas reflejan los asuntos respecto de los cuales las partes no llegaron a un acuerdo. Colombia Compra Eficiente recomienda que la Entidad Estatal incluya una manifestación en este sentido en las actas de liquidación en las cuales el contratista efectúe salvedades.

14. Consejo de Estado. Sentencia 17322 de 14 de abril de 2010. Magistrado Ponente: Enrique Gil Botero

15. Laudo entre DRAGADOS HIDRÁULICOS LTDA. – LA NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE.28 de Febrero de 2001

16. Consejo de Estado. Sentencia No. 25199 de 28 de febrero de 2013. Magistrado Ponente: Danilo Rojas Betancourth

Las salvedades que se hagan en el momento de la liquidación bilateral deben ser concretas y específicas, es decir que deben versar sobre puntos determinados de la liquidación que no se comparten, por lo tanto la salvedad no puede ser genérica, vaga e indeterminada[17].

Las salvedades que se hagan en el momento de la liquidación bilateral deben ser concretas y específicas, es decir que deben versar sobre puntos determinados de la liquidación que no se comparten, por lo tanto la salvedad no puede ser genérica, vaga e indeterminada[17].

C. Efectos de liquidación

i. El acto de liquidación del contrato presta mérito para para su cobro coactivo y constituye un título ejecutivo siempre que en ella conste una obligación clara, expresa y exigible según lo disponen el numeral 3 del artículo 99 y el numeral 3 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ii. De acuerdo con lo anterior, el cobro de los saldos que consten en el acto de liquidación a favor de la Entidad Estatal o del contratista deben realizarse mediante un proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa.

iii. El acta de liquidación de mutuo acuerdo y que no contiene salvedades es una expresión de las partes de que el contrato ha sido terminado y que se ha dado cabal cumplimiento de las obligaciones que se encontraban estipuladas. Una vez liquidado el contrato sin salvedades, las partes no pueden alegar los mismos hechos en los que constan los acuerdos del acta de liquidación.

iv. El acto de liquidación de común acuerdo constituye un negocio jurídico contentivo de la voluntad de las partes que goza de la presunción de legalidad y es vinculante para ellas, por tanto sólo puede ser invalidado por algún vicio del consentimiento –error, fuerza o dolo-.

v. La liquidación de los contratos, en especial cuando se trata de la liquidación bilateral, es una instancia de solución de controversias entre las partes cuando no hay salvedades porque elimina la posibilidad de demandas posteriores y cuando las hay, porque reduce el ámbito de controversias judiciales a las mismas, excluyendo el debate relacionado con los acuerdos contenidos en el acta.

17. Consejo de Estado. Sentencia No. 16371 de 29 de febrero de 2012. Magistrado Ponente: Danilo Rojas Betancourth