



Bogotá, 08 – 03 - 2012

CONCEPTO No.15 -2012-OJ

PARA: CLAUDIA ISABEL NIÑO IZQUIERDO
Secretaria General

DE: LUZ MARY RINCÓN ROMERO
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Pago de factura ANASCOL. Oficios:GSOSIA-089-SG del 22/02/2012 y 112-GSOSIA-SG del 3 de marzo de 2012; Rad Interno: 389-21-02-12; 421-24-02-12/ 473 del 2 de marzo de 2012 (BOG – 2012 - 004351).

Hemos recibido su consulta contenida en los documentos del asunto, mediante los cuales solita concepto referente a la reclamación de ANASCOL – ANALISIS DE AGUAS Y SUELOS DE COLOMBIA.

Por lo anterior, se procede en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo así:

1. PROBLEMA JURÍDICO

En el presente caso, se suscitan los siguientes problemas jurídicos a resolver, así:

¿Es viable jurídicamente dentro de la invitación pública No.055-SG-2011, aceptar la solicitud de pago de la factura de venta No.1644, por valor de \$22'884.480, incluido IVA, presentada por ANASCOL – ANALISIS DE AGUAS Y SUELOS DE COLOMBIA?

¿Es viable efectuar el pago de las caracterizaciones y vertimientos efectuados en Neiva, con base en acta de liquidación que se proyecte, con ocasión de la invitación No. 055-SG-2011, teniendo en cuenta que dicha suma, corresponde a la caracterización llevada acabo en un sitio distinto (ciudad de Neiva), efectuada por fuera del plazo contractual y sin autorización de la ordenadora del gasto?

2. ENUMERACIÓN DE ELEMENTOS SOPORTE DEL CONCEPTO

Atendiendo los problemas jurídicos que se acaban de mencionar, se procede a enumerar los documentos remitidos, para la solicitud de emisión de la presente consulta:

1) Comunicación de ANASCOL – ANALISIS DE AGUAS Y SUELOS DE COLOMBIA, (BOG -2012-004351), solicitando el pago total de la factura entregada al supervisor del contrato, e informando, que *“Los trabajos de caracterización se realizaron como lo solicitó el Instituto en el pliego de condiciones en calidad, en tiempo, (sin embargo se pidió una prorrogación la cual fue aceptada), en entrega de informes de resultados, en general se dio cabal cumplimiento al contrato en mención. **Hubo un cambio en la ejecución de los trabajos y consistió en que la sede de Cali se solicitó la cancelación del servicio (19/10/2011) por parte de la sra. Gloria Castro debido a***

Servicio Forense Efectivo

Calle 7 A No. 12 A 51 piso 6. juridica@medicinalegal.gov.co
Conmutador 4069944 – 4069977 – 6091106 Ext. 1615-1616-1626 FAX. 3334761 Bogotá Colombia
www.medicinalegal.gov.co

Claudia Isabel Niño Izquierdo
13 MAR 2012
9.07 am



que el Instituto tenía en ese momento un reporte de resultados de una caracterización que habían realizado días anteriores, a lo cual nuestra Empresa acepto y la idea inicial del Instituto fue que esa sede se iba a cambiar por otra que no estuviera considerada en el contrato.

Durante varios días estuvimos solicitando al supervisor del contrato el nuevo punto de caracterización y finalmente el día 20/12/2011 nos comunico vía email, que el sitio era la sede de Neiva, la cual la programamos para el día 22/12/2011 y el informe de resultados fue entregado el 01/02/2012 al Ing. William, dando recibido a satisfacción.” (negrita y subrayado fuera de texto.).

2) Oficio No. GSOSIA-089-SG del 22 de febrero de 2012, remitiendo la factura No. 1644, por valor de \$22'884.480, incluido IVA, de ANASCOL – ANALISIS DE AGUAS Y SUELOS DE COLOMBIA y certificación de afiliación y pago de parafiscales.

3) Oficio No. 112 – GSOSIA-SG, del 1 de marzo de 2012, remitiendo copias de los resultados de la caracterización de vertimientos de las plantas de tratamiento a nivel nacional de la Invitación No. 055-SG-2011-ANASCOL.

4) Correo electrónico del 2 de marzo, remitiendo en medio magnético la invitación pública 055-SG-2011, aceptación de la oferta y oficio de control y vigilancia. En la invitación, se señalo lo siguiente:

“(…) **OBJETO:**

LA PRESTACION DEL SERVICIO DE CARACTERIZACIONES Y VERTIMENTOS PARA LAS SEDES INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES.” (…)

LUGAR DE EJECUCION

Los sitios de ejecución serán:

- Regional Norte (Barranquilla): Carrera 23 N° 53D-56 - Teléfono: (5) 356 57 35.
- **Regional Sur Occidente (Cali): Calle 4B N° 36-01 - Teléfono: (2) 554 24 47.**
- Regional Noroccidente (Medellín): Carrera 65 N° 80-325 - Teléfono: (4) 441 89 00.
- Regional Nororiente (Bucaramanga): Calle 45 N° 1-51 - Teléfono: (7) 630 26 09.
- Regional Occidente (Pereira): Avenida de las Américas N° 95-25 - Teléfono: (6) 320 56 55.
- Seccional Norte de Santander (Cúcuta): Calle 16 N N° 4-101 Sector Corral de Piedra. Teléfono: (7) 5799488, Fax: 5782100.
- Seccional Nariño (Pasto): Calle 22 No. 7-92 Hospital Departamental Parque Bolívar. Tel. 7202935
- Seccional Cauca (Popayán) Avenida 17 sur No. 10-45
- Seccional Tolima (Ibagué): Sede Cruz Roja Colombiana, Zona Industrial el Papayo. Tel: (8) 270 10 46.
- Seccional Sucre (Sincelejo): Hospital Regional de Sincelejo Cr. 14 No. 15 A – 140. Tel 2826858
- Seccional Córdoba (Montería): Cra. 14 No. 17-13 Tel. 7836153
- Dirección Seccional Bolívar (Cartagena): Barrio Zaragocilla Frente al Hospital Naval. Teléfono: (5) 669 88 39.”

PLAZO DE EJECUCION

El plazo de ejecución para la realización de las caracterizaciones será:

Servicio Forense Efectivo

Calle 7 A No. 12 A 51 piso 6. juridica@medicinalegal.gov.co
Conmutador 4069944 – 4069977 – 6091106 Ext. 1615-1616-1626 FAX. 3334761 Bogotá Colombia
www.medicinalegal.gov.co

16º CONGRESO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

“Diversas ciencias, un solo conocimiento forense”

Bogotá, del 15 al 17 de agosto de 2012-01-12

www.congresoforensecolombia2012.com



REGIONALES / SECCIONAL	PLAZO DE EJECUCION
Regionales: Norte, Suroccidente, Noroccidente, Nororiente y Occidente.	Hasta el 14 de octubre de 2011
Seccionales: Norte de Santander, Nariño, Cauca, Tolima, Sucre, Córdoba y Bolívar.	Hasta el 11 de noviembre de 2011

(...)

1.1 OBLIGACIONES

1.1.1 DEL CONTRATISTA

- ✚ Realizar el servicio objeto de acuerdo con las especificaciones descritas en la Invitación y en todo caso a las de su propuesta, las cuales constituirán parte integral del contrato.
- ✚ Dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 1.1 "DESCRIPCION TECNICA DETALLADA DEL SERVICIO", de la presente invitación.
- ✚ Realizar en cada una de las sedes dos (2) caracterizaciones de residuos a puntos de entrada del sistema de tratamiento de aguas residuales convencional y/o técnico de la regional y dos (2) caracterizaciones al punto de descarga del sistema de tratamiento instalado, mediante análisis físico-químico de acuerdo con los parámetros establecidos en la Descripción Técnica Detallada del Servicio.

(...)

1.1.2 DEL INSTITUTO

- ✚ Pagar el valor del contrato en la forma y tiempo pactado en el mismo.
- ✚ Realizar el seguimiento del desarrollo del contrato a través del servidor público encargado de ejercer el control y vigilancia.

(...)

1. FORMA DE PAGO Y PRESUPUESTO OFICIAL

3.1. FORMA DE PAGO

El INSTITUTO pagará al proponente favorecido en Bogotá, D.C., a través del Grupo Nacional de Gestión de Tesorería de la Entidad, de acuerdo con las directrices establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega o a la prestación del servicio, **previa presentación de la factura y acta de recibido a satisfacción, con el cumplimiento de los requisitos administrativos, fiscales y parafiscales.**

(...)

2. SUPERVISION Y VIGILANCIA

La supervisión del presente contrato será ejercido por **el Coordinador de Salud Ocupacional, Seguridad Industrial y Medio Ambiente (...)**. (negrita fuera de texto).

De la invitación pública No.055-SG-2011, de la oferta presentada por ANASCOL, de la aceptación de la oferta del 4 de octubre de 2012, de la factura de venta 1644 del 2 de diciembre de 2011, se establece que:

Servicio Forense Efectivo

Calle 7 A No. 12 A 51 piso 6. juridica@medicinalegal.gov.co
Conmutador 4069944 – 4069977 – 6091106 Ext. 1615-1616-1626 FAX. 3334761 Bogotá Colombia
www.medicinalegal.gov.co

16º CONGRESO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

"Diversas ciencias, un solo conocimiento forense"

Bogotá, del 15 al 17 de agosto de 2012-01-12

www.congresoforensecolombia2012.com



1. Los lugares de ejecución, de las caracterizaciones y vertimientos para las sedes del Instituto, están claramente determinados en la invitación pública 055-SG-2011, en la oferta presentada por el contratista y aceptada por el Instituto. Dentro del contrato se pactaron 12 caracterizaciones. La sede de **Neiva** mencionada en la carta de reclamación de ANASCOL y de la cual entregó resultados esta empresa al Instituto, no se encuentra pactada en los documentos en mención.
2. El plazo de ejecución para la realización de las caracterizaciones de conformidad con los documentos mencionados, se acordó **hasta el 14 de octubre de 2011**, para unas regionales, **y hasta el 11 de noviembre de 2011**, para las demás. No tenemos conocimiento de la existencia de una modificación o prórroga al contrato, luego, el plazo final del contrato, fue hasta el 11 de noviembre de 2011. De acuerdo con la comunicación de reclamación de ANASCOL, **el 20/12/2011, el supervisor le comunico vía e-mail que debía hacer una caracterización en Neiva, la cual se programo para el día 22/12/2011 y el informe de resultados fue entregado el 01/02/2012.** De lo que se deduce, que la solicitud del supervisor ¿si existió?, y la ejecución de la actividad fueron realizadas por fuera del plazo de ejecución y en un sitio distinto al acordado en el contrato.
3. Dentro de las obligaciones contractuales del contratista, está la de "(...) realizar en cada una de **las sedes** dos (2) caracterizaciones de residuos (...)". Las sedes a las que se refiere esta obligación son las enumeradas dentro de la invitación pública 055-SG-2011. Dentro de la enumeración de las sedes no se encuentra incluida la ciudad de Neiva.
4. A su vez, en el numeral 1.1.2. se enumeran las obligaciones del Instituto, entre las que se encuentran las siguientes:
 - **Pagar el valor del contrato** en la forma y tiempo pactado en el mismo. La forma de pago descrita en la invitación en el numeral 3.1. señalo que "(...) dentro de los **treinta (30) días calendario siguientes a la entrega o a la prestación del servicio, previa presentación de la factura y acta de recibido a satisfacción**, con el cumplimiento de los requisitos administrativos, fiscales y parafiscales.Es decir, es un solo pago, previa presentación de la factura y recibo a satisfacción por parte del supervisor, ausente documentalmente.
 - **Realizar el seguimiento del desarrollo del contrato a través del servidor público encargado de ejercer el control y vigilancia.**Supervisión que de conformidad con la invitación pública 055-SG-2011, se ejerció por el Coordinador de Salud Ocupacional, Seguridad Industrial y Medio Ambiente.

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES:

PLAZO:

El plazo se encuentra definido en el artículo 1551 del código civil como "la época que se fija para el cumplimiento de la obligación (...)".

"Plazo de ejecución del contrato: El plazo de ejecución del contrato es el tiempo que se da al contratista para cumplir con la obligación principal: el objeto. Éste, se cuenta, normalmente desde el cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato, hasta el vencimiento del término, que de conformidad con los términos o pliegos y el contrato, se le da al contratista para cumplir con el objeto."¹

¹ <http://www.sena.edu.co/downloads/2007Portal/Juridica/Circulares/CIRCULAR%20015-2007.pdf>.



Es importante, resaltar, que dentro del plazo de ejecución del contrato, se deben cumplir las obligaciones acordadas dentro del mismo. En el caso que nos ocupa, no se encuentra incluida la sede de Neiva, dentro de los sitios o lugares de ejecución de las actividades contractuales a ejecutar. Tampoco, existe ninguna modificación referente al sitio para llevar acabo las caracterizaciones y vertimientos; ni prorroga que amplie el plazo de ejecución de estas actividades.

El acuerdo, sobre el objeto y la contraprestación, son elementos sustanciales del contrato, que se pactan con el contratista y se documentan por escrito, (elemento formal de la esencia del contrato), con el objeto de que las actividades se cumplan dentro del plazo estipulado en el mismo.

El acuerdo de voluntades plasmado en la invitación pública 055-SG-2011, la oferta y la aceptación de la misma, no estableció la sede de Neiva. El plazo pactado dentro de la misma fue **Hasta el 11 de noviembre de 2011**, luego las obligaciones pactadas, se debían ejecutar, máximo, dentro de éste plazo.

LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS:

La liquidación de un contrato, es un procedimiento, a través del cual las partes verifican, en qué medida, y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas de él derivadas, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto relacionado con su ejecución,² debe precisarse que en ese acto de liquidación es donde se define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes del negocio jurídico.

De lo anterior, si se acoge la postura de que la liquidación, se refiere exclusivamente a las prestaciones y contraprestaciones pactadas en el contrato, los asuntos ajenos a éste, como lo ha indicado el Consejo de Estado, no pueden ser objeto de inclusión en el acta de liquidación al ser claramente extracontractuales, como cuando se trata de obras que no forman parte del objeto contractual y que no fueron autorizadas por la Administración³.

Así, como lo indica la doctrina sobre la materia, la liquidación del contrato, no puede comprender la legalización de prestaciones ejecutadas por fuera del mismo; esto es, cuando no media un acto de modificación unilateral, o, un contrato adicional suscrito con las formalidades previstas en la Ley⁴.

En el caso que nos ocupa, el contrato celebrado con ANASCOL – ANALISIS DE AGUAS Y SUELOS DE COLOMBIA, de conformidad con la carta, fue modificado, pero dicha modificación no se efectuó por escrito, lo cual debió hacerse así, en razón de que se trataba de un nuevo acuerdo de voluntades en el que se fijaba una ampliación al plazo y al sitio de ejecución del contrato.

² Exposición de motivos al proyecto que se convirtió en Ley 80 de 1993, citado por Aída Patricia Hernández Silva en la Obra "Estudios sobre la reforma del estatuto contractual Ley 1150 de 2007" editado por la Universidad Externado de Colombia- Primera edición –abril de 2009.

³ Consejo de Estado -Sentencia del 15 de abril de 2004- rad. 11001-03-26-000-2003-00056.

⁴ Estudios sobre la reforma del estatuto contractual Ley 1150 de 2007 editado por la Universidad Externado de Colombia- Primera edición –abril de 2009- pag 500.

Servicio Forense Efectivo

Calle 7 A No. 12 A 51 piso 6. juridica@medicinalegal.gov.co
Conmutador 4069944 – 4069977 – 6091106 Ext. 1615-1616-1626 FAX. 3334761 Bogotá Colombia
www.medicinalegal.gov.co

16ª CONGRESO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

"Diversas ciencias, un solo conocimiento forense"

Bogotá, del 15 al 17 de agosto de 2012-01-12

www.congresoforensecolombia2012.com



En conclusión, tanto la entidad contratante como el contratista sólo están obligados a cumplir las prestaciones pactadas en el contrato celebrado con las formalidades legales y no en las extracontractuales, pues estas serían objeto de reclamación por medio de una acción diferente a la contractual.⁵

3. CONCLUSIONES DE LA OFICINA JURÍDICA

1. No es viable jurídicamente, dentro de la invitación pública No.055-SG-2011, aceptar la solicitud de pago de la factura de venta No.1644, por valor de \$22'884.480, incluido IVA, presentada por ANASCOL – ANALISIS DE AGUAS Y SUELOS DE COLOMBIA, de conformidad con lo expuesto, debido a que ésta incluye, el valor de la prestación del servicio de las caracterizaciones y vertimientos realizados en Neiva, efectuadas por fuera del plazo contractual y sin que exista una modificación formal del mismo.
2. Se sugiere, que se le indique al contratista, que radique una nueva factura, por el valor de las 11 caracterizaciones y vertimientos, debidamente efectuados dentro de la vigencia del contrato, para que previo recibo a satisfacción del supervisor, se inicien los trámites para el pago.
3. No es viable efectuar el pago, correspondiente al valor de las caracterizaciones y vertimientos efectuados en Neiva, a través, de un acta de liquidación, tal y como se señalo en el numeral anterior, ya que, en ésta, las partes verifican, en qué medida, y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto relacionado con su ejecución,⁶ debe precisarse que en ese acto de liquidación es donde se define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes.
4. Para el pago de la caracterización realizada en Neiva y así evitar un perjuicio para el contratista y generar un enriquecimiento sin causa a la entidad, deberá solicitarse una conciliación extra judicial ante la Procuraduría General de la Nación.

Esta Oficina queda atenta a suministrar información adicional, de ser requerida, relacionada con el tema.

Atentamente,


LUZ MARY RINCÓN ROMERO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Yadira B. Barreto Ávila
Revisó/Aprobó: Luz Mary Rincón Romero.

⁵ Oficio No. 541-2009-OJ.

⁶ Exposición de motivos al proyecto que se convirtió en Ley 80 de 1993, citado por Aída Patricia Hernández Silva en la Obra "Estudios sobre la reforma del estatuto contractual Ley 1150 de 2007" editado por la Universidad Externado de Colombia- Primera edición –abril de 2009.