

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 1 de 5

Bogotá D.C. de 2021, 06, 28

Concepto Jurídico N° 0016-OJ-DG-2021

PARA:
LUIS GONZALO COMBA TORRES
Asesor – Dirección General
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

ASUNTO: Consulta sobre liquidación de convenios

REFERENCIA: petición allegada por correo electrónico, fechado 23 de junio de 2021

De acuerdo con las funciones otorgadas a la Oficina Asesora Jurídica en el artículo 8°, numeral 2°, del Acuerdo 08 de 2012, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF–, con fundamento en el procedimiento interno y dentro del plazo previsto en la normatividad vigente, se da respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:

I. CONSULTA

La consulta allegada, señala lo que sigue:

“Recibimos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, minuta del acta de liquidación del convenio No.003-2018 celebrado entre esa entidad y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para firma del señor director general.

Se sabe que la liquidación del contrato es el “balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual, cuyo propósito fundamental es el de determinar quién le debe a quién y cuánto”; es el procedimiento a través del cual las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, con el fin de saldar las respectivas cuentas, lo cual, supone que dicho trámite, únicamente, proceda con posterioridad a la terminación de aquél.

En el convenio suscrito con la ANSV, se presentan las siguientes situaciones:

- 1. En el convenio no se acordó plazo de liquidación.
- 2. En el encabezado del documento contentivo del convenio, que no hace parte del clausulado, aparece como plazo del mismo hasta el 31 de diciembre de 2018.
- 3. En la cláusula décima del convenio, aparece: "PLAZO. El plazo de ejecución del presente convenio será desde el momento de su perfeccionamiento hasta el 30 de diciembre de 2108".

II. PROBLEMA JURÍDICO

Problema 1. Aunque suponemos que la cláusula décima del convenio contiene un error del año del vencimiento del plazo, ¿se puede concluir que el convenio se encuentra vigente?

Problema 2. ¿Es procedente la firma de la liquidación del convenio en las circunstancias presentadas?

Problema 3. ¿Es obligatoria la liquidación del convenio cuando, para su ejecución, no se destinó presupuesto de las entidades?

III. CONSIDERACIONES

3.1. Antecedentes

Revisada la plataforma SECOP I, se encontró que el convenio interadministrativo 003 del fue suscrito el 25 de enero de 2018, y publicado el 1 de febrero de 2018, con los siguientes soportes:

3.1.1. Estudio previo

El estudio previo del convenio fijó las condiciones de este así:

- a) **Objeto:** Aunar esfuerzos entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el marco de la cooperación científica, tecnológica y de investigación, con el propósito de contribuir a un mejor desarrollo de las ciencias forenses, para la seguridad vial.

- b) **Alcance del objeto:**
 - 1.- Desarrollar proyectos conjuntos de Investigación Científica en muertes y lesiones, ocurridas en accidentes de tránsito a nivel nacional, a través de MEDICINA LEGAL y LA AGENCIA, en un marco de respeto por las normas que les son propias.
 - 2.- Asistencia científica entre las partes, mediante la participación de profesionales de las entidades intervinientes.
 - 3.- Participar activamente en el desarrollo de la política pública de seguridad vial.
 - 4.- Unificar y consolidar la información encaminada a la seguridad vial, con el apoyo de las entidades que hacen parte del proceso.
 - 5.- Contribuir a la creación del Sistema Integral de Atención a Víctimas;
 - 6. En un anexo técnico se establecerá el objeto, alcance, participación, intervinientes, cronograma, resultados esperados y demás aspectos de los proyectos de investigación a desarrollar:
 - 7.- Adelantar tareas de coparticipación, gestión e intercambio de investigación referido a Medicina Legal y Ciencias Forenses y la seguridad vial, que permitan el fortalecimiento científico de las instituciones.

- c) **Plazo de ejecución:** hasta el 31 de diciembre de 2018

- d) **Aportes estimados del convenio:** las partes no entregan contraprestación económica.

- e) **El acápite de supervisión** en los estudios previos señala las funciones adicionales que deben cumplir el grupo de control y vigilancia del convenio entre las que incluyó en el literal g: “Culminada la etapa de ejecución, presentar en forma conjunta el informe final de ejecución del convenio”.

3.1.2. Resolución No. 070 de 2018, expedida por la Agencia Nacional de Seguridad Vial

Mediante Resolución No. 070 de 2018, la Agencia Nacional de Seguridad Vial justificó la modalidad de contratación directa del convenio interadministrativo cuyo objeto era: aunar esfuerzos entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el marco de la cooperación científica, tecnológica y de investigación, con el propósito de contribuir a un mejor desarrollo de las ciencias forenses, para la seguridad vial.

3.1.3. Convenio Interadministrativo 003 del 25 de enero de 2018

El convenio señala en el encabezado:

PARTES	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES Y LA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL
OBJETO	AUNAR ESFUERZOS ENTRE LA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL Y EL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y DE INVESTIGACIÓN, CON EL PROPÓSITO DE CONTRIBUIR A UN MEJOR DESARROLLO DE LAS CIENCIAS FORENSES, ESPECIALMENTE EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD VIAL.
PLAZO	El plazo de ejecución del convenio será hasta el 31 diciembre de 2018

La cláusula primera dispone:

“OBJETO: AUNAR ESFUERZOS ENTRE LA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL Y EL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y DE INVESTIGACIÓN, CON EL PROPÓSITO DE CONTRIBUIR A UN MEJOR DESARROLLO DE LAS CIENCIAS FORENSES, PARA LA SEGURIDAD VIAL. PARAGRAFO: las partes establecen que previamente al inicio de cualquier proyecto encaminado a desarrollar el objeto del convenio, suscribirán actas de acuerdo, precisando las condiciones para su operación y manejo tales como (duración, costos, participación, responsabilidad institucional, niveles de coordinación, y logística, de investigación, personal participante de cada institución y funcionarios que intervienen en cada actividad y supervisión)”.

En la cláusula séptima las partes acordaron: “VALOR DE LOS APORTES ESTIMADOS EN EL CONVENIO: Teniendo en cuenta que el presente es un convenio marco de cooperación, no se requiere erogación presupuestal alguna de las partes; sin perjuicio de los recursos que cada una de ellas deba gestionar para el cumplimiento de sus obligaciones”

La cláusula decima señala: “el plazo de ejecución del presente convenio será desde el momento de su perfeccionamiento hasta el 30 de diciembre de 2108”.

3.2. Marco jurídico

Los convenios de cooperación técnica no son otra cosa que acuerdos especiales en virtud de los cuales una entidad nacional, internacional o extranjera, aporta bienes, servicios o recursos, sin contraprestación económica a cargo del Estado, para el diseño o implementación de planes, programas o proyectos de desarrollo.

Al no ser contratos onerosos que tengan como contraprestación el pago de recursos públicos, los convenios de cooperación suelen estar regulados por normas especiales que establecen excepciones a las reglas de contratación administrativa e, incluso, a las normas tributaras o presupuestales¹.

Sin embargo, la formación, celebración y ejecución de contratos o convenios administrativos de cooperación técnica celebrados entre las entidades estatales y las “entidades públicas o privadas nacionales” se encuentra regulada por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o Ley 80 de 1993 y por las normas que la modifican y complementan.

Si se trata de convenios que no generan ningún tipo de obligación a cargo de las Entidades Estatales ni beneficios económicos para los cooperantes, los mismos se regulan por las normas generales que rigen los procedimientos y actuaciones de la función administrativa y por el derecho privado en los restantes asuntos relativos al contenido del convenio que puedan resultar jurídicamente relevantes.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-239/06

Respecto a la liquidación de un contrato o convenio estatal, la jurisprudencia del Consejo de Estado la ha definido como el “procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución”².

En términos generales, “se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes”.

El art. 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 0019 de 2012), establece que la liquidación de los contratos estatales es obligatoria en los contratos de tracto sucesivo, en aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo y en los demás que lo requieran.

Cuando en el contrato o convenio las partes no acuerden el plazo para la liquidación de este, la ley ha definido el término máximo para que la entidad estatal pueda liquidar, en ejercicio de las funciones atribuidas por ley.

Los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CPACA, disponen que el termino para liquidar los contratos o convenios corresponden al de dos años y seis meses siguientes a la expiración de este. Vencido este plazo, no es posible realizar la liquidación del contrato, y los funcionarios de la entidad contratante pierden cualquier competencia en este sentido.

De manera adicional, si durante este término no se ha ejercido la acción de controversias contractuales, por regla general, también habría caducado la oportunidad para presentarla, de conformidad con lo previsto en el art. 164, numeral 2, literal j del CPACA.

Este criterio obedece a la existencia de un consenso jurisprudencial acerca del principio de legalidad y de la competencia temporal a la que está sometida la facultad para liquidar los contratos estatales, en el sentido de que la liquidación bilateral o unilateral solo puede realizarse dentro del plazo máximo de dos años previstos para la interposición del medio de control de controversias contractuales; término que deberá contarse a partir de la expiración de los plazos iniciales para la liquidación bilateral o unilateral del contrato.

Respecto al plazo, vigencia y término la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que son lo mismo, por lo tanto, si las partes pactan un plazo y una vigencia diferente en el contrato, “es posible que la entidad ejerza las potestades exorbitantes dentro del término mayor que las partes hayan acordado como de existencia del negocio jurídico, porque por voluntad de las partes no ha expirado o vencido, así que existe y sus obligaciones y cláusulas vinculan”³.

El término, plazo o vigencia del contrato incide en la posibilidad que tienen las entidades estatales de ejercer los poderes exorbitantes, particularmente en la competencia temporal, de manera que como vigencia es sinónimo de plazo, la entidad tiene competencia para ejercer los poderes hasta cuando venza el último acordado, porque en tal evento se estarán usando estas potestades dentro del plazo del negocio pactado.

Esto significa que, en un contrato por etapas o con plazos intermedios para cumplir obligaciones parciales -concesión, obra, consultoría, y todo aquél que se estructure de ese modo- el vencimiento de cada término o etapa no extingue el poder exorbitante que sanciona los hechos ocurridos durante ese lapso; lo que suprime el poder es el vencimiento del plazo total pactado.

² Consejo de Estado. Concepto Sala de Consulta C.E. 00102 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

³ Sentencia del Consejo de Estado. CP. Danilo Rojas Betancourth, expediente No. 15.024. 12/07/2012

“Ciencia con sentido humanitario, un mejor país”

IV. ANÁLISIS DEL CASO

De la revisión sistemática de los antecedentes del convenio 003 del 25 de enero de 2018, suscrito con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se puede establecer que tenía como plazo de ejecución el 31 de diciembre de 2018, toda vez que así quedo consagrado en los estudios previos y en el encabezado del convenio, por lo que debe entenderse que lo señalado en la clausula 10 corresponde a un error mecanográfico.

Como quiera que en el convenio no se definió el término para liquidarlo, debe aplicarse la regla general la cual corresponde a los 30 meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que acabo la ejecución, criterio que tiene respaldo jurisprudencial acerca del principio de legalidad y de la competencia temporal a la que está sometida la facultad para liquidar los contratos o convenios estatales.

V. CONCEPTO OFICINA JURÍDICA

Al problema 1. El convenio no se encuentra vigente, toda vez que el plazo pactado por las partes para su ejecución feneció el 31 de diciembre de 2018.

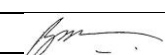
Problema 2. Sí es procedente la firma de la liquidación del convenio en las circunstancias analizadas, por cuanto la oportunidad para suscribirla vence 30 meses después del plazo pactado para la ejecución, esto es, hasta el 30 de junio de 2021.

Problema 3. Sí es obligatoria la liquidación de los convenios cuando dentro de las obligaciones se incluyen compromisos de tracto sucesivo, en aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo y en los demás que lo requieran. La condición de presupuesto no resulta un factor relevante para resolver sobre la procedencia o no de la liquidación.

En consecuencia, si debe realizarse la liquidación del convenio dentro del termino definido por la Ley, máxime que la supervisión contaba con la obligación de realizar un informe final de la ejecución.

Atentamente,


EFRAÍN MORENO ALBARÁN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

	Nombre, apellido y cargo	Firma	Fecha
Elaboró	Andrea Milena Patiño Pinilla – profesional esp.		2021-06-28
Revisó y Aprobó	Efraín Moreno Albarán – jefe Oficina Jurídica		
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para la firma.			