

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

Bogotá DC, siete (7) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 68001-23-31-000-2003-01169-01 (71.036)
Actor: UNIÓN TEMPORAL ASURIC
Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Asunto: DESEQUILIBRIO ECONÓMICO – SALVEDADES
GENÉRICAS A LA LIQUIDACIÓN DEL
CONTRATO

Síntesis del caso: entre las partes se suscribió un contrato para el mejoramiento y pavimentación de la vía San Gil – Charalá – Duitama con un plazo inicial de 195 días, el cual fue liquidado bilateralmente; el contratista pretende el restablecimiento del equilibrio económico del contrato por el hecho de que la propuesta económica fue presentada en mayo del año 2000 mientras que el contrato culminó en marzo de 2001 y durante ese tiempo hubo variación de los precios de materiales que debe ser compensada. Se confirma la sentencia de primera instancia en la cual se denegaron las pretensiones de la demanda por el hecho de no haberse dejado una salvedad concreta en el acto de liquidación bilateral del negocio.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 19 de octubre de 2023 a través de la cual el Tribunal Administrativo de Santander denegó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 29 de mayo de 2003 (fl. 79 cdno.1), la Unión Temporal Asuric, por conducto de apoderado constituido por su representante legal, promovió demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales en contra del Departamento de Santander con el fin de obtener las siguientes pretensiones:

“1. Que se declare la existencia de la relación contractual de obra pública entre EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y LA UNION TEMPORAL ASURIC, contrato No. 55 de 2000 con el objeto del MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VIA SAN GIL – CHARALÁ - DUITAMA, SECTOR SAN GIL - CHARALA - LA CANTERA - VIROLIN - EL TALADRO (LÍMITES CON BOYACA)

2. Que se declare que el DEPARTAMENTO DE SANTANDER desequilibró la ecuación económica del contrato No 55 de 2000 al no revisar los precios del mismo por el cambio de año, lo que generó un mayor valor por mano de obra, insumos, etc., que inciden en el equilibrio financiero del contrato.

3. Que se reconozca y pague al contratista los valores por ajuste resultantes de la revisión de precios del contrato No 055 de 2000, el cual conforme el Índice de Ajustes en construcción de carreteras del INVIAS es por la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON 53 CENTAVOS (\$242°257.439.53) MCTE, o la suma que resulte demostrada en el proceso.

4. Que se actualicen los valores a pagar y se les apliquen los intereses moratorios conforme a la ley.

5. Que se condene en costas. (fl. 74 cdno. 1 – mayúsculas fijas del original).

2. Hechos

Como sustento de hecho de las pretensiones narró, en síntesis, lo siguiente:

1) Entre el Departamento de Santander y la Unión Temporal Asuric se suscribió el contrato número 55 de 2000 cuyo objeto fue el mejoramiento y pavimentación de la vía San Gil – Charalá – Duitama con un plazo de 195 días calendario; el acta de inicio se suscribió el 22 de agosto de 2000 y las obras fueron recibidas a satisfacción de la contratante el 15 de marzo de 2001.

2) El contrato fue liquidado bilateralmente el 30 de junio de 2001 y el contratista se reservó el derecho de reclamar *“los ajustes correspondientes a este contrato y todas las demás derechos (sic) que otorgue la ley”*.

3) El departamento desequilibró el contrato por el hecho de no revisar los precios, lo cual procedía porque la oferta económica se presentó en mayo de 2000 mientras que la ejecución se prolongó hasta marzo de 2001; *“al cambio de año hubo aumentos de mano de obra, materiales e insumos que generan un*

rompimiento del equilibrio financiero del contrato que se tuvo para presentar la propuesta”; con fundamento en ello se reclamó dicho restablecimiento a la contratante quien lo negó.

3. Contestación de la demanda

El departamento de Santander se opuso a las súplicas de la demanda (fls. 98 – 106 cdno. 1) por considerar que no se presentó ninguna circunstancia imprevisible y sobreviniente que hubiera alterado el equilibrio contractual, el contratista sabía que la ejecución terminaría en una anualidad distinta a la de presentación de la oferta, no se pactó ninguna fórmula de reajuste de precios y el contratista debió prever en su oferta los costos de conformidad con la información conocida sobre los tiempos de ejecución.

4. La sentencia apelada

El 19 de octubre de 2023, el Tribunal Administrativo de Santander denegó las súplicas de la demanda (archivo sentencia de primera instancia índice 2 SAMAI) con sustento en las razones que a continuación se resumen:

1) El contrato número 055 de 2000 suscrito entre las partes fue liquidado bilateralmente mediante acta de 31 de julio de 2001 en la cual no se dejó a salvo la posibilidad de reclamar judicialmente el restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

2) Si bien se consignó en el acta de liquidación una manifestación genérica sobre la posibilidad de que el contratista reclame, las salvedades deben ser claras y específicas para que puedan tener efectos; el contratista manifestó que se reservaba el derecho a reclamar los ajustes y demás derechos que la ley le otorga, lo cual no constituye un reparo específico y atendible respecto del cruce de cuentas con el cual las partes se declararon a paz y salvo.

3) La aceptación por parte del contratista de los modificatorios contractuales sin salvedades también es indicativa de su aceptación de los precios acordados en estas, actos propios que no le es dable desconocer.

6. El recurso de apelación

En el término legal, la parte demandante (archivo recurso de apelación índice 2 SAMAI) apeló con los siguientes argumentos:

- 1) Según la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la ausencia de salvedades en la liquidación bilateral del contrato, modificatorios y documentos otrosí no impide la prosperidad de las pretensiones económicas de quienes han consentido dichos negocios jurídicos; la inaplicación de la sentencia de 27 de julio de 2023 (exp. 39.121) por parte del tribunal constituye un defecto sustancial que impone revocar la decisión.
- 2) El artículo 27 de la Ley 80 de 1993 consagra el derecho de los contratistas de la administración para reclamar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato y el juez no puede interpretar el silencio de las partes como una renuncia del derecho a exigirlo.
- 3) La entidad contratante modificó el contrato y con ello provocó una ruptura del equilibrio económico, por lo cual el contratista se reservó el derecho de solicitar los ajustes correspondientes.
- 4) El tribunal no valoró las pruebas aportadas al proceso que demuestran que el contrato se acordó a precios unitarios, lo cual otorga derecho al contratista para reclamar los sobrecostos derivados de la ejecución; agregó lo siguiente:

“Respecto de las causas que provocan la ruptura del equilibrio económico, se tiene que estas pueden producirse por acciones imputables al Estado, de la entidad contratante, del contratista y ajenas a la voluntad de las partes. Para el caso que nos ocupa, el contrato No. 055 de 2000 fue objeto de modificaciones por causas ajenas a la voluntad del contratista, cuyas modificaciones implicaban ejecuciones de obras necesarias para cumplir con el objeto del contrato, lo que hizo que se invirtiera más tiempo en la ejecución del mismo, por consiguiente, se presentó una variación de precios que causó el desequilibrio contractual atribuible a la inflación, que, vista de manera general, se produce cuando el circulante monetario es mayor que la cantidad de bienes que se producen en una economía determinada, lo cual genera que el poder adquisitivo de la moneda sea menor y, como consecuencia obligada, los precios tengan una alza generalizada y constante. Por lo dicho, debe reconocerse que la

inflación puede afectar la ecuación financiera de un contrato estatal pues afecta los costos de la ejecución; por lo tanto si la fórmula prevista por las partes para el reajuste de precios no tiene en cuenta ese factor, podrá restablecerse el equilibrio económico perdido siempre y cuando se demuestre, de un lado, el incremento anormal del valor de los insumos propios de la obra que constituye el objeto contractual y, de otro lado, que la fórmula de ajuste pactada es insuficiente para contrarrestarlo.” (fl. 11 recurso de apelación índice 2 SAMAI).

5) El tribunal desatendió la prueba pericial practicada, la cual da cuenta de que los dineros pagados al contratista en el año 2001 sufrieron depreciación y deben ser reajustados.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite procesal, sin que se advierta nulidad que lo invalide, corresponde resolver de fondo la controversia¹, para lo cual se seguirá el siguiente derrotero: (i) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, (ii) la ausencia de salvedades concretas y específicas en el acta de liquidación bilateral del contrato impide la prosperidad de las pretensiones económicas con las cuales se pretendan desconocer los acuerdos pactados en esta y, (iii) costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

La parte demandante pretende que se compense el desequilibrio económico del contrato que considera alterado por la pérdida del poder adquisitivo del dinero desde la época de presentación de la propuesta contractual hasta la terminación de la ejecución del contrato, lo cual, afirma, alteró la ecuación financiera del negocio jurídico.

El tribunal de primera instancia denegó las pretensiones por considerar que el contrato fue liquidado en forma bilateral y la salvedad que incorporó el contratista en dicho documento no precisa en forma concreta un desacuerdo frente a los

¹ La demanda fue interpuesta en tiempo porque el contrato fue liquidado bilateralmente el 30 de julio de 2001 (fl. 44 cdno. 11- la ejecución culminó el 6 de marzo de 2001 fl. 43 cdno. 1 -), mientras que la demanda se presentó el 29 de mayo de 2003 (fl. 79 cdno.1), esto es, dentro de los dos años siguientes.

términos de la liquidación, por el contrario, es genérica y no lo habilita para reclamar reconocimientos económicos por desequilibrio financiero.

La parte demandante apela por considerar que según la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado no es necesario incorporar salvedades en el acta de liquidación ni en los modificatorios contractuales para poder formular pretensiones económicas, el contrato se desequilibró por causa de las modificaciones contractuales y sí se consignó una salvedad en el acta de liquidación para poder reclamar por este concepto; además, no se valoraron todas las pruebas que conforman el expediente.

La Sala confirmará la sentencia apelada, porque no es cierto que la decisión de unificación de la Corporación en relación con la no obligatoriedad de consignar salvedades a los modificatorios contractuales se extienda al acta de liquidación bilateral del contrato y, en este caso, el contratista solo manifestó una objeción genérica que no tiene el alcance de permitir desconocer el hecho de que se declararon a paz y salvo por todo concepto; adicionalmente, no se probó el desequilibrio económico ni los elementos necesarios para que este pueda y deba ser compensado.

2. La ausencia de salvedades concretas y específicas en el acta de liquidación bilateral del contrato impide la prosperidad de las pretensiones económicas con las cuales se pretendan desconocer los acuerdos pactados en esta

1) Contrario a lo afirmado por la parte apelante, en la sentencia de 27 de julio de 2023 exp. 39.121 la Sección Tercera del Consejo de Estado no unificó su jurisprudencia en relación con la necesidad u obligatoriedad de consignar salvedades en el acta de liquidación bilateral de los contratos estatales; la decisión de unificación se centró en determinar que no es necesario que las parte del contrato manifiesten objeciones cuando suscriben documentos modificatorios, suspensiones o adiciones contractuales para poder reclamar posteriormente; en efecto, la literalidad de la regla de unificación que se adoptó es como sigue:

“44. Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se

pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado.” (fl. 36 sentencia de unificación exp. 39.121 - se destaca).

2) Efectivamente, en el caso que dio lugar a la unificación de jurisprudencia se discutía si el contratista estaba habilitado para reclamar reconocimientos económicos derivados de dos (2) prórrogas del contrato pese a que no dejó salvedades en estas, con el ingrediente adicional consistente en que aquel contrato había sido liquidado bilateralmente con expresas salvedades sobre los aspectos reclamados judicialmente; por el contrario, en la sentencia se diferenciaron de manera expresa e inequívoca estas dos situaciones en los siguientes términos:

“18. Tampoco pueden aplicarse, de manera extensiva, criterios jurisprudenciales que se han desarrollado respecto de la liquidación bilateral del contrato (art. 60 Ley 80). Como ya se precisó, la liquidación es un acuerdo de las partes en el que se declararan a paz y salvo. Los acuerdos (otrosíes o adiciones, vgr) que se pacten en desarrollo de la relación negocial, por el contrario, no tienen necesariamente, ese propósito, justamente porque la relación negocial continúa.” (fl. 16 sentencia de unificación exp. 39.121).

3) En ese contexto, la sentencia de unificación en la cual se sustenta el recurso de alzada no tiene el alcance de relevar a las partes de consignar salvedades expresas y precisas que permitan identificar en forma inequívoca aquellos puntos que no hacen parte del cruce de cuentas que voluntariamente han adoptado; en efecto, la liquidación bilateral suscrita por las partes es un acuerdo de voluntades con fuerza jurídica vinculante que tuvo como propósito definir el corte de cuentas o balance final de la ejecución del contrato, pues, en este etapa las partes finiquitaron el negocio jurídico y realizaron un balance económico, jurídico y técnico de las obligaciones y de su ejecución a lo largo de la vigencia del acuerdo de voluntades, con la intención de poner punto final al contrato y se declararon a paz y salvo.

4) De igual manera, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que en aquellos casos en los cuales el contrato se liquida por mutuo acuerdo entre las partes el documento contiene un consenso acerca de los datos, circunstancias y valores allí establecidos y solo podrá ser controvertido posteriormente: *i)* en los aspectos que hayan sido materia de salvedad expresa o *ii)* en aquellas partidas en relación con las cuales pueda probarse un vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo)².

5) El término *liquidación* etimológicamente proviene del latín “*liquidare*” que significa “*poner término a una cosa*” y, por su parte, el Diccionario de la Lengua Española define el vocablo “*liquidar*” como “*poner término a algo o estado de cosas*”; en ese orden de ideas, la liquidación del contrato es un pacto jurídico cuyo propósito o finalidad está encaminado a constituir un cruce de cuentas definitivo entre las partes en relación con el negocio jurídico respectivo.

6) En esa línea de pensamiento, la fuerza jurídica vinculante del acta de liquidación bilateral proviene de la naturaleza transaccional del acuerdo de voluntades que contiene, por esa precisa razón no es posible desatender el contenido obligacional incorporado, pues su finalidad según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 está encaminada a que las partes puedan “*declararse a paz y salvo*”.

7) En consecuencia, el contenido de la liquidación bilateral del contrato, en tanto negocio jurídico, reviste obligatoriedad para las partes excepto cuando se alega y demuestra, de modo específico y fidedigno, que el consentimiento otorgado se encuentra viciado de nulidad por error, fuerza o dolo o cuando se han consignado en esta salvedades expresas y concretas que permiten identificar que sobre un determinado aspecto no hay acuerdo de las partes y, por ende, está excluido del cruce de cuentas correspondiente.

² “*La liquidación suscrita sin reparos es un auténtico corte de cuentas entre los contratistas, en la cual se define quién debe a quién y cuánto. Como es lógico se trata de un acuerdo entre personas capaces de disponer y las reglas sobre el consentimiento sin vicios rigen en su integridad. La jurisprudencia de la Sección Tercera reiteradamente ha sostenido y así lo confirma ahora, que una vez el contrato haya sido liquidado de mutuo acuerdo entre las partes, dicho acto de carácter bilateral no puede ser enjuiciado por vía jurisdiccional, salvo que se invoque algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo), o alguna otra causal de nulidad que tienda a invalidarla*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2006, exp. 16.541, MP Mauricio Fajardo Gómez.

8) En este caso el contrato fue liquidado bilateralmente por las partes mediante acta de 30 de julio de 2001 en la cual se consignó lo siguiente:

“NOTA. El contratista se reserva el derecho a reclamar el valor de los ajustes correspondientes a este contrato y todas las demás derechos (sic) que otorgue la ley.

En constancia se firma por los que en ella intervinieron y se declara a paz y salvo”. (fl. 44 cdno. 1).

9) En ese contexto, la Sala comparte el criterio del tribunal de primera instancia según el cual dicha manifestación es en extremo genérica y no permite identificar en forma precisa y plena cuál es el aspecto que quedó excluido del acuerdo por virtud del cual las partes del contrato de obra se declararon a paz y salvo; aceptar este tipo de fórmulas generales y abstractas implicaría desconocer los efectos del cruce de cuentas del contrato y abriría la posibilidad para que se reclame, tal como lo ha precisado la Sala³:

“La Sala destaca que dejar las salvedades en el acta de liquidación tiene como propósito que la entidad demandada conozca de manera concreta los reclamos del contratista que quedan por fuera de lo acordado en dicha acta, que sepa claramente cuáles son los perjuicios que le serán reclamados judicialmente y pueda verificar que respecto de ellos no fue posible realizar los acuerdos que pueden plasmarse en la liquidación. La ausencia de tales requisitos debe ser declarada de oficio porque implica constatar simplemente que el demandante no cumplió los requisitos previstos en la ley para formular la reclamación judicial que impetra en la demanda.

(...).

Por su parte, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que no es posible acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a reclamar el pago de prestaciones surgidas del contrato cuando las partes no dejan salvedades en el acta de liquidación bilateral, o cuando éstas no son claras y específicas (...).

Así, las salvedades que se dejan en el acta de liquidación bilateral, sin que deban contener las pretensiones y fundamentos propios de una demanda, deben ser claras y específicas porque su propósito es poner en conocimiento de la contraparte las inconformidades, superarlas, o intentar conciliarlas; y nada de esto puede hacerse si la advertencia es de un contenido genérico y si solo se indica que en futuro se precisará el contenido del reclamo,

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de enero de 2022, exp. 50.906, MP Martín Bermúdez Muñoz.

como ocurre en este caso. En sentencia del 3 de abril de 2020 esta Subsección dijo lo siguiente: y el mismo tiene el efecto de proscribir controversias futuras que surjan del contrato; como todo acuerdo dirigido a disolver directamente un conflicto, el mismo tiene efectos de cosa juzgada. La ley permite que ese efecto no opere respecto de las salvedades que las partes dejen en este acuerdo, lo que implica determinar cuál es reclamo sobre el cual no hubo acuerdo y sobre el cual la parte correspondiente se reserva el derecho de demandar. No es necesario incluir en el texto de la liquidación los hechos y las pretensiones de la demanda judicial que la parte se reserva el derecho de formular, pero sí es indispensable indicar cuáles son las reclamaciones que no fueron transigidas en la liquidación.

11.- En el acta de liquidación del contrato, la demandante dejó la siguiente salvedad:

'Me reservo el derecho a reclamar por desequilibrio económico del contrato'.

12.- Esta manifestación genérica no permite que la demandante formule ante la jurisdicción las pretensiones impetradas en la demanda, porque el contratista no indicó las inconformidades precisas frente al balance final del contrato de obra, ni señaló los conceptos por los cuales reclamaría el restablecimiento del equilibrio económico del contrato. La jurisprudencia ha clasificado dos grandes fuentes de responsabilidad contractual: el incumplimiento de las obligaciones por la Contratante y el desequilibrio de la ecuación financiera del contrato. En la segunda fuente se incluyen todos los hechos ocurridos en el curso del contrato no imputables al contratista que habrían podido alterar tal ecuación y que generarían la obligación de restablecer. La afirmación genérica de <> no indica cuál es la causa por la cual el contratista formulará la reclamación, ni mucho menos su alcance. 13.- La Sala advierte que en el expediente obran documentos anteriores a la firma del acta de liquidación, en los que la contratista comunicó a la demandada las supuestas causas del desequilibrio económico del contrato. No obstante, la Sala reitera que la contratista debió dejar las salvedades en el acta de liquidación bilateral en el momento de su suscripción, para que la contraparte conociera las razones que constituían la inconformidad que alegaba.”.

10) En ese contexto, se insiste, la expresión de que se reclamarán, genéricamente, “ajustes y toda aquello que tenga sustento en la ley”, no permite establecer qué asunto de contenido económico quedó por fuera del cruce de cuentas con el cual las partes del contrato se declararon a paz y salvo, lo cual impone confirmar la sentencia apelada.

11) En las referidas condiciones se impone confirmar la sentencia de primera instancia toda vez que no hubo una real y específica salvedad al acta de liquidación bilateral ni se probaron los elementos del desequilibrio económico cuyo restablecimiento se pretende.

3. Costas

No hay lugar a condena en costas de esta instancia toda vez que no se advierte conducta temeraria o de mala fe de las partes que justifique imponerla; lo anterior en los términos del artículo 171 del Decreto 01 de 1984 aplicable al presente proceso; por su parte, la sentencia de primera instancia no fue apelada en relación con este aspecto por lo cual se mantiene lo allí decidido.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA :

1°) **Confírmase** la sentencia de 19 de octubre de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander

2°) **Absténesse** de imponer condena en costas de segunda instancia.

3°) En firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Presidente de Subsección
(Firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente
(Firmado electrónicamente)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.