

LIQUIDACION DEL CONTRATO – Mutuo acuerdo –

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).

[...] en ese orden de ideas, la liquidación del contrato es un pacto jurídico cuyo propósito o finalidad está encaminado a extinguir obligaciones y no a crearlas, por lo tanto, la liquidación no es la oportunidad para la creación de nuevas relaciones jurídicas o para novar las obligaciones contenidas en el contrato, más aun tratándose de contratos con entidades estatales, por cuanto ello atentaría contra los principios generales contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política aplicables a todos los contratos estatales, se encuentren o no regidos por el Estatuto General de contratación de la Administración Pública.

[...] 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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 25000-23-36-000-2019-00903-01 (69.582)
Actor: CARLOS RODOLFO DAZA RAMÍREZ
Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Asunto: INCUMPLIMIENTO Y DESEQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO

Síntesis del caso: entre las partes se suscribió un contrato para el mantenimiento de la sede central y los puntos de atención a nivel nacional del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez”, el cual fue liquidado bilateralmente por las partes quienes se declararon a paz y salvo; el particular contratista pretende reconocimientos económicos sobre aspectos que no fueron materia de salvedad en el acuerdo de liquidación del contrato, razón por la cual el tribunal de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda, decisión que será confirmada.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 11 de agosto de 2022 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 19 de diciembre de 2019 (fl. 18 cdno. 1), el señor Carlos Rodolfo Daza Ramírez promovió demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales en contra del Instituto Colombiano de Crédito

Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (en adelante ICETEX) con el fin de obtener las siguientes súplicas:

“PRETENSIONES PRINCIPALES

Con base en los hechos enunciados, en los documentos allegados a esta demanda y las pruebas que se llegasen a practicar durante el proceso, actuando en mi calidad de apoderado judicial del señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ** (sic), mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá e identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.227.369 de Bogotá, comedidamente manifiesto a Usted, que instauró demanda ordinarias ejerciendo la acción de **CONTROVERSIA CONTRACTUAL** contra **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) - **ICETEX**, representada legalmente por su Presidente, Doctor **MANUEL ESTEBAN ACEVEDO JARAMILLO**, o quien haga sus veces, para que previos los trámites del proceso ordinario de primera instancia, se sirva hacer las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERO.- Que se declare patrimonialmente responsable a la **NACIÓN - INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX**, por medio de su representante legal o por quien haga sus veces, por los daños causados al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ** (sic), por el desequilibrio financiero, se liquiden las prestaciones y se reconozcan los perjuicios causados, por el incumplimiento del contrato, de obra No. 2018- 0333, el cual se firmó el 24 de septiembre de 2018.

SEGUNDO.- Que se declare la liquidación del contrato de obra civil No. 2018– 0333, suscrito entre el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX**, y el Ingeniero **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ**, cuyo objeto es, **“MANTENIMIENTO DE REPARACIONES LOCATIVAS DE LA SEDE CENTRAL Y PUNTOS DE ATENCION** (sic) **A NIVEL NACIONAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX**.

TERCERO.- Que en virtud de dicha liquidación se declare judicialmente que el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX** incumplió el mencionado Contrato de Obra No. 2018-0333, por inejecución de las obligaciones contractuales a su cargo consistentes en el no pago al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ** (sic), de los valores totales correspondientes a las facturas y cuentas de cobro 1,2,3,4,5,6,7,8,8 sobre el total general del valor contratado esto es \$1.386.880.553.00, durante el plazo o vigencia de dicho contrato.

CUARTO.- Que como consecuencia de la declaración de los numerales 1, 2, 3, se declare que el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX**, ocasionó un desequilibrio

económico y financiero del mencionado Contrato de Obra N° 2018 – 0333 que deberá ser resarcido y por tanto deberá la entidad estatal establecer la ecuación contractual vigente al momento de proponer.

QUINTO.- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO (sic) EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS (sic) EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ” (sic) ICETEX** a pagar a mi Mandante el valor de la indemnización de los perjuicios causados de orden material -daño emergente y lucro cesante que le fueron ocasionados, los cuales se estiman en la suma de **QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO M/CTE (\$536.996.598)** discriminados de la siguiente forma:

a.-) La suma de **CIENTO DIEZ MILLONES TRECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE \$110.337.534**, por concepto de valores no cancelados del total del presupuesto contratado esto es \$1.386.880.553 dentro del contrato de obra No. 2018-0333.

b.-) La suma de **CIENTO DIECISÉIS SEIS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SESENTA Y CUATRO PESOS \$116.659.064 M/CTE**, por concepto de valores invertidos con recursos propios con objeto de la ejecución del contrato, por actividades no previstas y no establecidas dentro del contrato de obra Civil No. 2018 – 0333.

c.-) La suma de **DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. \$ 250.000.000**. En razón al crédito obligado, que debió hacer el señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ (sic)** para cancelar la totalidad de las deudas dejadas por el contrato de obra 2018 – 0333, reflejadas con el pagare No. 001 suscrito el 1 de octubre de 2019.

d.-) La suma **SESENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 60.000.000)** en razón a la resolución del contrato de compraventa que le fue impuesta al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ (sic)**, en su calidad de coo – prometiente comprador de acuerdo al contrato de compraventa de fecha 11 de septiembre de 2017, el cual debió dejar de lado para cumplir con el contrato de obra civil No. 2018 – 0333.

SEXTO.- Que como consecuencia de la declaratoria descrita en los numerales 1º. 2º. Y 3º. Se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO (sic) EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS (sic) EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ” (sic) ICETEX**, a pagar al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ (sic)**, la suma **EQUIVALENTE A CIEN (100 S.M.L.M.V.)** por concepto de daño al buen nombre como arquitecto reconocido a nivel nacional como contratista estatal.

SEPTIMO.- Que como consecuencia de la declaratoria descrita en los numerales 1º. 2º. Y 3º. Se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO (sic) EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS (sic) EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ (sic)” ICETEX**, a pagar al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ (sic)**, la suma **EQUIVALENTE A CIEN (100 S.M.L.M.V.)** por concepto de daño moral como arquitecto reconocido en contratación estatal.

OCTAVO.- Que se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX** a actualizar las sumas precisadas en los numerales anteriores a la fecha del correspondiente pago, para cubrir la devaluación de la moneda, con base en los intereses moratorios a la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado y permitidos por la superintendencia bancaria.

NOVENO.- Que se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX** al pago de los gastos, costas y agencia en derecho en los términos del artículo 188 del CPACA en armonía con lo dispuesto en el artículo 16 de la ley 446 de 1998 y los criterios de aplicación del artículo 199 del Decreto 2282 de 1989, esto es, las tarifas establecidas para este tipo de proceso a cuota Litis en lo atinente a las agencias en derecho y dentro de los lineamientos expuestos en la sentencia C-539 de julio 28 de 1999 de la Honorable Corte Constitucional.

DÉCIMO. - Que la entidad demandada deberá dar cumplimiento al fallo condenatorio que en su contra llegará a dictarse en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, es decir, todas las sumas se actualizarán y causarán intereses de mora.

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

Con base en los hechos enunciados, en los documentos allegados a esta demanda y las pruebas que se llegasen a practicar durante el proceso, actuando en mi calidad de apoderado judicial del señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ** (sic), mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá e identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.227.369 de Bogotá, comedidamente manifiesto a Usted, que instauró demanda ordinaria ejerciendo la acción de **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** contra **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) - **ICETEX**, representada legalmente por su Presidente, Doctor **MANUEL ESTEBAN ACEVEDO JARAMILLO**, o quien haga sus veces, para que previos los trámites del proceso ordinario de primera instancia, se sirva hacer las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERO.- Que se declare patrimonialmente responsable a la **NACIÓN - INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ” ICETEX**, por medio de su representante legal o por quien haga sus veces, por los daños causados al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ** (sic), por el desequilibrio financiero, se liquiden las prestaciones y se reconozcan los perjuicios causados, por el incumplimiento del contrato, de obra No. 2018- 0333, el cual se firmó el 24 de septiembre de 2018.

SEGUNDO.- Que se declare la liquidación del contrato de obra civil No. 2018– 0333, suscrito entre el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX**, y el Ingeniero **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ** (sic), cuyo objeto es, **“MANTENIMIENTO**

DE REPARACIONES LOCATIVAS DE LA SEDE CENTRAL Y PUNTOS DE ATENCION A NIVEL NACIONAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO (sic) EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS (sic) EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PEREZ" (sic) ICETEX.

TERCERO.- Que en virtud de dicha liquidación se declare judicialmente que el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO (sic) EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS (sic) EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PEREZ" (sic) ICETEX** incumplió el mencionado Contrato de Obra No. 2018-0333, por inejecución de las obligaciones contractuales a su cargo consistentes en el no pago al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ (sic)**, de los valores totales correspondientes a las facturas y cuentas de cobro 1,2,3,4,5,6,7,8,8

sobre el total general del valor contratado esto es \$1.386.880.553.00, durante el plazo o vigencia de dicho contrato.

CUARTO.- Que como consecuencia de la declaración de los numerales 1, 2, 3, se declare que el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO (sic) EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS (sic) EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PEREZ" (sic) ICETEX**, ocasionó un desequilibrio económico y financiero del mencionado Contrato de Obra N° 2018 – 0333 que deberá ser resarcido y por tanto deberá la entidad estatal establecer la ecuación contractual vigente al momento de proponer.

QUINTO.- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO (sic) EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS (sic) EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PEREZ" (sic) ICETEX** a pagar a mi Mandante el valor de la indemnización de los perjuicios causados de orden material -daño emergente y lucro cesante que le fueron ocasionados, los cuales se estiman en la suma de **QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO M/CTE (\$536.996.598)** discriminados de la siguiente forma:

a.-) La suma de **CIENTO DIEZ MILLONES TRECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE \$110.337.534**, por concepto de valores no cancelados del total del presupuesto contratado esto es \$1.386.880.553 dentro del contrato de obra No. 2018- 0333.

b.-) La suma de **CIENTO DIECISÉIS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SESENTA Y CUATRO PESOS \$116.659.064 M/CTE**, por concepto de valores invertidos con recursos propios con objeto de la ejecución del contrato, por actividades no previstas y no establecidas dentro del contrato de obra Civil No. 2018 – 0333.

c.-) La suma de **DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. \$ 250.000.000**. En razón al crédito obligado, que debió hacer el señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ (sic)** para cancelar la totalidad de las deudas dejadas por el contrato de obra 2018 – 0333, reflejadas con el pagare No. 001 suscrito el 1 de octubre de 2019.

d.-) La suma **SESENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 60.000.000)** en razón a la resolución del contrato de compraventa que le fue impuesta al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ (sic)**, en su calidad de

coo – prometiende comprador de acuerdo al contrato de compraventa de fecha 11 de septiembre de 2017, el cual debió dejar de lado para cumplir con el contrato de obra civil No. 2018 – 0333.

SEXTO.- Que como consecuencia de la declaratoria descrita en los numerales 1º. 2º. Y 3º. Se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX**, a pagar al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ** (sic), la suma **EQUIVALENTE A CIEN (100 S.M.L.M.V.)** por concepto de daño al buen nombre como arquitecto reconocido a nivel nacional como contratista estatal.

SÉPTIMO.- Que como consecuencia de la declaratoria descrita en los numerales 1º. 2º. y 3º. Se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX**, a pagar al señor **CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ** (sic), la suma **EQUIVALENTE A CIEN (100 S.M.L.M.V.)** por concepto de daño moral como arquitecto reconocido en contratación estatal. O

OCTAVO.- Que se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX** a actualizar las sumas precisadas en los numerales anteriores a la fecha del correspondiente pago, para cubrir la devaluación de la moneda, con base en los intereses moratorios a la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado y permitidos por la superintendencia bancaria. **NOVENO.-** Que se condene al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO** (sic) **EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS** (sic) **EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ”** (sic) **ICETEX** al pago de los gastos, costas y agencia en derecho en los términos del artículo 188 del CPACA en armonía con lo dispuesto en el artículo 16 de la ley 446 de 1998 y los criterios de aplicación del artículo 199 del Decreto 2282 de 1989, esto es, las tarifas establecidas para este tipo de proceso a cuota Litis en lo atinente a las agencias en derecho y dentro de los lineamientos expuestos en la sentencia C-539 de julio 28 de 1999 de la Honorable Corte Constitucional.

DÉCIMO.- Que las entidad demandada deberá dar cumplimiento al fallo condenatorio que en su contra llegará a dictarse en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, es decir, todas las sumas se actualizarán y causarán intereses de mora.” (fls. 14-18 cdno. 1 – mayúsculas fijas y negrillas del original).

2. Fundamento fáctico

La demanda se sustentó en lo siguiente:

- 1) El 9 de marzo de 2018, el ICETEX contrató con el señor Carlos Rodolfo Daza Ramírez el mantenimiento de la sede central y de los demás puntos de atención de la entidad a nivel nacional, por un valor de \$1.386.880.553 IVA incluido; el

equilibrio financiero del contrato se alteró por las siguientes circunstancias atribuibles a la contratante:

a) El inicio de la ejecución del contrato ocurrió cuatro (4) meses después de la adjudicación toda vez que la entidad contratante no seleccionó oportunamente al interventor, situación que generó retrasos y la necesidad de prorrogar el plazo inicialmente previsto, acuerdo que se logró mediante el oficio número uno (1), por medio del cual se amplió el plazo en dos (2) meses quince (15) días y se mantuvo el mismo precio inicialmente acordado.

b) Mediante el oficio número 2 se adicionaron actividades para algunas sedes cuya intervención no había sido prevista inicialmente y se mantuvo el mismo precio inicial.

c) Las primeras seis (6) facturas emitidas por el contratista fueron pagadas por la entidad sin descuentos tributarios; empero, a partir de la factura número 7, se realizaron descuentos indebidos por concepto de retención en la fuente, sin previo aviso al contratista y sin autorización de este.

d) Durante la ejecución se realizaron trabajos no previstos en atención a las órdenes verbales impartidas por el interventor, consistentes en desmonte de puestos de trabajo, de divisiones en vidrio y sellado de pisos, por valor de \$116.659.064, trabajos que no fueron reconocidos por la entidad contratante.

2) Las circunstancias antes referidas causaron perjuicios económicos al contratista quien se vio obligado a subcontratar algunas de esas tareas y a tomar un crédito a nombre del señor Luis Jorge Daza Ramírez para poder pagar las deudas que le generó la ejecución del contrato, lo cual alteró el equilibrio financiero del contrato que pretende que sea restablecido en la forma indicada en las pretensiones antes transcritas.

3) El contrato no se liquidó y el contratista no manifestó aceptación al proyecto de liquidación presentado por la entidad.

3. Contestación de la demanda

En la oportunidad legal, el ICETEX se opuso a las pretensiones de la demanda (fl. 33 cdno. 1 archivo contestación demanda¹) por las razones que a continuación se resumen:

- 1) El contrato fue liquidado de común acuerdo entre las partes el 5 de septiembre de 2019, sin salvedades del contratista, por lo cual este no puede reclamar reconocimientos económicos adicionales.
- 2) El ICETEX cumplió el contrato, pagó todas las sumas de dinero a las cuales se obligó y no adeuda suma alguna al contratista ni le causó perjuicios.

4. La sentencia apelada

El 11 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A denegó las súplicas de la demanda, condenó en costas a la parte demandante y fijó agencias en derecho a cargo de esta y en favor del ICETEX por la suma de \$5.000.000 (índice 41 SAMAI) con sustento en las razones que a continuación se resumen:

- 1) El contratista no dejó salvedades en los modificatorios 1 y 2 del contrato ni en el acta de liquidación definitiva del contrato por lo cual no tiene derecho a formular reclamaciones económicas.
- 2) No se alegó ni probó algún vicio del consentimiento otorgado mediante la firma del acta de liquidación bilateral.
- 3) Los aspectos relacionados con las retenciones en la fuente realizadas a los pagos en favor del contratista son un tema tributario que *“escapa de los aspectos contractuales”* (pág. 9 de la sentencia de primera instancia) y, en todo caso, la entidad contratante tenía el deber de efectuarlas.

¹ Las actuaciones del proceso se realizaron en forma digital a partir de la admisión de la demanda y están contenidas en un disco compacto adosado en el folio 33 del cuaderno 1.

4) En síntesis, *“está demostrado, que i) la entidad estatal manifestó su voluntad de liquidar sin salvedades; ii) el balance de saldos a favor del contratante y del contratista fue de \$0; iii) el CONTRATISTA no dejó salvedades al momento de suscribir la liquidación bilateral del contrato, se negaran las pretensiones de la demanda”* (página 16 de la sentencia de primera instancia – mayúsculas fijas del original).

5. El recurso de apelación

En el término legal, el contratista apeló la sentencia de primera instancia con el fin de que sea revocada y, en su lugar, se concedan las pretensiones con fundamento en lo siguiente:

1) El contratista sí manifestó sus reclamos económicos antes la entidad contratante.

2) El contratista suscribió el acto de liquidación del contrato porque la entidad condicionó el giro de los recursos a la firma de ese documento; *“si mi representado no dejó las salvedades a las que arguye el fallador, fue simplemente porque la entidad, pese a que lo tenía presionado porque tenía que firmar tal cual se envió el documento y que de lo contrario no le desembolsaría”*.

3) Fueron indebidos los descuentos tributarios realizados por la entidad.

4) Finalmente, insistió en los reclamos económicos de la demanda y consideró que el tribunal de primera instancia dejó de resolver todos los aspectos de la litis relacionados con sus expresas y precisas pretensiones económicas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite procesal, sin que se advierta nulidad que lo invalide corresponde resolver de fondo para lo cual se seguirá el siguiente derrotero: (i) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, (ii) la liquidación bilateral del contrato y sus efectos, (iii) el caso concreto y, (iv) costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

La demanda se dirigió a obtener la declaración de desequilibrio económico del contrato y el reconocimiento de sumas de dinero específicas relacionadas con los siguientes aspectos puntuales: (i) el inicio tardío de las obras, (ii) la ampliación del plazo contractual, (iii) la realización de trabajos adicionales a los inicialmente previstos y, (iv) la aplicación de descuentos tributarios que el contratista considera indebidos, sobre la consideración de que el contrato no fue liquidado y que el contratista no aceptó la liquidación propuesta por el ICETEX.

El tribunal de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda luego de verificar que el contrato sí fue liquidado bilateralmente y que el contratista no expresó ninguna salvedad ni cuestionó el consentimiento otorgado al momento de firmar el documento que la contiene; además, tampoco se dejaron salvedades al momento de suscribir los otrosí pactados, los aspectos tributarios son ajenos al contrato y, en todo caso, el ICETEX tenía la calidad de agente retenedor por lo cual podía efectuarlos.

La parte apelante insistió en sus pretensiones sobre la base de considerar que sí formuló sus reclamaciones económicas ante la entidad (aunque en momentos distintos a la firma del acta de liquidación), que su consentimiento estuvo viciado porque la entidad contratante condicionó el desembolso de los recursos a la suscripción de la mencionada acta, que sus pretensiones económicas no fueron decididas y que los descuentos tributarios realizados por el ICETEX fueron indebidos.

La Sala confirmará la sentencia apelada², toda vez que se demostró que el contrato fue liquidado bilateralmente mediante un negocio jurídico que es obligatorio para las partes y cuya nulidad no se pretendió en la demanda; dicho negocio constituye el cruce final de cuentas entre las partes y en este se declararon a paz y salvo por todo concepto sin expresar salvedades o reservas a

² Antes de analizar el fondo del asunto se verifica que no operó la caducidad del medio de control jurisdiccional de controversias contractuales, toda vez que el plazo contractual expiró el 15 de marzo de 2019, el contrato fue liquidado en forma bilateral el 5 de septiembre de 2019 (fl. 496 c. 4) y la demanda fue presentada el 19 de diciembre del mismo año (fl. 1 cdno. 1).

dicho acuerdo, razón que impide la prosperidad de las pretensiones y releva a la Sala de pronunciarse individualmente respecto de los argumentos que sustentan cada reclamación económica del demandante.

2. La liquidación bilateral del contrato y sus efectos

1) Por razón de la calidad de entidad financiera de la entidad contratante, el negocio jurídico materia de la controversia se rige por el derecho privado en los términos del parágrafo del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 15 de la Ley 1150 de 2007³, en virtud del cual el contratista fue seleccionado mediante invitación pública con la referida precisión respecto del régimen contractual aplicable.

2) Con todo, con independencia del régimen jurídico sustancial del contrato, 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 esta 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.

3) 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)⁴.

³ "Parágrafo 1°. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se registrarán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades."

⁴ "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.

4) 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 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 extinguir obligaciones y no a crearlas, por lo tanto, la liquidación no es la oportunidad para la creación de nuevas relaciones jurídicas o para novar las obligaciones contenidas en el contrato, más aun tratándose de contratos con entidades estatales, por cuanto ello atentaría contra los principios generales contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política aplicables a todos los contratos estatales, se encuentren o no regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

5) 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, una posición contraria implicaría el desconocimiento de varios axiomas o principios nomofilácticos entre los que se encuentran: la regla derivada del derecho romano “*nemo auditur propiam turpitudinem allegans*”, según la cual, nadie puede alegar su propia culpa para fundar una pretensión o reclamación; la obligatoriedad de respetar los actos propios y de no atentar contra ellos, esto es, la teoría del acto propio según la cual “*venire contra factum proprium non valet*” y, el principio de la buena fe objetiva o “*bona fides*” que debe imperar en las relaciones jurídicas sustanciales y procesales.

6) 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.

3. El caso concreto

1) Contrario a lo que se alegó en la demanda, está probado que el contrato número 2018-0333 suscrito entre el señor Carlos Rodolfo Daza Ramírez y el ICETEX sí fue liquidado de común acuerdo mediante documento que fue firmado por el

contratista sin salvedades (archivo número 23, cd fl. 33 cdno. 1), en el cual las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto relacionado con el contrato objeto de la controversia en los siguientes términos: *“las partes manifiestan que aceptan la liquidación del contrato, a partir de la fecha de suscripción de la presente acta y se liberan mutuamente de cualquier otra obligación que pueda derivarse del contrato en mención, declarándose a paz y salvo por todo concepto”* (pág. 5 acta de liquidación).

2) En ese escenario probatorio, las pretensiones económicas del demandante no tienen vocación de prosperar por cuanto declaró a paz y salvo a la entidad contratante en relación con las obligaciones derivadas del contrato, razón por la cual no era necesario que el tribunal de primera instancia resolviera puntualmente cada reclamación de la demanda, de modo que no se presentan puntos de la litis sin definir; por el contrario, se considera la sola circunstancia de haber acordado la liquidación definitiva impide la prosperidad de reclamaciones que pretendan desconocer dicho acuerdo de voluntades y releva al juzgador de analizar los reproches concretos respecto de cada reclamación particular de la demanda.

3) En el texto del acta se dejó una casilla denominada *“observaciones”* en la cual se señala: *“relacione las circunstancias especiales del contrato a liquidar v.gr, solicitudes de reconocimiento económico si hay lugar (...)”* (pág. 5 del acta de liquidación), en la cual no se plasmó ninguna salvedad, objeción o reserva por parte del contratista; por su parte, la existencia de solicitudes de reconocimiento económico formuladas por el contratista no tienen la virtualidad de desconocer o anular la liquidación bilateral, la cual comprende el conjunto de los derechos y obligaciones derivados del contrato objeto de la liquidación, por tanto, incluye todas aquellas cuestiones propuestas o reclamaciones presentadas con motivo de la ejecución del respectivo negocio jurídico.

4) De otro lado, en la demanda no se pidió la nulidad del acta de liquidación sino que, por el contrario, se negó su existencia, por lo cual no resulta admisible que en el recurso pretenda variarse la *causa petendi* de la demanda para invocar vicios del consentimiento, máxime porque esta no es la oportunidad para reformar la

demanda ni adicionar pretensiones; en todo caso, no hay evidencia en el proceso⁵ que indique que el contratista fue obligado a suscribir el documento (fuerza), que este se obtuvo mediante maniobras fraudulentas (dolo) o que no tuvo certeza del alcance de lo acordado (error).

5) En las referidas condiciones, los reclamos económicos del contratista no pueden prosperar en contravía del acuerdo que él mismo aceptó y cuyo consentimiento no desvirtuó en el presente proceso, razón por la cual se confirma la sentencia apelada.

4. Costas

En los términos del artículo 188 del CPACA hay lugar a condenar en costas del proceso a la parte vencida, razón por la cual se imponen a cargo del demandante y en favor del ICETEX y se fijan agencias en derecho de esta instancia en cuantía equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes; por la misma razón se confirmará la sentencia apelada en tanto no las impuso. Las costas se liquidarán en forma concentrada en el tribunal de primera instancia en los términos del artículo 366 del CGP.

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 :

1º) Confírmase la sentencia de 11 de agosto de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A.

2º) Condénas en costas de segunda instancia al señor Carlos Rodolfo Daza Ramírez en favor del ICETEX; **FÍJANSE** agencias en derecho a cargo del

⁵ Los testimonios recaudados (audiencia de pruebas, índice 38 SAMAI tribunal) no demuestran que se hubiera forzado al contratista a suscribir el documento; por el contrario, consta que la parte demandante desistió de las testimoniales pedidas por ella y que habían sido decretadas.

Expediente: 25000-23-36-000-2019-00903-01 (69.582)

Demandante: Carlos Rodolfo Daza Ramírez

Controversias contractuales

demandante y en favor de la demandada en cuantía equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(con aclaración de voto)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(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 de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado 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.