

CONTRATO ESTATAL- Liquidación del contrato- Objetivo- Finalización - Liquidación bilateral- Obligaciones- Omisión

El propósito de la liquidación del contrato es la búsqueda del corte definitivo de cuentas con la necesaria determinación de quién le debe a quién y cuánto, y por ende, define en qué medida y de qué manera las partes cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, procediendo al cierre del negocio jurídico saldando las respectivas cuentas a la finalización de la relación contractual.

[...] Ante el fracaso en la búsqueda de una liquidación bilateral, al cual fue convocado el contratista, la entidad contratante tiene la facultad y el deber de ejercer la potestad unilateral de liquidación como prerrogativa a través de un acto administrativo, seguido de lo cual se afirma la intervención del juez, escenario en el que se debe remover la presunción de legalidad de tal determinación, o reprochar la omisión de dicho deber y peticionar su liquidación en sede judicial.

PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS- Función- Acto administrativo- Liquidación del contrato - Unilateral

La presunción de legalidad consiste en el carácter de verdad y aplicación de buen derecho que la ley atribuye a los actos administrativos con su sola expedición; lo anterior implica entender que cuando nacen a la vida jurídica, lo son conforme al ordenamiento jurídico, dando por cierto que cumplen los elementos de validez que justifican su origen, y por ello están llamados a desencadenar sus efectos. En esa medida, para destruir la ficción que arroja de certeza legal el acto administrativo, el interesado tiene la carga de desvirtuarla ante la jurisdicción.

Así las cosas, cuando la administración realiza la liquidación unilateral del contrato se está ante una decisión que goza de presunción de legalidad y que vincula a ambas partes de la relación contractual, de manera que, para discutir sus determinaciones, y a ruego de parte, es imperativo acudir al juez ante quien se pretende derribar tal presunción. Sólo así es posible incursionar en el análisis de aquellos pedimentos que impliquen desconocer la decisión administrativa de finiquito negocial, por lo cual, quien pretenda derivar consecuencias distintas a su contenido, debe pretender su nulidad, fundamentar el vicio del que adolece, y acreditar que es merecedor de su retiro del ordenamiento jurídico.

Sin tales proposiciones no puede el juez desconocer la legalidad del acto administrativo, pues el examen de las pretensiones económicas aducidas no será la vía que autorice alterar el estado económico, jurídico y técnico definido en un acto administrativo no demandado, por cuanto tal decisión adquirió un estatus permanente de inalterabilidad en el orden jurídico que el juez está llamado a respetar. Se constata, además, que tanto el acto de liquidación unilateral, como las actuaciones efectuadas para su notificación, la interposición del recurso por la demandante y la compañía aseguradora y su resolución, obran en el

expediente, por lo que el juez está habilitado y tiene el deber de analizarlas y utilizarlas como fundamento de su decisión.

ACTO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDACION DEL CONTRATO- Presunción de legalidad- Ausencia de voluntad- Silencio- Ejecución del negocio- Revisión- Demanda-Liquidación unilateral del contrato

Entonces, si las partes en su demanda y demanda de reconvención se oponían al resultado declarado en el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, les correspondía cuestionar su presunción de legalidad y su silencio solo puede interpretarse como la ausencia de voluntad o de motivos para controvertirlo.

Conforme a lo anterior, ante la existencia de un acto administrativo que definió la liquidación del contrato, cuya legalidad no fue cuestionada, resulta improcedente el estudio del incumplimiento del contrato y la consecuente indemnización de perjuicios como pretensiones autónomas elevadas por las partes, toda vez que ese acto determinó las respectivas declaraciones sobre el particular y sus efectos se mantienen incólumes al no haberse cuestionado su validez. La revisión de la liquidación unilateral del contrato sólo puede resultar del cuestionamiento del acto administrativo que la origina, lo cual era imprescindible en el caso concreto, en tanto lo pretendido en la demanda principal y la demanda de reconvención está ligado inescindiblemente a lo expresamente definido en ese balance definitivo de cuentas, esto es, la determinación de quién debe a quién y cuánto con ocasión de la ejecución del negocio jurídico. En esa medida, resulta improcedente el estudio de valores que no fueron reconocidos al contratista en la liquidación, así como de aquellos que se definieron en ésta a favor de la entidad contratante.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 25000-23-26-000-2009-00031-01 (70573)
Demandante: Manufactura en Maderas Cimitarra LTDA.
Demandado: Instituto de Fomento Industrial -IFI- Concesión Salinas
Medio de control: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: *IFI CONCESIÓN SALINAS – Las actividades del Instituto de Fomento Industrial, con fundamento en el contrato “Concesión de Salinas” celebrado con la nación, no se identificaban con la descripción que el Decreto 366 de 1993 realizó sobre sus operaciones y funciones como entidad financiera, sino que actuaba como administrador delegado por el Gobierno Nacional para la explotación y administración de un recurso natural del Estado / ACTIVIDADES DEL IFI COMO ADMINISTRADOR DELEGADO DE LA NACIÓN - La actividad de gestión de bienes por parte del IFI Concesión Salinas no se limitaba exclusivamente a la extracción de sal, sino que su encargo abarcaba la administración de activos que aunque no fueran propiamente salinas, estaban estrechamente relacionados con su operación y funcionamiento / PRETENSIÓN DE INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO ANTE LA EXISTENCIA DE ACTO DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL - La revisión de la liquidación unilateral del contrato sólo puede resultar del cuestionamiento del acto administrativo que la origina, lo cual resulta imprescindible cuando lo pretendido está ligado inescindiblemente a lo expresamente definido en éste, como la determinación de quién debe a quién y cuánto.*

Surtido el trámite de ley sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación contra la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda de reconvención.

La demandada en reconvención solicitó revocar el fallo de primera instancia que resolvió declarar el incumplimiento del contrato 037 de 2001, la condenó a pagar la suma derivada de las cuotas no pagadas a la entidad contratante, y negó las demás pretensiones.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión ya referida, adoptada el 18 de enero de 2024¹ y corregida a través de proveído del 17 de marzo del mismo año², en la que el Tribunal

¹ Archivo 00184 del índice del aplicativo SAMAI.

² La corrección se realizó sobre el valor en letras de la condena contenida en numeral tercero de la sentencia, así: “**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR A MANUFACTURAS EN MADERA CIMITARRA LTDA.** a pagar la suma correspondiente a setecientos sesenta y un millones quinientos veintiocho



Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda principal presentada el 21 de enero de 2009³ por Manufacturas en Maderas Cimitarra LTDA. (el contratista o el recurrente) en contra del Instituto de Fomento Industrial -IFI- Concesión Salinas (la contratante o entidad pública) y, en su lugar accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda de reconvención promovida por este último⁴. A continuación, se exponen los fundamentos jurídicos y pretensiones de cada una:

Hechos y pretensiones de la demanda principal

2. Como hechos relevantes, el contratista indicó que el 6 de julio de 2001 suscribió con la entidad pública el contrato 037 de 2001 para el aprovechamiento de un bosque de pinos y su reforestación, en el predio denominado Pantano Redondo de propiedad de la contratante, ubicado en el municipio de Zipaquirá, vereda San Isidro. El plazo de ejecución fue de 4 años y 5 meses, durante el cual, la sociedad contratista tendría derecho a aprovechar las especies de pino pátula y radiata ubicadas en el predio correspondientes a 43.080 m³ de madera, reforestando el bosque con especies nativas. Como contraprestación, el contratista pagaría a la entidad contratante la suma de \$904'680.000 en 52 cuotas mensuales vencidas. Posteriormente las partes modificaron la contraprestación a cargo del contratista, en el sentido de que solo se pagaría el valor real de la madera extraída en m³.

3. A finales de diciembre del 2001 se evidenció que no se obtendría la totalidad de la madera ofrecida por la entidad contratante, pues el aprovechamiento estaría alrededor de un 25% por debajo del inventario inicial realizado por ésta. Lo anterior, generó un desequilibrio económico y financiero del contrato imputable a la contratante, pues la sociedad contratista cumplió con sus obligaciones, adquirió compromisos e invirtió en maquinaria para aprovechar la cantidad de árboles inicialmente convenida, sin que pudiera percibirla en su totalidad dado que de los

mil setecientos dieciséis pesos (\$761.528.716), de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”

³ Cuaderno 1, folios 2 - 9.

⁴ La parte resolutive a la letra dispone:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda principal, conforme con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar el incumplimiento parcial del Contrato No. 037 de 6 de julio de 2001, por parte de Manufacturas en Madera Cimitarra Ltda., conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, CONDENAR A MANUFACTURAS EN MADERA CIMITARRA LTDA. a pagar la suma correspondiente a setecientos sesenta y un millones novecientos sesenta y un mil setecientos dieciséis pesos (\$761.528.716), de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda de reconvención.

QUINTO: Sin condena en costas, ni agencias en derecho en esta instancia.

SEXTO: NOTIFÍQUESE ELECTRÓNICAMENTE la presente decisión, mediante el envío de mensaje de datos a los correos electrónicos de las partes, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y al agente del Ministerio Público al buzón de correo electrónico institucional; bajo la advertencia de que las manifestaciones deberán efectuarse de manera preferente a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación a la dirección de correo electrónico rmemorialessec03satadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co.

SÉPTIMO: La presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de Decisión virtual de la fecha, y en constancia de aceptación de su contenido se suscribe por los Magistrados que la conforman a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la plataforma SAMAI.

OCTAVO: Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por Secretaría de la Sección los gastos ordinarios del proceso, y en caso de remanentes devuélvanse al interesado.



43.080 m³ de madera ofertada por la entidad, solo existían 32.399 m³ a la terminación del contrato.

4. Con fundamento en lo anterior, solicitó ordenar a la entidad demandada cumplir en su totalidad lo pactado en el contrato y condenarla al pago de los perjuicios por daño emergente y lucro cesante que le fueron causados, estimados en \$1'000.000.000⁵.

Contestación de la demanda principal y demanda de reconvención

5. La entidad contratante⁶ se opuso a las pretensiones indicando que no incumplió el negocio jurídico y planteó como excepciones: (i) inexistencia de incumplimiento contractual de su parte⁷; (ii) excepción de contrato no cumplido⁸; (iii) el contratista no puede alegar a su favor su propia negligencia y falta de previsión⁹; e (iv) inexistencia del perjuicio alegado¹⁰.

6. Además de lo anterior, presentó demanda de reconvención con fundamento en que fue el contratista quien incumplió el contrato, por cuanto omitió: (i) acatar estrictamente al plan de manejo ambiental; (ii) realizar el aprovechamiento de manera permanente con personas idóneas; (iii) contratar a un ingeniero forestal, lo que tuvo como consecuencia que no se asegurara que el aprovechamiento causara el mínimo impacto ambiental; (iv) impedir que cayeran árboles al espejo de agua y residuos a las fuentes hídricas; (v) abstenerse de realizar nuevas vías pese a estar expresamente prohibido; (vi) realizar el aprovechamiento inicialmente sobre árboles caídos y luego de la madera en pie; (vii) proceder con la limpieza y reforestación de los de los bosquetes 3 y 4 al terminar el aprovechamiento; (viii) realizar el mantenimiento de los árboles plantados; (ix) culminar la labor de reforestación con plántulas de especies nativas y sembrar el número total de árboles exigidos; (x) reparar los daños ocasionados a los predios vecinos; y, (xi) dejar el área libre de desechos. Indicó que todo lo anterior se encontraba acreditado en los informes de interventoría y las comunicaciones cruzadas entre las partes, en especial, el informe presentado el 11 de octubre de 2007.

⁵ “1. Que la entidad demandada cumpla en su totalidad el contenido del contrato Estatal No. 037 de 2001 por cuanto no entregó la totalidad de metros cúbicos de madera ofrecidos dentro del contrato Estatal. 2. Condenase a la entidad estatal demandada IFI CONCESIÓN SALINAS a pagar a la sociedad Manufacturas en Maderas Cimitarra LTDA., el valor de los perjuicios de orden material [o la reparación del daño causado] daño emergente y lucro cesante que le fueron ocasionados, los cuales ascienden aproximadamente, a la suma de MIL MILLONES DE PESOS MCTE. (1000000000) o de conformidad con lo que resulte probado en el proceso monto que ha de ser actualizado en su valor conforme a lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. 3. A la sentencia que le ponga fin al proceso se le dé cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.”

⁶ Cuaderno 1, folios 26- 36.

⁷ Por cuanto el hecho de que finalmente no se hubieran tenido para el aprovechamiento la cantidad de metros cúbicos establecida en los pliegos, que era en todo caso aproximada, se debió a circunstancias no imputables a su responsabilidad.

⁸ Con fundamento en que el contratista: no realizó el aprovechamiento por personas idóneas; no contó con la supervisión de un ingeniero forestal; no aseguró que por el aprovechamiento se causara un mínimo impacto ambiental; no realizó el aprovechamiento primero sobre los árboles caídos y luego la madera en pie; al terminar el aprovechamiento de los bosquetes 3 y 4 no procedió a la limpieza y revegetalización de éstos; no realizó el mantenimiento de los árboles plantados; no reparó los daños ocasionados por el aprovechamiento en predios vecinos; y no dejó el área libre de desechos.

⁹ Pues el contratista omitió prever que la totalidad de la madera inicialmente prevista podía variar.

¹⁰ Dado que el demandante no detalló claramente los hechos por los cuales sufrió el lucro cesante, no realizó la cuantificación exacta del mismo, ni determinó su causalidad. En cuanto al daño emergente, indicó que el actor se limitó a narrar la compra de una maquinaria para procesar madera y el pago de salarios.



7. Igualmente, afirmó que no existió un acuerdo donde se modificara la contraprestación pactada y se le permitiera al contratista pagar solo la cantidad de madera extraída; por lo tanto, el contratista no realizó el pago oportuno de las 52 cuotas mensuales a las que se obligó, adeudando la suma de \$484.961.152 junto con los intereses de mora, que tasó en \$404.068.866.

8. Sustentado en lo anterior, solicitó declarar que el contratista incumplió el negocio jurídico y consecuentemente pidió condenarlo al pago de las cuotas mensuales dejadas de percibir por la entidad pública contratante, junto con intereses de mora, más la indemnización de los demás perjuicios que resultaren probados en el proceso¹¹.

Contestación de la demanda de reconvención

9. El contratista¹² se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda de reconvención, con fundamento en que atendió las obligaciones a su cargo y reiterando que fue la contratante quien incumplió lo estipulado, toda vez que en desarrollo del objeto contractual se encontró un faltante de metros cúbicos de madera aprovechable. Propuso como excepciones de fondo: (i) inexistencia de incumplimiento de su parte; (ii) incumplimiento contractual de la entidad pública; (iii) convicción errada de interpretación contractual; (iv) incumplimiento primario convencional; (v) cobro de lo no debido; y, (v) excepción de contrato no cumplido.

Alegatos en primera instancia

10. Surtida la etapa probatoria¹³, la entidad contratante reiteró los argumentos expuestos en la demanda de reconvención y en la contestación de la demanda principal. El contratista y el Ministerio Público guardaron silencio.

¹¹ **“PRIMERA.** - Que se declare que la sociedad MANUFACTURAS EN MADERAS CIMITARRA LTDA., con NIT 832003693-6, incumplió el contrato 037 de 2001 junto con sus modificatorios y otro si, por las razones que se exponen en la presente demanda. **SEGUNDA.** - Que, como consecuencia de lo anterior, se condene a la sociedad MANUFACTURAS EN MADERAS CIMITARRA LTDA., identificada con NIT. 832003693-6, a pagar la suma de CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y UN MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS PESOS (\$482'961.152) MONEDA CORRIENTE por concepto de las cuotas del contrato 037 de 2001, dejadas de cancelar a favor de la contratante CONCESIÓN IFI SALINAS. Adicionalmente solicito condenar a la sociedad MANUFACTURAS EN MADERAS CIMITARRA LTDA., a indemnizar los demás perjuicios causados a IFI CONCESIÓN DE SALINAS que se demuestren dentro del presente proceso. **TERCERA.** - Que se condene sobre el anterior a cancelar el valor de los intereses dejados de percibir por concepto de las cuotas dejadas de pagar por MANUFACTURAS EN MADERAS CIMITARRA LTDA., en virtud del contrato 037 de 2001. **CUARTA.** - Que se actualice la suma objeto de condena, de conformidad con las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo”.

¹² Cuaderno 3, folios 131-143

¹³ El 09 de diciembre de 2010 se decretaron como medios de prueba de Manufacturas en Madera Cimitarra LTDA.: (a) documentales aportadas con la demanda principal y en la contestación de la demanda de reconvención, (b) documentales solicitadas mediante oficio, (c) testimoniales de Viviana Orjuela Castañeda, Jazmín Colmenares Ayala y Carla Robinson Molina (d) interrogatorio del liquidador de Concesiones Salinas IFI en liquidación y (e) dictamen pericial a fin de determinar la cantidad de metros cúbicos faltantes del contrato estatal 037 de 2001 de las áreas comprendidas en pantano redondo y determinar el valor cuantificable de madera faltan <sic> de m3 establecidos en el contrato. De las pruebas solicitadas por IFI Concesión Salinas: (a) documentales aportadas con la contestación de la demanda y demanda de reconvención, (b) documentales solicitadas mediante oficio, (c) testimoniales de Joaquín Ballesteros, Jorge Castelblanco, Víctor Parra Shaio, David Rincón, Juan Andrés Carreño, Carla Robinson Molina, Eduardo Arce Caicedo y Sonia Amaya. El 18 de enero de 2011, se practicó el testimonio Jazmín Colmenares, el 19 de enero de 2011 de Carla Robinson, el 31 de mayo de 2011 el testimonio de Jorge Castelblanco y el 06 de julio de 2011



Fundamentos de la sentencia de primera instancia

11. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda principal y accedió parcialmente a las formuladas en la demanda de reconvencción. Declaró el incumplimiento del contratista y le ordenó pagar el valor de las cuotas que determinó no fueron abonadas¹⁴.
12. Explicó que, aunque el dictamen pericial practicado por solicitud del contratista no incurría en error grave, el mismo presentaba una falta de fundamentación probatoria que impedía tenerlo en cuenta para resolver el fondo del asunto.
13. A partir de la prueba documental y testimonial, encontró acreditado que el contratista incumplió sus obligaciones por cuanto no pagó el precio acordado por el aprovechamiento del bosque en la forma y cuantía definida bajo el negocio jurídico, aspecto que afirmó fue confesado por el contratista al contestar la demanda de reconvencción. Además, determinó que éste incurrió en los demás incumplimientos indicados por la entidad contratante, por cuanto: no dio estricto cumplimiento al plan de manejo ambiental; no realizó el aprovechamiento por personas idóneas; no contó con la supervisión de un ingeniero forestal; no aseguró que por el aprovechamiento se causara un mínimo de impacto ambiental; no realizó el aprovechamiento primero sobre los árboles caídos y luego la madera en pie; al terminar el aprovechamiento de los bosquetes 3 y 4 no procedió con su limpieza y revegetalización; no realizó el mantenimiento de los árboles plantados; no reparó los daños ocasionados por el aprovechamiento en predios vecinos; y no dejó el área libre de desechos.
14. Aunque se acreditó que la cantidad de metros cúbicos de madera aprovechable fue menor a la establecida en el pliego de condiciones, el contratista estaba obligado a soportar las consecuencias de tal circunstancia, toda vez que no cumplió adecuadamente los deberes y cargas que emanan de la buena fe contractual, como, por ejemplo, los de planeación y sagacidad que le son exigibles en su condición de experto. En este sentido, indicó que las menores cantidades de metros cúbicos de madera aprovechable fue un aspecto previsible al momento de ofertar, por cuanto la sociedad visitó con anterioridad el predio donde se ubicaba el bosque y tuvo acceso a toda la información técnica necesaria para confeccionar su ofrecimiento, incluyendo el plan de manejo y aprovechamiento forestal que indicaba que la existencia de un margen de error del 7.42%. Además, el contratista ofreció pagar por el aprovechamiento, sin condicionamiento alguno, la suma de

se practicó el testimonio de Edgar David Rincón. Los testimonios de Vivian Orjuela, Joaquín Ballesteros, Víctor Parra Shaio, Juan Andrés Carreño, Eduardo Arce Caicedo y Sonia Amaya no se practicaron con ocasión de su inasistencia; asimismo, se accedió al desistimiento del interrogatorio de parte al liquidador del IFI Concesión Salinas (cuaderno 2 folios 61- 77). El dictamen decretado fue aportado el 23 de septiembre de 2013.

¹⁴ “PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda principal, conforme con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia. SEGUNDO: Declarar el incumplimiento parcial del Contrato No. 037 de 6 de julio de 2001, por parte de Manufacturas en Madera Cimitarra Ltda., conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia. TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, CONDENAR A MANUFACTURAS EN MADERA CIMITARRA LTDA. a pagar la suma correspondiente a setecientos sesenta y un millones novecientos sesenta y un mil setecientos dieciséis pesos (\$ 761.528.716), de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda de reconvencción. QUINTO: Sin condena en costas, ni agencias en derecho en esta instancia”.



\$904'680.000 en 52 cuotas mensuales vencidas, entendida esta como un precio global que no dependía de la cantidad de madera existente.

15. Señaló que el contratista no allegó prueba alguna en relación con el daño emergente y lucro cesante que afirmó le fue causado, por lo que no existía fundamento para proferir condena en contra de la entidad contratante.

16. Con ocasión de lo anterior y teniendo en cuenta que no se acreditó modificación alguna en la forma de pago de las 52 cuotas pactadas, determinó que el contratista debía cancelar a favor de la entidad contratante la suma de \$482.961.152, correspondientes a los montos que no fueron pagados.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

17. El contratista presentó recurso de apelación contra la anterior decisión; alegó que el Tribunal incurrió en una indebida valoración fáctica y probatoria, y profirió una sentencia incongruente.

18. Respecto de la *indebida valoración de los hechos*, afirmó que no hubo incumplimiento de sus obligaciones, pues: ⁽ⁱ⁾ mediaron circunstancias ajenas a su voluntad y que constituían eximente de responsabilidad, que le impidieron ejecutar el contrato en el tiempo estipulado; ⁽ⁱⁱ⁾ el contratista obró de buena fe y se presentó a la licitación con la convicción de que el inventario de madera se ajustaba a la realidad; ⁽ⁱⁱⁱ⁾ las pruebas dan cuenta de que las sumas adeudadas a la entidad correspondían a algunas cuotas y no a la totalidad de aquellas; y ^(iv) la contratista incurrió en gastos directos e indirectos que deben ser reconocidos por la entidad.

19. Con relación a la *indebida valoración probatoria*, señaló que se encuentra plenamente demostrado a partir de los diferentes informes de interventoría y el otrosí del 7 de septiembre de 2005, que: ⁽ⁱ⁾ la demandada tenía conocimiento del faltante de madera y se negó a restablecer el equilibrio económico del contrato; ⁽ⁱⁱ⁾ el contratista cumplió a cabalidad sus obligaciones; ⁽ⁱⁱⁱ⁾ hubo falta de planeación por parte de la entidad estatal, quien sin realizar cálculos adecuados se comprometió a entregar cantidades de bienes fungibles a cambio de un precio. Asimismo, aseveró que las facturas y recibos aportados evidencian la inversión realizada, la proyección del negocio y su obligación con un tercero (PELDAR), y por lo tanto, el perjuicio que le fue causado.

20. Por último, sobre la *incongruencia del fallo*, adujo que, aunque en la parte considerativa del fallo se reconoció que existió un desbalance en el inventario inicial, contradictoriamente se pretende que el contratista pague a la entidad estatal la totalidad los metros cúbicos ofertados así no los haya recibido, y por otra parte, que no se podía exigir que los proponentes supieran antes de presentar sus propuestas la cantidad real de madera ofrecida en venta a partir de una visita que duró solo cuatro horas.



III. CONSIDERACIONES

Objeto del recurso de apelación

21. Sería del caso proceder con el análisis de los motivos de disenso expresados por la parte actora en el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin embargo, la Sala observa que en los medios de prueba aportados con la demanda reposa el acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico que suscita la controversia, lo que impone a la Sala dirigir su atención a las determinaciones allí adoptadas y definir sus efectos frente al *sub lite*, ante la relevancia jurídico económica que ostenta tal acto frente al análisis de las pretensiones de la demanda principal y la de reconvención, cuyo centro gravita en torno al incumplimiento y responsabilidad contractual de las partes involucradas en el negocio jurídico.

Caso Concreto

22. La Sala anticipa que revocará la sentencia de primer grado y negará las pretensiones de la demanda, dada su improcedencia al no haberse cuestionado la liquidación unilateral contenida en un acto administrativo cuya legalidad se presume, circunstancia que impide el estudio de las pretensiones autónomas elevadas por las partes consistentes en declarar el incumplimiento del contrato y definir la consecuente indemnización de perjuicios, pues estos aspectos fueron definidos en dicho acto y sus efectos se mantienen incólumes al no haberse cuestionado su validez.

23. El Instituto de Fomento Industrial (IFI) creado por el Decreto 1157 de 1940, para el momento de la celebración del contrato que suscita la controversia (año 2001), tenía el carácter de sociedad de economía mixta del orden nacional con régimen asimilado al de las empresas industriales y comerciales del Estado, por virtud de la participación accionaria mayoritaria estatal. Igualmente, se consideraba como una entidad financiera de carácter especial en los términos del Estatuto Orgánico para el Sistema Financiero (EOSF)¹⁵, y por ende, con fundamento en el parágrafo 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos realizados en el giro ordinario de las actividades propias su objeto social se encontraban exceptuados del régimen establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) y se regían por las normas de derecho privado. No obstante, este instituto actuaba en una calidad y con un propósito distinto bajo la denominación de IFI Concesión Salinas.

24. Con la Ley 41 de 1968 se autorizó al Gobierno Nacional para suscribir un contrato con el IFI, cuyo objeto consistiría en la explotación, beneficio y

¹⁵ El texto del Decreto Ley 663 de 1993 “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”, vigente para el momento de celebración del contrato, esto es, previo a las modificaciones introducidas por la Ley 795 de 2003, establecía en su artículo 253 que en desarrollo de su objeto social, el IFI podía “Realizar todas las operaciones de las corporaciones financieras, con las ventajas, restricciones y prohibiciones establecidas para éstas en el presente Estatuto, en cuanto no pugnen con su régimen jurídico especial”. Por su parte, en el parágrafo del artículo 253, dispuso que en lo no regulado por el capítulo V de esa norma, “el Instituto de Fomento Industrial, IFI, se regirá por las disposiciones de las corporaciones financieras”.



administración de las salinas terrestres y marítimas de propiedad de la Nación, para lo cual, se hizo al Instituto un traspaso a título de aporte de capital de las instalaciones mineras e industriales de la Concesión Salinas del Banco de la República.

25. Con base en lo anterior, mediante escritura pública 1753 del 2 de abril de 1970, de la Notaría Séptima de Bogotá, la Nación, representada por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, celebró con el IFI el contrato “*Concesión de Salinas*”, en virtud del cual, según su cláusula sexta, el Gobierno otorgó en concesión a ese instituto todas las salinas terrestres y marítimas de propiedad nacional para que éste las explotara y administrara, tanto las existentes en ese momento, como las que posteriormente se establecieran.

26. Para asegurar el cumplimiento de las funciones de administración, exploración, explotación y comercialización de la sal y de sus derivados encargadas por la Nación al IFI bajo el contrato “*Concesión de Salinas*”, ajenas a la actividad financiera propia de éste, en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 1205 de 1969 conforme al cual ello se haría por el último “*con autonomía, y su planta administrativa será independiente de la del mismo Instituto, en tal forma que la administración de la Concesión, su contabilidad y tesorería funcionen independiente y separadamente del Instituto*”, se creó al interior del instituto una dependencia denominada Instituto de Fomento Industrial – Concesión Salinas (IFI Concesión Salinas), con contabilidad, administración y tesorería independientes del IFI y sujeta a las normas de auditoría y vigilancia de éste. De esta forma, aunque el IFI Concesión Salinas no era una persona jurídica diferente del instituto, sí tenía una actividad separada en el marco del negocio jurídico celebrado con la Nación.

27. La Sala de Consulta y del Servicio de esta Corporación, en conceptos 934 del 7 de febrero de 1997 y 1190 del 5 de mayo de 1999 que la Sala comparte, se pronunció sobre la naturaleza del contrato “*Concesión de Salinas*” aclarando que su tipología obedecía a la de un contrato de administración delegada, y no a un contrato de concesión, toda vez que el derecho otorgado a IFI Concesión Salinas comprendió no solamente las actividades dirigidas a la extracción técnica de sustancias minerales para su aprovechamiento, sino que se extendió al ejercicio de facultades administrativas, emanadas de la voluntad de la entidad contratante, en relación con la elaboración, refinación y el comercio de los productos derivados de las salinas, sustrayendo al IFI Concesión Salinas del marco de autonomía que le permitiera actuar por su cuenta y riesgo, y lo ubicaron en condición de representante de la entidad contratante.

28. El contrato de administración delegada fue prorrogado hasta el 31 de diciembre del 2000 a través del Decreto 539 de 2000 y posteriormente al 31 de diciembre de 2001 con el Decreto 2803 de 2000.

29. Por tanto, aunque el IFI fuera una entidad de carácter financiero, sujeta a las disposiciones especiales del EOSF en razón a su objeto social, sus actividades como IFI Concesión Salinas con fundamento en el contrato “*Concesión de Salinas*” no se identificaban con la descripción que el Decreto 633 de 1993 realizó sobre las operaciones y funciones propias de las corporaciones financieras del instituto, sino



que actuaba como administrador delegado por el Gobierno Nacional para la explotación y administración de un recurso natural del Estado, con el fin de realizar como su representante los actos y contratos necesarios en procura de su aprovechamiento en favor de la Nación.

30. Si bien la Ley 80 de 1993 en su artículo 76 excluyó de su amparo normativo a los contratos relacionados con la explotación de recursos naturales renovables y no renovables y a los concernientes a su comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de esas actividades, indicando que debían regirse por la legislación especial aplicable, la normatividad vigente en materia de exploración, explotación, procesamiento y comercialización de la sal se hallaba recogida para la época de la celebración del contrato que se estudia en el Código de Minas, adoptado a través de la expedición del Decreto 2655 de 1988, compilación que, a su turno, determinó que sus disposiciones no serían aplicables a los negocios jurídicos que tuvieran como fuente el contrato “*Concesión de Salinas*”, con independencia de que su objeto guardara relación con la explotación, procesamiento y comercialización de las salinas nacionales¹⁶.

31. Por otra parte, la actividad de gestión de bienes por parte del IFI Concesión Salinas no se limitaba exclusivamente a la extracción de sal, sino que su encargo abarcaba la administración de una amplia variedad de activos que, aunque no fueran propiamente salinas, estaban estrechamente relacionados con su operación y funcionamiento, como terrenos utilizados para actividades complementarias o destinados a infraestructura de apoyo (almacenes, campamentos, vías de acceso), así como la gestión y conservación de reservas naturales en el entorno donde operaba, como el predio “*Pantano Redondo*”¹⁷ ubicado en el municipio de Zipaquirá y en un Área de Reserva Forestal Protectora denominada “*Nacimiento del Río Susagua y Pantano Redondo*”, declarada mediante resolución 024 de 1993 del Departamento Nacional de Planeación y el Acuerdo CAR 017 de 1992, la cual, según el Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables), debía ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales.

32. El Decreto 2811 de 1974 estableció, entre otros, que: ⁽ⁱ⁾ son aprovechamientos forestales *persistentes* los que se efectúan con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas que permitan la

¹⁶ “ARTÍCULO 321. SALINAS MARÍTIMAS Y TERRESTRES. Las explotación de las salinas marítimas y terrestres, así como la elaboración, refinación y expendio de sal y demás productos resultantes, continuarán rigiéndose por el contrato de administración delegada, conocido como “*Concesión Salinas*”, celebrado con el Instituto de Fomento Industrial, mediante la Escritura Pública número 753 de abril 2 de 1970. Terminado dicho régimen se explotarán por el sistema de aportes otorgados a empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional o a la entidad que determine el Ministerio”.

¹⁷ La relación del IFI Concesión Salinas con la zona del Pantano Redondo, tiene fundamento en la administración de recursos hídricos y la infraestructura relacionada con las salinas de Zipaquirá. Conforme al informe de la Junta Directiva del Banco de la República del 26 de abril de 1950, esa entidad, como administrador de la Concesión Salinas, ejecutó obras para perfeccionar la explotación de sal y contribuir al bienestar social. En lo que respecta a las salinas terrestres de Zipaquirá, construyó el embalse del Pantano Redondo, con el fin de suministrar agua a la población de ese municipio y atender las necesidades de la mina. Bajo las cláusulas sexta y séptima del contrato de administración delegada, el IFI bajo la “*Concesión Salinas*”, asumió todas las funciones que le correspondían al Banco de la República con respecto a la explotación y administración de las salinas marítimas y terrestres de la Nación, incluyendo la administración de los bienes afectos a la explotación y comercialización de la sal. En el informe de gestión del 21 de octubre de 2002 del Director General del IFI concesión Salinas, Álvaro Francisco frías Acosta, correspondiente al periodo 1995-2002, se explica que Pantano Redondo es un bosque ubicado en el municipio de Zipaquirá, Vereda de San Isidro, que está contenido en un lote de terreno donde además existe un embalse de aproximadamente 36 hectáreas, recurso hídrico que se utiliza para el proceso de disolución de sal roca.



renovación del recurso¹⁸; (ii) las áreas de reserva forestal sólo pueden destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques, garantizando en todo caso su recuperación y supervivencia¹⁹; y, (iii) los aprovechamientos forestales *persistentes* de los bosques naturales o artificiales ubicados en baldíos y demás terrenos de dominio público pueden hacerse directamente y por administración delegada, o mediante asociación, concesión o permiso de la Corporación Autónoma Regional (CAR) correspondiente, previa solicitud formal, conforme a su función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción²⁰. El Decreto 1796 de 1996, que adoptó el régimen de aprovechamiento forestal, establece que éste corresponde al uso de los recursos maderables y no maderables provenientes de la flora silvestre y de las plantaciones forestales, entendidas éstas como los bosques originados por “*la intervención directa del hombre*”. Los decretos 2811 de 1974 y 1796 de 1996 no contienen alguna disposición relativa al régimen de los contratos celebrados por las entidades públicas tendientes a realizar actividades de aprovechamiento.

33. En este contexto normativo, la entidad demandada, como administradora delegada de la Nación, evidenció la necesidad de llevar a cabo un programa de aprovechamiento de unas plantaciones forestales exóticas ubicadas en el predio denominado “Pantano Redondo”, así como su reforestación con vegetación nativa para mejorar la regulación hídrica de la zona y aumentar su biodiversidad, evitando a su vez la pérdida de la plantación existente ante su grado de maduración y ante la evidencia de una gran cantidad de árboles caídos. En consecuencia, solicitó permiso a la CAR para dicho propósito y el 21 de noviembre de 2000, con la Resolución 655²¹, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la autorizó para aprovechar 38.934 árboles equivalentes aproximadamente a 43.080 m³ de madera, durante 5 años a partir de la ejecutoria de tal resolución.

34. Con fundamento en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, que autoriza a los representantes legales de las entidades públicas dirigir licitaciones para celebrar contratos estatales, el 7 de mayo a través de la Resolución 1769 de 2001²² el director del IFI Concesión Salinas ordenó la apertura de la Licitación Pública 002 de 2001, con el fin de contratar a un tercero que se encargara de las actividades de aprovechamiento forestal y reforestación del área aprovechada de un bosque de pino ubicado en el municipio de Zipaquirá en el predio denominado “Pantano Redondo”²³.

35. Conforme al Plan de Manejo y Aprovechamiento Forestal que suscitó el permiso otorgado por la CAR y que haría parte del negocio jurídico a celebrar, la responsabilidad del proceso de aprovechamiento del bosque sería en todo caso del

¹⁸ Artículo 213.

¹⁹ Artículo 207.

²⁰ Ley 99 de 1993. “ARTÍCULO 31. Funciones. (...) 2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente (...) 9. (...) Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva”.

²¹ Cuaderno 1, folios 302-309

²² Cuaderno 6, folios 1915-1916.

²³ Cuaderno 15, folio 1-2.



IFI Concesión Salinas, quien se apoyaría en la interventoría a contratar. Además, en razón de la naturaleza estatal de la entidad contratante, el objeto del negocio jurídico, el tipo de bien a explotar, la gestión que desarrollaba el IFI Concesión Salinas en relación con éste -en su calidad de administrador delegado de la Nación- y ante la inexistencia de supuestos para que pudiera contratar bajo normas distintas a las previstas en la Ley 80 de 1993, se determinó que el contrato se registraría por ésta.

36. Procesadora de Maderas Cimitarra Ltda. (hoy demandante), presentó oferta económica por \$904'680.000 que pagaría de forma vencida en cincuenta y dos (52) cuotas mensuales por un valor de \$17.397.692,00²⁴, y el 4 de julio de 2001, se profirió por parte del IFI Concesión Salinas la Resolución 779 de 2001²⁵ por medio de la cual se le adjudicó la licitación pública.

37. El 6 de julio de 2001 la parte actora y la entidad demandada suscribieron el contrato 037²⁶ para realizar las labores de aprovechamiento y reforestación del predio "Pantano Redondo", con un plazo inicial de cuatro (4) años y cinco (5) meses contados de la fecha de aprobación de las garantías o del acta de inicio, instrumento que se suscribió el 16 de julio de 2001²⁷. Se pactó que el aprovechamiento debía hacerse conforme a los pliegos, la oferta presentada por el contratista, el Plan de Manejo y Aprovechamiento Forestal y el acto administrativo de la CAR que lo aprobó. Asimismo, se estipuló en la cláusula novena que para todos los efectos el régimen legal del contrato sería el previsto por la Ley 80 de 1993.

38. Durante la ejecución del contrato se suscribieron 6 otrosíes en los que se modificó, entre otras, el plazo del contrato, siendo su fecha de terminación el 20 de septiembre de 2007²⁸. También, se presentaron diferencias entre las partes con ocasión de un presunto desequilibrio económico y financiero del contrato por un porcentaje faltante de madera a extraer, razón por la cual, el 6 de julio de 2006 se llevó a cabo audiencia de conciliación²⁹ ante la procuraduría décima (10) judicial con el fin de que se llegara a un acuerdo sobre ese asunto, pero se declaró fallida el 1 de noviembre de 2006.

39. El 3 de septiembre de 2008 la entidad contratante invitó al contratista a realizar la liquidación bilateral del contrato³⁰, y ante su inasistencia, el 17 de septiembre de 2008 profirió la Resolución 81 por medio de la cual adoptó la liquidación unilateral del contrato³¹, estableciendo que la contratista adeudaba la suma de \$906.440.788 por concepto de capital, interés, impuesto de timbre y sanción por cheques sin fondos. Esta fue notificada a través de edicto del 17 de septiembre de 2008, que fue desfijado el 1 de octubre siguiente³².

²⁴ Cuaderno, 18, folios 2126-2132.

²⁵ Cuaderno 12, folios 4229 -4231.

²⁶ Cuaderno 3, folios 17-22.

²⁷ Cuaderno 4, folio 206.

²⁸ Cuaderno 3, folios 55-58

²⁹ Cuaderno 6, folio 1689.

³⁰ Cuaderno 1, folio 112.

³¹ Cuaderno 1 folio 113-116.

³² Cuaderno 1, folio 124.



40. El 23 de diciembre de 2008, con la Resolución 103 de ese año³³, se resolvieron los recursos de reposición interpuestos por el contratista y la compañía aseguradora, donde se excluyeron de la liquidación los valores por concepto de cheques girados y no pagados (\$8.582.690) y se descontaron de los intereses adeudados el valor por el cual se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria (\$90.468.000).

41. El 13 de enero de 2009 la contratista presentó solicitud de revocatoria directa del acto administrativo a través del cual se adoptó la liquidación unilateral³⁴, la cual fue rechazada a través de Resolución del 09 de marzo de 2009³⁵ alegando su improcedencia al haberse presentado los recursos procedentes en sede administrativa.

42. A partir de lo expuesto anteriormente, se observa que el contrato objeto de controversia fue liquidado unilateralmente en determinaciones que están acompañadas de los atributos que emergen de tal naturaleza, como ocurre con la presunción de legalidad, la que debe conservarse por cuanto las citadas resoluciones que no fueron demandadas en este proceso. En consecuencia, la determinación del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes y el corte final de cuentas del negocio jurídico definido en estos actos se presume válido y conserva su legalidad, y, por ende, no es posible adoptar determinaciones que resultarían contrarias al fin del acto de liquidación.

43. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterativa respecto de la necesidad de solicitar en juicio la nulidad del acto administrativo que liquide unilateralmente el contrato, cuando éste ha sido expedido y notificado con anterioridad a la demanda -o a la oportunidad procesal para reformarla- y se pretenda el reconocimiento de un derecho o prestación que de ser aceptada sería contraria a lo definido en ese balance definitivo³⁶. Se recuerda que el propósito de la liquidación del contrato es la búsqueda del corte definitivo de cuentas con la necesaria determinación de quién le debe a quién y cuánto, y por ende, define en qué medida y de qué manera las partes cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, procediendo al cierre del negocio jurídico saldando las respectivas cuentas a la finalización de la relación contractual.

44. Por lo anterior, y ante el fracaso en la búsqueda de una liquidación bilateral, al cual fue convocado el contratista, la entidad contratante tiene la facultad y el deber de ejercer la potestad unilateral de liquidación como prerrogativa a través de un acto administrativo, seguido de lo cual se afirma la intervención del juez, escenario en el

³³ Cuaderno 1, folios 125-135.

³⁴ Cuaderno 10, folios 3209-3217.

³⁵ Cuaderno 10, folios 3262-3264.

³⁶ Esta posición ha sido reiterada por las distintas Subsecciones de la Sección Tercera. Al respecto pueden verse las siguientes sentencias: Subsección A: 17 de octubre de 2012, Exp. 25290, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; 2 de mayo de 2013, Exp. 3949 y 13 de abril de 2016, Exp. 33792, C.P. Hernán Andrade Rincón; 30 de agosto de 2017, Exp. 52510; 14 de marzo de 2018, Exp. 55671; 21 de junio de 2018, Exp. 56488; y 16 de agosto de 2018, Exp. 57649, C.P. Marta Nubia Velásquez; 31 de enero de 2019, Exp. 37910 y 20 de mayo de 2019, Exp. 60851 de 2019 C.P., Marta Nubia Velásquez; Exp. 38965, C.P. María Adriana Marín; 20 de noviembre de 2020, Exp. 47201, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. Subsección B: 9 de julio de 2021, Exp. 58602, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Subsección C: 1 de junio de 2020, Exp. 48668, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.



que se debe remover la presunción de legalidad de tal determinación, o reprochar la omisión de dicho deber y peticionar su liquidación en sede judicial.

45. Se recuerda que la presunción de legalidad consiste en el carácter de verdad y aplicación de buen derecho que la ley atribuye a los actos administrativos con su sola expedición; lo anterior implica entender que cuando nacen a la vida jurídica, lo son conforme al ordenamiento jurídico, dando por cierto que cumplen los elementos de validez que justifican su origen, y por ello están llamados a desencadenar sus efectos. En esa medida, para destruir la ficción que arroja de certeza legal el acto administrativo, el interesado tiene la carga de desvirtuarla ante la jurisdicción.

46. Así las cosas, cuando la administración realiza la liquidación unilateral del contrato se está ante una decisión que goza de presunción de legalidad y que vincula a ambas partes de la relación contractual, de manera que, para discutir sus determinaciones, y a ruego de parte, es imperativo acudir al juez ante quien se pretende derribar tal presunción. Sólo así es posible incursionar en el análisis de aquellos pedimentos que impliquen desconocer la decisión administrativa de finiquito negocial, por lo cual, quien pretenda derivar consecuencias distintas a su contenido, debe pretender su nulidad, fundamentar el vicio del que adolece, y acreditar que es merecedor de su retiro del ordenamiento jurídico.

47. Sin tales proposiciones no puede el juez desconocer la legalidad del acto administrativo, pues el examen de las pretensiones económicas aducidas no será la vía que autorice alterar el estado económico, jurídico y técnico definido en un acto administrativo no demandado, por cuanto tal decisión adquirió un estatus permanente de inalterabilidad en el orden jurídico que el juez está llamado a respetar. Se constata, además, que tanto el acto de liquidación unilateral, como las actuaciones efectuadas para su notificación, la interposición del recurso por la demandante y la compañía aseguradora y su resolución, obran en el expediente, por lo que el juez está habilitado y tiene el deber de analizarlas y utilizarlas como fundamento de su decisión³⁷.

48. A la luz de lo anterior, en el caso se observa que al momento de presentarse la demanda (21 de enero de 2009), la entidad demandada ya había proferido y notificado el acto administrativo de liquidación del contrato; inclusive, la parte actora había solicitado su revocatoria directa días antes, por lo que es evidente que conocía de la existencia y contenido del acto y estaba en condiciones de formular la pretensión de nulidad de manera que al no hacerlo se avino a sus efectos, entre ellos, el de dar cierre definitivo a la relación negocial.

49. Lo mismo se predica de la entidad contratante, quien conocía el acto que ella misma profirió y se encuentra sujeta a lo definido en él respecto del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y los saldos a su favor, sin que pueda pretender el reconocimiento de conceptos que ya fueron allí definidos. Lo que correspondía a la entidad era hacer valer el carácter ejecutivo del acto de liquidación por los valores a su favor, sin perjuicio de la reclamación judicial que, si lo estimaba,

³⁷ El artículo 306 del CPC dispone que “Cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción, deberá reconocerla oficiosamente, en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda”.



podía presentar en sede de lesividad para el restablecimiento del derecho que seguiría a la declaratoria de nulidad del acto. De cualquier manera, no es inverosímil para esta Sala considerar que la demanda de reconvención se formuló “por si acaso”, expresión que denota una ausencia de actualidad pero alta dosis de incredulidad en el cierre definitivo que debió producir el acto de liquidación, motivación que no debió ser permitida por el Tribunal de primera instancia.

50. Entonces, si las partes en su demanda y demanda de reconvención se oponían al resultado declarado en el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, les correspondía cuestionar su presunción de legalidad y su silencio solo puede interpretarse como la ausencia de voluntad o de motivos para controvertirlo³⁸.

51. Conforme a lo anterior, ante la existencia de un acto administrativo que definió la liquidación del contrato, cuya legalidad no fue cuestionada, resulta improcedente el estudio del incumplimiento del contrato y la consecuente indemnización de perjuicios como pretensiones autónomas elevadas por las partes, toda vez que ese acto determinó las respectivas declaraciones sobre el particular y sus efectos se mantienen incólumes al no haberse cuestionado su validez. La revisión de la liquidación unilateral del contrato sólo puede resultar del cuestionamiento del acto administrativo que la origina, lo cual era imprescindible en el caso concreto, en tanto lo pretendido en la demanda principal y la demanda de reconvención está ligado inescindiblemente a lo expresamente definido en ese balance definitivo de cuentas, esto es, la determinación de quién debe a quién y cuánto con ocasión de la ejecución del negocio jurídico. En esa medida, resulta improcedente el estudio de valores que no fueron reconocidos al contratista en la liquidación, así como de aquellos que se definieron en ésta a favor de la entidad contratante.

52. Las situaciones expuestas impiden acceder a las pretensiones de la demanda principal y de la demanda de reconvención. En consecuencia, la Sala revocará la sentencia de primer grado y negará las pretensiones.

Condena en costas

53. Como no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del CCA., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

IV. PARTE RESOLUTIVA

54. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

³⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 4 de abril de 2017, Exp. 11001-03-06-000-2016-00210-00 (2316), C.P. Álvaro Namén Vargas.



Expediente: 25000-23-26-000-2009-00031-01 (70.573)
Demandante: Manufactura en Maderas Cimitarra LTDA.
Demandado: IFI Concesión Salinas
Acción: Controversias contractuales

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 18 de enero de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda principal y la demanda de reconvencción.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN**

**FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

**FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI.

