

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Liquidación bilateral – Cruce de cuentas – Fuerza vinculante – Acuerdo de voluntades – Paz y salvo – Obligatoriedad del acta de liquidación – Vicios del consentimiento – Salvedades expresas – Consentimiento – Error, fuerza y dolo**

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.

En esa línea de pensamiento, la fuerza jurídica vinculante del acta de liquidación bilateral proviene de la naturaleza del acuerdo de voluntades que contiene, por esa precisa razón no es posible desatender el contenido obligacional incorporado, pues su finalidad está encaminada a que las partes puedan declararse a paz y salvo.

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 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.

## **LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL – Salvedades expresas – Salvedades claras y específicas – Salvedades genéricas – Cruce de cuentas – Reclamación judicial – Inconformidades del contratista – Incumplimiento contractual – Mayor permanencia en obra**

La Sala advierte que aceptar fórmulas generales y abstractas consignadas en la salvedad del acta de liquidación bilateral implicaría desconocer los efectos del cruce de cuentas del contrato y abriría la posibilidad para que se reclame, tal como lo ha precisado la Sala:

“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.

(...). 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, como ocurre en este caso. (...).” (resalta la Sala).

En ese contexto, como la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral del contrato por parte de la contratista ahora parte demandante coincide únicamente con los hechos relacionados a (i) a la supuesta ejecución de la ingeniería básica del proyecto 2; (ii) a los avances de la ingeniería de detalle del proyecto 1 antes de suscribirse el otrosí no. 1 y, (iii) mayor permanencia en obra como consecuencia de la política de austeridad de Ecopetrol SA, se procederá con la determinación del régimen jurídico de Ecopetrol SA y, finalmente, se desarrollará lo relacionado con el supuesto incumplimiento de Ecopetrol en los precisos puntos a los que se ha hecho referencia.

**RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA - Régimen Jurídico Aplicable – Régimen de derecho privado – Régimen contractual – Equilibrio económico del contrato – Restablecimiento de la conmutatividad contractual – Incumplimiento contractual – Alcance de las obligaciones pactadas**

Al respecto, sobre el régimen jurídico aplicable a Ecopetrol el artículo 6 de la Ley 1118 de 2006 dispuso que “[t]odos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa”.

[...]Sobre ese punto del análisis pone de presente la Sala que, como la entidad contratante es una sociedad de economía mixta, regida por sus propios estatutos y vinculada al Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 1118 de 2006 “[t]odos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa.

De acuerdo con el régimen contractual detallado, en el presente asunto no aplica el rompimiento del equilibrio económico del contrato en los términos de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de lo anterior, tampoco corresponde analizar si hay lugar a restablecer la conmutatividad contractual, por cuanto las alegaciones del contratista se enmarcan en el supuesto incumplimiento de Ecopetrol SA, motivo por el cual, se estudiará si en efecto la referida entidad demandada desconoció el alcance y términos de lo pactado.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiséis (2026).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 68001-23-33-000-2018-00492-01 (73.415)  
**Demandante:** ARQUITECK Y ASOCIADOS LTDA  
**Demandado:** ECOPETROL SA  
**Medio de control:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES –  
INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO – CONTRATO  
REGIDO POR EL DERECHO PRIVADO  
**Asunto:** APELACIÓN DE SENTENCIA

*Síntesis del caso: la demanda se circunscribe a la discusión sobre de los incumplimientos de Ecopetrol en la ejecución del contrato no. MA-0031705 de 2013 suscrito con la compañía Arquitect & Asociados Ltda, que condujeron al rompimiento del equilibrio económico del mismo, por cuanto no se reconocieron las mayores actividades, mayor permanencia de obra ni el stand by ocasionado por decisiones de la entidad demandada; el tribunal de primera instancia concedió parcialmente las súplicas de la demanda. Inconforme con la decisión ambas partes se opusieron a la sentencia por cuanto, de una parte, Ecopetrol SA insiste en la omisión de análisis de las pruebas que conforman el expediente y que acreditan los acuerdos transaccionales suscritos entre las partes y, de otra, la parte actora solicita el reconocimiento de los mayores valores de ejecución de obra no concedidos en primera instancia.*

*Temas: contrato regido por el derecho privado – autonomía de la voluntad – actos contractuales – incumplimiento del contrato.*

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia de 10 de julio de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander que declaró el incumplimiento de Ecopetrol SA y en consecuencia la condenó por los sobrecostos e ingeniería básica, la condenó en abstracto por el valor del avance de la ingeniería a detalle, declaró no probadas las excepciones propuestas y denegó las demás súplicas de la demanda (índice no. 120 SAMAI – gestión otros despachos), en los siguientes términos:

**“PRIMERO: DECLARAR** que ECOPETROL S.A. incumplió el contrato No. MA-0031705 celebrado el 15 de octubre de 2013 con ARQUITECK Y ASOCIADOS LTDA., cuyo objeto fue la consultoría para el desarrollo de las ingenierías básica y de detalle para la optimización del edificio 9 y la ingeniería básica y de detalle para la expansión del edificio 9 en el Instituto Colombiano del Petróleo, al no reconocer y pagar (i) la totalidad de las cantidades ejecutadas de ingeniería básica del proyecto 1, (ii) los avances de la ingeniería de detalle del proyecto 1 antes de que se comunicara la

política de austeridad de la entidad, y (iii) los sobre costos derivados del stand by generado entre la entrega de la ingeniería conceptual con alto nivel de detalle por parte de Ecopetrol y el inicio del proyecto 2 a cargo de Arquitect.

**SEGUNDO: CONDENAR** a ECOPETROL S.A. a reconocer y pagar a la sociedad ARQUITECK Y ASOCIADOS LTDA., identificada con el NIT 900.257.358- 1, representada legalmente por PABLO GERMÁN RODRÍGUEZ AGUDELO, identificado con C.C. No. 79.591.960, las siguientes sumas indexadas:

- (i) Ciento treinta y tres millones setecientos ochenta mil quinientos ocho pesos con veintiséis centavos (\$133.780.508,26), correspondiente al valor de 5.601,88 m2 de ingeniería básica del proyecto 1 aprobada y no pagada por la entidad, de conformidad con la cláusula cuarta del contrato; y
- (ii) Ciento cincuenta millones seiscientos noventa y cuatro mil trescientos veinte pesos con veintiséis centavos (\$150.694.320,26), correspondiente a los sobre costos asumidos por el período de stand by del 9 de febrero al 18 de marzo de 2015, por razones no imputables a la contratista, de conformidad con la cláusula quinta de las Condiciones Generales de Contratación.

**TERCERO. CONDENAR EN ABSTRACTO** a ECOPETROL S.A. a reconocer y pagar a la sociedad ARQUITECK Y ASOCIADOS LTDA el valor del avance de la ingeniería de detalle del proyecto 1, el cual se determinará en el respectivo incidente de regulación de perjuicios, de acuerdo con los parámetros indicados en el numeral 2.15 del literal E de esta sentencia.

**CUARTO. NEGAR** las demás pretensiones.

**QUINTO. DECLARAR** no probadas las excepciones propuestas por Ecopetrol denominadas (i) caducidad del medio de control, (ii) ausencia de responsabilidad contractual, (iii) alcance de los acuerdos modificatorios, (iv) cumplimiento de las obligaciones contractuales, (v) desconocimiento de la buena fe objetiva, (vi) abuso del derecho, (vii) enriquecimiento sin causa y (viii) cobro de lo no debido, salvo en lo que respecta a la pretensión de reconocimiento de las cantidades de ingeniería básica del proyecto 2, frente a la cual se declaran probadas las excepciones (ii), (iii) y (viii).

**SEXTO: ORDENAR** a la entidad demandada dar cumplimiento a la sentencia dentro de los términos señalados en los artículos 189 y s.s. del CPACA.

**SÉPTIMO. SIN CONDENAS** en costas.

**OCTAVO.** Las condenas líquidas se regirán por lo dispuesto en los artículos 187 y 192 del CPACA, en lo relativo a la indexación y la causación de intereses moratorios. Las sumas reconocidas en el numeral segundo fueron actualizadas hasta la fecha de esta sentencia; en caso de apelación y posterior confirmación, deberán ser nuevamente indexadas con base en el IPC histórico y el vigente al momento de la ejecutoria.

**NOVENO.** Una vez en firme esta providencia, por Secretaría **EXPÍDASE** copia auténtica de la misma con la respectiva constancia de notificación, ejecutoria y de ser primera copia que presta mérito ejecutivo, y **ARCHÍVESE** el expediente previas las constancias en el sistema de gestión judicial SAMAJ. (fls. 67 y 68 *ibidem* – negrillas y mayúsculas fijas del texto original).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito radicado el 31 de mayo de 2018 en el Tribunal Administrativo de Santander la compañía Arquitect y Asociados SAS actuando por intermedio de apoderado judicial interpuso demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de controversias contractuales<sup>1</sup> (fls. 1 a 48 documento no. 1) con las siguientes súplicas:

#### **“A. PRETENSIÓN PRINCIPAL.**

**PRIMERO. SÍRVASE DECLARAR CONTRACTUAL Y ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE A ECOPETROL SA, IDENTIFICADA CON EL NIT. 899.999.068-1, POR LOS PERJUICIOS OCASIONADOS A LA SOCIEDAD ARQUITECK Y ASOCIADOS LDA, identificada con el NIT 900.257.358-1, DERIVADAS DEL CONTRATO MA-0031705, POR EL ROMPIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO, REPRESENTADO EN LA MAYOR PERMANENCIA EN OBRA Y EN EL CAMBIO DEL OBJETO CONTRACTUAL CON EJECUCIÓN DE MAYORES CANTIDADES DE ÍTEMS, LOS CUALES CONSECUENCIALMENTE CONDUJERON A UN INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.**

**SEGUNDO. EN CONSECUENCIA, SÍRVSE CONDENAR A ECOPETROL SA. IDENTIFICADA CON EL NIT. 899.999.068-1, A REPARAR EL PERJUICIO MATERIAL CONCERNIENTE AL daño emergente pasado, DE LA SOCIEDAD ARQUITECK Y ASOCIADOS LTDA, identificada con el NIT. 900.257.358-1, DERIVADAS DEL CONTRATO MA-0031705, consistente en los gastos, erogaciones, egresos o pérdidas patrimoniales que han asumido económicamente los demandantes, derivados del contrato MA-0031705, el cual asciende a la suma de SIETE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS VEINTINUEVE PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE. (\$7.786.767.429,04).**

**TERCERA. Por los intereses moratorios de las sumas relacionadas en la PRETENSIÓN SEGUNDA DE LA PRESENTE DEMANDA, desde el surgimiento de la obligación, hasta que se efectúe el pago.**

<sup>1</sup> Por auto de 14 de agosto de 2018 la demanda fue admitida (fls. 398 a 399 cdno. no. 1).

**CUARTA.** Por la indexación de las sumas relacionadas en la **PRETENSIÓN SEGUNDA DE LA PRESENTE DEMANDA**, desde el surgimiento de la obligación, hasta que se efectúe el pago.

**QUINTA.** Por las costas y gastos del proceso.

**SEXTA.** Por las agencias en derecho.

## **B. PRETENSION SUSIDIARIA.**

**PRIMERA. SÍRVASE DECLARAR CONTRACTUAL Y ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE A ECOPETROL SA, IDENTIFICADA CON EL NIT. 899.999.068-1, POR LOS PERJUICIOS OCASIONADOS A LA SOCIEDAD ARQUITECK Y ASOCIADOS LDA, identificada con el NIT 900.257.358-1, DERIVADAS DEL CONTRATO MA-0031705, POR EL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA, REPRESENTADO EN LA MAYOR PERMANENCIA EN OBRA Y EN EL CAMBIO DEL OBJETO CONTRACTUAL CON EJECUCIÓN DE MAYORES CANTIDADES DE ÍTEMS.**

**SEGUNDO. EN CONSECUENCIA, SÍRVSE CONDENAR A ECOPETROL SA. IDENTIFICADA CON EL NIT. 899.999.068-1, A REPARAR EL PERJUICIO MATERIAL CONCERNIENTE AL daño emergente pasado, DE LA SOCIEDAD ARQUITECK Y ASOCIADOS LTDA, identificada con el NIT. 900.257.358-1, DERIVADAS DEL CONTRATO MA-0031705, consistente en los gastos, erogaciones, egresos o pérdidas patrimoniales que han asumido económicamente los demandantes, derivados del contrato MA-0031705, el cual asciende a la suma de SIETE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SÉIS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUATROSCIENTOS VEINTINUEVE PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE. (\$7.786.767.429,04).**

**TERCERA.** Por los intereses moratorios de las sumas relacionadas en la **PRETENSIÓN SEGUNDA DE LA PRESENTE DEMANDA**, desde el surgimiento de la obligación, hasta que se efectúe el pago.

**CUARTA.** Por la indexación de las sumas relacionadas en la **PRETENSIÓN SEGUNDA DE LA PRESENTE DEMANDA**, desde el surgimiento de la obligación, hasta que se efectúe el pago.

**QUINTA.** Por las costas y gastos del proceso.

**SEXTA.** Por las agencias en derecho.” (fls. 37 y 38 cdno. no. 1 – negrillas, subrayado y mayúsculas sostenidas del original).

## **2. Hechos**

Como fundamento fáctico la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) El 15 de octubre de 2013, la empresa estatal Ecopetrol SA y la compañía Arquiteck y Asociados Ltda suscribieron el contrato no. MA-0031705 con el objeto

de realizar la consultoría para el desarrollo de la ingeniería básica y de detalle para la optimización y expansión del edificio no. 9 en el Instituto Colombiano del Petróleo de Ecopetrol SA, en un plazo de 365 días y por un valor estimado, inicialmente, de \$2.974'205.398.

2) En el desarrollo de la ejecución del contrato Arquitect presentó a Ecopetrol cuatro (4) esquemas básicos<sup>2</sup>, de los cuales la entidad aprobó uno (1) para el desarrollo de la ingeniería básica y de detalle, el cual hacía referencia a la demolición parcial del edificio no. 9 por no superar el estudio de vulnerabilidad; en esa propuesta Arquitect y Asociados Ltda recomendó demoler el edificio en un 70% para reemplazarlo por tres (3) construcciones nuevas y continuar con la optimización del 30% restante para el uso de oficinas ya que, sus especificaciones constructivas no eran hábiles para laboratorios.

3) El 18 de julio de 2014, Arquitect y Asociados Ltda entregó la ingeniería básica del proyecto inicial la cual fue aprobada y pagada por parte de Ecopetrol el 12 de septiembre de 2014, sin que se reconocieran las mayores cantidades de obra.

4) Arquitect y Asociados Ltda continuó con la ingeniería de detalle pero no fue entregada ni pagada a Ecopetrol SA, por cuanto la entidad dispuso un periodo de *stand by* por el término de noventa y nueve (99) días, plazo durante el cual se implementó una política de austeridad.

5) El 7 de noviembre de 2014, las partes suscribieron el documento otrosí no. 1 al contrato no. MA-0031705 con el fin de ampliar el plazo de ejecución en doscientos cuarenta (240) días, modificar la forma de pago con la inclusión de tres (3) revisiones y modificar el numeral 2 del anexo no. 3.1 de las especificaciones técnicas, en el sentido de adicional el literal “s) *la ingeniería para los diseños de Optimización del Edificio 9 existente, tendrá, **un alcance de intervención y/o mantenimiento correctivo a gran escala**, con el único fin de asegurar y corregir las condiciones sub-estándar que presenta la edificación, contemplando la búsqueda de la eficiencia de los procesos productivos, mejorando la competitividad de los laboratorios y*

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el contenido del acta no. ARK-ECP-MA-0031705-AS-016-RO de 4 de marzo de 2014 la compañía contratista no presentó cuatro (4) alternativas, sino tres (3) (fls. 336 a 339 cdno. no. 1).

*disminuir los riesgos mediante el control de la contaminación, minimizando la generación de residuos y emisiones”.* (fl. 3 cdno. no. 1 – negrillas del texto original).

6) La referida modificación impuso un cambio sustancial al objeto del contrato, sin tener en cuenta que la ingeniería básica ya había sido entregada, aprobada y pagada por parte de Ecopetrol SA y, la ingeniería de detalle ya había sido realizada y solo le restaba su respectiva radicación, aprobación y pago.

7) El 9 de febrero de 2015, Ecopetrol SA entregó la ingeniería conceptual como fuente de análisis para la modificación de la ingeniería de detalle por parte de Arquitect y Asociados Ltda, documentación que no cumplía con los requisitos mínimos necesarios.

8) El 16 de abril de 2015 las partes suscribieron el adicional no. 1 al contrato no. MA-0031705 a través del cual se aumentó el valor del contrato en la suma de \$30'374.041 como reajuste salarial de los años 2014 y 2015, aplicado únicamente al equipo mínimo.

9) El 7 de julio de 2015 las partes convinieron el otrosí no. 2 al contrato no. MA-0031705 con el objeto de ampliar el plazo de ejecución en veintitrés (23) días y modificar el anexo no. 3.2.1 de los entregables de optimización y condiciones para el recibo a satisfacción del producto, por el documento anexo del otrosí denominado entregables requeridos para el mantenimiento a mayor escala del edificio no. 9.

10) Luego con el otrosí no. 4 las partes acordaron ampliar por treinta (30) días el término de liquidación del contrato no. MA-0031705 hasta el 30 de marzo de 2016.

11) El 29 de abril de 2016 el contrato no. MA-0031705 fue liquidado de mutuo acuerdo, documento en el que el contratista dejó las siguientes objeciones:

*“Salvedad de Arquitect y Asociados Ltda. No obstante que se ha consentido en suscribir de mutuo acuerdo la presente acta de liquidación del contrato, la sociedad Arquitect y Asociados Ltda manifiesta que no existe plena conformidad con el estado de cuentas presentado por ECOPETROL SA, **de manera que se reserva expresamente el derecho a reclamar judicialmente el incumplimiento del contrato y a solicitar el restablecimiento de la ecuación económica, la cual fue afectada por las variaciones en el alcance del objeto introducido al contrato***

**por razones imputables a la entidad contratante.**” (fl. 6 cdno. no. 1 – negrillas y subrayado del original).

### 3. Posición de la parte demandada

Mediante escrito radicado el 22 de noviembre de 2018 Ecopetrol SA presentó contestación de la demanda (fls. 460 a 504 cdno. ppal) con oposición a las pretensiones, solicitó que estas fueran negadas y propuso excepciones con fundamento en los siguientes argumentos:

1) No se ajusta a la realidad afirmar, como lo hace la parte demandante, que se aportaron cuatro (4) alternativas de ingeniería básica cuando solo fueron tres (3), circunstancia que en todo caso cumplía con lo requerido contractualmente puesto que se debían presentar, como mínimo, dos (2) alternativas.

2) Tampoco es correcto afirmar que las alternativas fueron aprobadas, en la medida en que, de las tres (3) alternativas presentadas solo fueron aprobadas dos (2), de las cuales la denominada como alternativa A fue la que obtuvo mayor puntaje, según los términos técnicos requeridos, alternativa a partir de la cual debía hacerse la entrega de la ingeniería básica y de detalle para los proyectos de optimización y de expansión.

3) Durante la ejecución del contrato las partes suscribieron cinco (5) actas de recibo de cantidades de obra y servicios las cuales soportan el recibo de cantidades a satisfacción de Ecopetrol SA y fueron aceptadas en su totalidad por parte de la compañía Arquitecto y Asociados Ltda, a partir de lo cual las ingenierías de detalle partían de la ingeniería conceptual entregada por Ecopetrol SA, razón por la cual no se requería la elaboración de una ingeniería básica a la inicialmente elaborada y entregada<sup>3</sup>.

4) Sin que la alternativa de ingeniería de detalle hubiera sido presentada para la aprobación por parte de Ecopetrol SA no es posible tener por cumplida la obligación.

---

<sup>3</sup> A partir de esta situación fáctica, la parte actora detalla la existencia de un proyecto 1, esto es, el correspondiente al contrato inicial y de un proyecto 2, a partir de los nuevos alcances contractuales con ocasión del otrosí no. 1.

5) Formuló las excepciones que denominó (i) caducidad, por cuanto el cómputo para la presentación de la demanda en tempo no puede ser alterado por el hecho de que las partes liquidaron de mutuo acuerdo el contrato; (ii) ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales – ausencia de juramento estimatorio; (iii) ausencia de responsabilidad contractual atribuible a Ecopetrol SA y de la inexistencia de desequilibrio económico del contrato; (iv) del alcance de transacción de los contratos adicionales y demás documentos modificatorios del contrato (transacción – cosa juzgada – equilibrio del económico del contrato – de la ausencia de salvedades y la consecuente improcedencia de reconocimiento en sede judicial); (v) cumplimiento de las obligaciones contractuales y de la buena fe de Ecopetrol SA; (vi) mala fe y desconocimiento de la buena fe objetiva por parte de Arquiteck & Asociados Ltda; (vii) abuso del derecho y consecuente enriquecimiento sin causa; (viii) cobro de lo no debido, y (ix) de oficio.

#### **4. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Santander, en providencia de 10 de julio de 2025 (fls. 1 a 41 cuaderno no. 7 índice 2 SAMAI) declaró el incumplimiento de la empresa Ecopetrol SA y, en consecuencia, la condenó por los sobrecostos e ingeniería básica, la condenó en abstracto por el valor del avance de la ingeniería a detalle, declaró no probadas las excepciones propuestas y denegó las demás súplicas de la demanda, con base en el siguiente razonamiento:

1) El contrato se pactó con base en el modelo de precios unitarios, de modo que las cantidades ejecutadas se deben multiplicar por el valor unitario acordado para determinar su valor real.

2) Ecopetrol SA incumplió el contrato por el hecho de no pagar la totalidad de la ingeniería básica ejecutada y recibida a satisfacción; en efecto, Arquiteck y Asociados Ltda entregó 33.401,88 m<sup>2</sup> de diseño arquitectónico conforme a la revisión 0, pero Ecopetrol SA solo reconoció y pagó 27.799,99 m<sup>2</sup>, es decir, omitió el pago de 5.601,88 m<sup>2</sup> adicionales; según el valor unitario pactado de \$13.000 por metro cuadrado para el ítem de diseño arquitectónico el valor adeudado asciende a \$72'824.570, suma que indexada asciende \$133'780.508,26.

3) Ecopetrol SA recibió la ingeniería básica entregada por la contratista en cumplimiento del objeto contratado, oportunidad en la que no presentó objeción alguna, así como tampoco acreditó que Arquitect y Asociados Ltda hubiera incrementado de mala fe los metros cuadrados del esquema con el fin de obtener mayor remuneración; por lo que no existen razones para dudar de que la diferencia entre el valor estimado y el valor real del contrato se debe a la propia naturaleza de las actividades contratadas, por lo tanto, se accede a las pretensiones encaminadas a la orden de pago en la diferencia advertida en la cantidad entregada, recibida y pagada por parte de la Ecopetrol SA.

4) Los intereses de mora solo tendrán vocación de causación en el evento de incumplimiento o tardanza del pago de la condena conforme lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA y no desde el surgimiento de la obligación como lo pretende la demandante, pues, no se trata de una obligación reconocida por el deudor y, por ende, no basta con el incumplimiento para que se pueda exigir el pago de intereses moratorios.

5) La razón por la cual el avance de la ingeniería de detalle no culminó en un producto terminado fue la parálisis contractual causada por Ecopetrol SA y el cambio de condiciones técnicas de las ingenierías básica y de detalle contratadas, producto de la política de austeridad de Ecopetrol SA.

6) La referida política de austeridad solo fue comunicada el 19 de septiembre de 2014 y estuvo rodeada de incertidumbre, pues, la contratista fue presionada para la implementación de un plan de choque; para luego, de manera repentina, que no serán recibidas las entregas y se desestimaran sin contraprestación alguna en favor del contratista.

7) En la medida en que la suspensión de facto del contrato por parte de Ecopetrol SA impidió que la ingeniería de detalle se formalizara como entregable, es claro que la propia entidad generó la imposibilidad de cumplir con la exigencia de entrega, por lo que no puede fundar su negativa de pago en una condición cuya inejecución provocó ella misma; sin embargo, como la parte actora no acreditó el porcentaje de avance de tales actividades ni el valor de las mismas procede una condena en abstracto en los términos del artículo 193 del CPACA.

8) Ecopetrol SA incumplió el contrato debido a que no aceptó pagar el avance de la ingeniería de detalle del proyecto no. 1 desarrollado antes de comunicar su política de austeridad; en ese sentido, se demostró el daño pero no el *quantum* del perjuicio, por ende, se condena a Ecopetrol SA en abstracto, valor que deberá ser determinado con una estimación del porcentaje del avance de la ingeniería de detalle.

9) No se tienen en cuenta las conclusiones presentadas por el dictamen pericial que tenía por objeto la estimación del valor del porcentaje de ingeniería de detalle alcanzado, por cuanto carecen de una metodología clara y de fundamentos probatorios que respalden los montos señalados.

10) En virtud del acuerdo de voluntades y la renuncia hecha por Arquitect y Asociados Ltda en el otrosí no. 1, no se accederá a la tercera pretensión, dado que en este acuerdo modificadorio las partes excluyeron el reconocimiento de una segunda ingeniería básica para el proyecto 2.

11) Es procedente la reclamación de Arquitect y Asociados Ltda por *stand by*, pero, solo en lo que se refiere al periodo de tiempo en que tardó el proceso de revisión y socialización de la ingeniería conceptual entregada por Ecopetrol SA, en tanto resultaba indispensable para desarrollar la ingeniería de detalle del proyecto no. 2, sin que en modo alguno pueda predicarse como una falta de pericia o negligencia de la contratista ya que, se trataba de una dificultad generada por Ecopetrol SA en atención a la implementación de la referida política de austeridad.

12) En ese sentido, durante el periodo comprendido entre el 9 de febrero y el 18 de marzo de 2015, que corresponde a 39 días, se adelantó el proceso de acoplamiento derivado del cambio de condiciones técnicas imputables a la referida política de austeridad y no a la contratista, quien, pese a ello hizo entrega de las ingenierías contratadas conforme al nuevo esquema orientado a reducir costos de construcción para la entidad contratante; entonces, teniendo en cuenta lo que reconoció Ecopetrol SA por los 39 días se condenara a pagarle a Arquitect y Asociados Ltda, por los mencionados 39 días, la suma de \$82'031.749, que deberán ser indexados desde la fecha en que se causó, esto es, el 18 de marzo de 2015.

## 6. El recurso de apelación

Las partes se opusieron a la sentencia de primera instancia a través de la formulación de los respectivos recursos de apelación (índices números 123 y 125 SAMAI – gestión otros despachos) los cuales fueron concedidos por el *a quo* mediante auto de 21 de agosto de 2025 (índice no. 127 *ibidem*), impugnaciones que fueron sustentadas en los términos que se reseñan a continuación.

### 6.1 Arquitect & Asociados Ltda

Los argumentos de la impugnación son los siguientes:

1) Es jurídicamente improcedente pretender el reconocimiento de los metros cuadrados arquitectónicos en forma aislada, con desconocimiento de los componentes estructurales y de ventilación que los sustentan, dada su correlación física e inescindible; por lo que el impacto económico en las cantidades adicionales ejecutadas en los elementos de arquitectura, estructura y ventilación para la ingeniería básica 1 ascienden a \$204'054.696,90, calculados sobre la diferencia entre las cantidades ejecutadas y las contratadas, multiplicadas por su valor unitario, cifra que indexada asciende a \$374'853.446,62.

2) Carece de veracidad afirmar que Arquitect y Asociados Ltda aceptó ejecutar la ingeniería básica 2 en forma gratuita, pues, si bien el otrosí no. 1 modificó el contrato inicial por la política de austeridad de Ecopetrol SA, ello se limitó exclusivamente al desarrollo de la ingeniería de detalle, mas no a la elaboración de una nueva ingeniería básica.

3) Es del caso precisar que la ingeniería básica 1 y la ingeniería básica 2 son proyectos sustancialmente distintos, pues, la número 1 contemplaba una circulación lineal y pantallas estructurales, mientras que la número 2, referida al diseño modificado, requirió una circulación diferente, una nueva distribución de columnas y la alteración de puntos fijos (elemento como escaleras y ascensores); estas modificaciones estructurales y arquitectónicas dieron lugar a un objeto de diseño completamente nuevo, razón por la cual, imponer a Arquitect y Asociados Ltda la ejecución de una ingeniería básica por segunda vez sin compensación económica

rompe la conmutatividad del contrato en clara violación del artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

4) En atención a la acreditación de las actuaciones engañosas y dolosas adelantadas por parte de Ecopetrol SA, se impone condenar en costas y agencias en derecho a la referida entidad demandada.

## **6.2 Ecopetrol SA**

1) La entidad demandada se opone a la decisión adoptada por el tribunal de primera instancia, solicita hacer una valoración de las pruebas que conforman el expediente, información con la que, a su juicio, se obtiene la ausencia de proposición de salvedades u objeciones de la contratista en todos los documentos contractuales; en ese sentido, esperar a la fase de liquidación del contrato para formular una observación constituye un acto de mala fe que impide a la entidad tomar decisiones oportunas sobre el punto de controversia.

2) El contrato fue suscrito con el sistema de precios unitarios, por lo que no corresponde a la realidad del acuerdo de las partes la condena por los valores no pagados en relación con la ingeniería básica 2; el tribunal omitió analizar el hecho de que la contratista ejecutó 5.601,89 m<sup>2</sup> adicionales sin que acreditara que esas actividades fueran indispensables y que las partes no habían suscrito un documento contractual que autorizara tales actividades y, por ende, el pago por las mismas.

3) No es procedente el reconocimiento del pago en relación con el avance de la ingeniería de detalle del proyecto 1, pues, los entregables requeridos para tramitar el pago quedaron inconclusos por culpa exclusiva de la contratista quien ya venía en retraso de las entregas.

4) La ingeniería conceptual entregada por Ecopetrol SA era técnicamente suficiente para iniciar con la ingeniería de detalle, por lo que no procede la condena de reconocer el pago por el periodo del 9 de febrero al 18 de marzo de 2015; además, las dudas enviadas por la contratista eran genéricas y, en todo caso, fueron atendidas en una sola jornada de trabajo por parte de Ecopetrol SA, por lo cual el

retraso en el cumplimiento de las actividades de la contratista obedeció a la falta de personal idóneo.

5) El tribunal omitió resolver la tacha formulada en contra de la declaración de la arquitecta Mónica Botello Agudelo y sin perjuicio de ello la decisión emitida se fundamentó, en parte, al testimonio objeto de tacha.

6) Por último, al *a quo* aplicó erróneamente una sentencia de unificación del Consejo de Estado basada en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, norma que es ajena al régimen contractual de Ecopetrol SA.

## **7. Actuación surtida en segunda instancia**

1) Por auto de 6 de octubre de 2025 (índice no. 3 SAMAI) se admitieron los recursos de apelación y, posteriormente, por el 22 de junio de 2026 (índice 13 SAMAI) se negó la solicitud de pruebas formulada por la parte actora, consistente en aportar el anexo contentivo de las especificaciones técnicas del contrato con el objeto de verificar la modificación del otrosí no. 1 al contrato (índice no. 19 SAMAI).

2) En los términos del numeral 5 del artículo 247 del CPACA, como la petición de pruebas en segunda instancia fue negada no hubo lugar a correr traslado para alegaciones finales; no obstante, transcurrido el término desde la notificación del auto que concedió las apelaciones las partes y el Ministerio Público guardaron silencio (índice no. 25 SAMAI).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis de la impugnación, 3) conclusiones y, 4) condena en costas y agencias en derecho.

## 1. Objeto de la controversia<sup>4</sup> y anuncio de la decisión

La controversia planteada consiste en la discusión en la petición de declaración de incumplimiento de Ecopetrol SA en la ejecución del contrato por el hecho de no haber procedido con el pago de la ingeniería básica del proyecto 1 que generó un desequilibrio económico susceptible de indemnización en favor de la compañía contratista, por cuenta de los siguientes aspectos puntuales (i) la mayor permanencia en obra, (ii) el cambio del objeto contractual con ejecución de mayores cantidades de ítems que condujeron a un incumplimiento contractual y, (iii) la falta de reconocimiento de los sobrecostos y excesiva onerosidad.

El Tribunal Administrativo de Santander concedió parcialmente las súplicas de la demanda por cuanto, de una parte, determinó que Ecopetrol SA incumplió el contrato por el hecho de no dar reconocimiento a las mayores cantidades de obra ejecutadas en los términos del sistema de precios unitarios pactado y, de otra, condenó en abstracto por el valor de la ingeniería de detalle del proyecto 1, reconoció los costos por el *stand by* imputables a la entidad demandada luego de la entrega de la ingeniería conceptual necesaria para el desarrollo de la ingeniería de detalle del proyecto 2 y, denegó las demás pretensiones relacionadas con la segunda ingeniería básica del proyecto 1.

Ambas partes se opusieron a la decisión de primera instancia, por un lado, la contratista estima que el tribunal omitió pronunciarse sobre los medios probatorios que conforman el expediente, elementos con los que se acredita la improcedencia de indexar metros cuadrados arquitectónicos de forma aislada a sus componentes estructurales y de ventilación, por lo que el impacto económico por las mayores cantidades ejecutadas en la ingeniería básica 1 asciende a \$204'054.696,90 (\$374'853.446,62 indexados); asimismo, estima como falso que Arquitecto y Asociados Ltda aceptara ejecutar gratuitamente la ingeniería básica 2, lo cual,

---

<sup>4</sup> La demanda de la referencia fue presentada en el término que se tenía para ello, toda vez que el contrato fue liquidado de mutuo acuerdo el 29 de abril de 2016 (fls. 56 a 62 cdno. no. 2), la parte actora agotó el requisito de procedibilidad mediante la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación entre el 20 de noviembre de 2017 y el 23 de enero de 2018 (fls. 381 a 382 vlto *ibidem*) y, la demanda fue presentada el 31 de mayo de 2018 (fl. 397 cdno. no. 2), en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral *iii*) del literal *j*) del numeral 2 del artículo 164 del CAPCA. Advierte la Sala además que las partes en la cláusula 2 del contrato no. MA-0031705 pactaron la liquidación del contrato (fl. 510 cdno. ppal.), plazo que fue posteriormente ampliado por las partes (fls. 347 a 353 cdno. no. 1).

sumado a las actuaciones engañosas y dolosas de Ecopetrol SA, justifica su condena en costas y agencias en derecho.

A su turno, la empresa estatal Ecopetrol solicita revocar el fallo por cuanto, en su criterio, *i)* el *a quo* omitió valorar la ausencia de salvedades de la contratista en los documentos contractuales —lo cual califica como un acto de mala fe al postergar las objeciones hasta la liquidación—, sostiene que con el sistema de precios unitarios no proceden los pagos por la ingeniería básica 2 ni por los 5.601,89 m<sup>2</sup> adicionales por ausencia de acuerdo entre las partes; *ii)* rechaza el pago de la ingeniería de detalle por retrasos imputables a la contratista; *iii)* impugna el reconocimiento del periodo del 9 de febrero al 18 de marzo de 2015 por suficiencia de la ingeniería conceptual; *iv)* se opone a que la decisión se funde en un testimonio tachado de falso que quedó sin resolver y, *v)* afirma la improcedencia de aplicar al caso un antecedente jurisprudencial cuyo fundamento es el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, cuando el presente asunto se rige por el derecho privado.

En atención a que ambas partes apelaron la decisión de primera instancia y sus reparos cobijan la integralidad de la sentencia, la Sala resolverá sin limitación de conformidad con lo dispuesto en el inciso dos del artículo 328 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA.

En ese sentido, la sentencia apelada será revocada para en su lugar declarar probadas las excepciones de *“ausencia de responsabilidad contractual atribuible a Ecopetrol y de la inexistencia de desequilibrio económico del contrato”*; *“cumplimiento de las obligaciones contractuales y de la buena fe de Ecopetrol SA”*; *“de mala fe y desconocimiento de la buena fe objetiva por parte de Arquitecto & Asociados Ltda”* y, *“cobro de lo no debido”*; *(ii)* declarar no probadas las demás excepciones y, *(iii)* denegar las súplicas de la demanda.

## **2. Análisis de la impugnación**

Analizadas las pruebas que obran en el proceso, se encuentran probados los siguientes hechos relevantes para la adopción de la decisión de la controversia objeto de juzgamiento:

1) El 15 de octubre de 2013, Ecopetrol SA suscribió con la compañía Arquitecto y Asociados Ltda, el contrato no. MA-0031705 con el objeto de llevar a cabo la “CONSULTORÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INGENIERÍAS BÁSICA Y DE DETALLE PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL EDIFICIO 9 Y LA INGENIERÍA BÁSICA Y DE DETALLE PARA LA EXPANSIÓN DEL EDIFICIO 9 EN EL INSTITUTO COLOMBIANO DEL PETRÓLEO PERTENECIENTE A ECOPETROL SA” (fl. 510 cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas del original), en un plazo inicial de 365 días calendario y por un valor estimado de \$2.974’205.398<sup>5</sup> sin IVA, pactado por el sistema de precios unitarios<sup>6</sup>.

2) En el párrafo primero de la cláusula 3 del negocio jurídico en comento, las partes establecieron que los gastos reembolsables, se refieren a valores previamente autorizados y aprobados por Ecopetrol, constituyen el “*instrumento mediante el cual se reconoce el costo de ciertas actividades accesorias, que no hacen parte del objeto y alcance del contrato, bien sea porque no se tiene certeza sobre su realización o porque no es posible su valorización al momento de elaborar la planeación*” (fl. 510 *ibidem*), para el año 2013 se reconoció expresamente el monto de \$30’000.000 sin IVA y para 2014 el valor de \$120’000.000 sin IVA; para el trámite de pago correspondiente, el contratista debía facturar los gastos reembolsable mensualmente sin que para tales reconocimientos fuera viable el pago de administración<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> El inciso cuarto de la cláusula tercera del referido contrato estipula que “[e]l valor real del **contrato** será la suma de los resultados que se obtengan al multiplicar las cantidades ejecutadas y/o entregadas por el **CONTRATISTA** a satisfacción de **ECOPETROL**, por los valores o precios unitarios pactados para el respectivo ítem, los cuales se consignan en la propuesta presentada” (fl 510 cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

<sup>6</sup> En los términos de la cláusula tercera del valor estimado del contrato por precios unitarios, el contrato señala que “[c]ada precio unitario comprende todos los costos directos e indirectos derivados de la ejecución de la respectiva actividad y/o suministro que hacen parte del objeto del **contrato**. Incluye, entre otros, los salarios, descansos remunerados, prestaciones sociales del personal y aportes al Sistema Integral de Seguridad Social y Parafiscales, desplazamiento, transporte, alojamiento y alimentación del Equipo de Trabajo del **CONTRATISTA**; licencias de utilización de software; impuestos a cargo del **CONTRATISTA**, las deducciones a que haya lugar y en general todo costos en que incurra el **CONTRATISTA** para la ejecución de cada una de las actividades o suministros objeto de este **contrato**, por lo cual incluye el AIU (administración, imprevistos ordinarios y utilidades)” (fl. 510 *ibidem* – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

<sup>7</sup> Los gastos reembolsable aplican únicamente para: “gastos por viajes, alquiler de medios de transporte necesarios para la realización de las actividades propias del contrato, servicios logísticos para capacitación y realización de talleres, alquiler de equipos eléctricos y/o mecánicos accesorios a las obras, desarrollo de medios de comunicación de los procesos administrativos asociados al contrato, asesorías especializadas, trámites de licencias y permisos asociados a los proyectos de inversión del Instituto Colombiano de Petróleo, software especializado, material bibliográfico impreso y digital y construcción de volúmenes, detalles arquitectónicos y civiles a escala.” (fl. 511 cdno. ppal.)

3) En la cláusula cuarta del contrato, se determinó que hasta el 90% del valor estimado del negocio jurídico correspondía al valor que resultara de multiplicar las actividades por los precios pactados y el 10% restante contra la liquidación final.

La forma de pago se determinó de la siguiente manera:

**“ECOPETROL** efectuará el pago correspondiente de acuerdo con los recursos requeridos después de la fecha en que concurran los siguientes eventos:

1. *Presentación a satisfacción del GESTOR DE CONTRATO de copia de las planillas (quincenales o mensuales) de pago de salarios y prestaciones sociales donde evidencie el pago hasta la última quincena antes de trámite de la respectiva factura.*
2. *Presentación a satisfacción del GESTOR DE CONTRATO de copia de los recibos de pago mensuales de los **Aportes Parafiscales**, donde se evidencia el pago hasta del último mes antes del trámite de la respectiva factura.*
3. *Presentación del Acta de avance de los trabajos suscrita conjuntamente entre el **CONTRATISTA** y el GESTOR DE CONTRATO.*
4. *Acta de liquidación parcial (con los respectivos soportes de las cantidades y/o avances aprobados por el Gestor del Contrato).*

*Todos los anteriores documentos deberán contar con la aprobación de **ECOPETROL** y se deberán adjuntar a la respectiva factura. Sin el cumplimiento de tales requisitos, la factura se tendrá como no presentada.”* (fl. 512 cdno. ppal – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

4) En cumplimiento del referido contrato no. MA-0031705 de 2013, Arquitecto y Asociados Ltda presentó tres (3) alternativas de las dos (2) que debía presentar (fls. 365 a 372 cdno. no. 1), la tercera alternativa no cumplió por proponer más metros cuadrados de los contractualmente pactados; en la reunión llevada a cabo el 4 de marzo de 2014 se eligió la denominada propuesta A *“para dar continuidad a los Diseños Básicos y de Detalle del Edificio 9”*<sup>8</sup> (fl. 338 vlto. cdno. no. 1).

5) En relación con la entrega de los diseños básicos de la alternativa A, respecto de los alcances de optimización y expansión del edificio 9 las partes suscribieron las actas de liquidación parcial números 1, 2, 3, 4 y 5 (fls. 303 a 307 vlto. *Ibidem*) para un total ejecutado de \$834.722.750 correspondiente al 28,06% del total contratado;

---

<sup>8</sup> Acta no. ARK-ECP-MA-0031705-AS-016-RO visible en los folios 336 a 339 del cuaderno no. 1.

información que coincide exactamente con las actas de recibo de cantidades de obra y/o servicios números 1, 2, 3, 4, y 5 (fls. 309 a 315 vlto. cdno. no. 1).

6) Las cantidades de obra liquidadas parcialmente y recibidas a plena satisfacción de Ecopetrol SA coinciden completamente con las presentadas en el anexo no. 4 de la oferta económica seleccionada en relación con los diseños básicos para la optimización y expansión del edificio 9 (fl. 379 *ibidem*).

7) El 1 de octubre de 2014 mediante el oficio con radicación no. 2-2014-102-3434 Ecopetrol SA solicitó a la contratista *“la revisión de los posibles ajustes o alternativas, respecto de la ingeniería básica recibida el pasado mes de julio de 2014 como entregable de este contrato, con el ánimo de ajustarnos tanto a la política de austeridad de la compañía, así como a la estrategia de operación de los laboratorios”*. (fls. 240 a 242 cdno. no. 1).

8) El 7 de noviembre de 2014 las partes suscribieron el documento otrosí no. 1 al contrato no. MA-0031705 con el objeto de *i)* modificar el anexo no. 3 de las especificaciones técnicas en el numeral 2, literales *b)*, *c)* y *d)*; *ii)* ampliar el plazo en 240 días calendario para un total de 605 días y, *iii)* modificar la cláusula de forma de pago en el sentido de incluir un 50% de pago para la revisión A, un 20% para la revisión B y un 30% para la revisión 0<sup>9</sup> (fls. 211 a 213 cdno. no. 1).

En el referido documento contractual, las partes además pactaron explícitamente en la cláusula novena lo siguiente:

**“EL CONTRATISTA**, expresamente manifiesta que la aplicación de lo acordado en el presente otrosí no. 01, satisface plenamente sus expectativas, razón por la que desde ahora renuncia a formular ante **ECOPETROL SA**, reclamación económica o de cualquier otra índole, por causa o con ocasión de lo que en este documento se conviene”. (fl. 213 vlto. cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas, subrayado y negrillas del original)

9) El 16 de abril de 2015, las partes legalizaron el adicional no. 1 para incrementar al valor del contrato \$30'374.041 y eliminar el reconocimiento de reajustes por

---

<sup>9</sup> Se especificó que “[s]e reconocerá reajuste únicamente en el caso en que Ecopetrol SA decida reajustar las tablas de niveles salariales para carreras técnicas y administrativa que rigen este contrato, caso en el cual, se hará el reajuste salarial respectivo para las vigencias 2014 y 2015” (fl. 213 cdno. no. 1).

concepto de costos, gastos, actividades o suministros adicionales previsible al tiempo de presentación de la propuesta del contratista; documento contractual en el que se pactó con la misma redacción en la cláusula séptima la renuncia a reclamación económica o de cualquier índole, por causa o con ocasión de lo convenido (fls. 358 a 360 *ibidem*).

10) El 7 de julio de 2015, las partes acordaron a través del otrosí no. 2 la adición del plazo general del contrato en 23 días para un total de 628 días calendario (fls. 355 a 356 cdno. no. 1).

Adicionalmente, en la cláusula 2 del mismo se modificó el anexo 3.2.1 de los entregables de optimización del contrato y, en su lugar, se reemplazó el anexo con el documento titulado “*ENTREGABLES REQUERIDOS PARA MANTENIMIENTO A MAYOR ESCALA EN EL EDIFICIO 9 OPTIMIZACIÓN.*” (fl. 355 vlto. *ibidem* – mayúsculas sostenidas del original).

11) Posteriormente, el 27 de enero de 2016 a través del otrosí no. 3 las partes modificaron la cláusula del plazo del contrato para incluir el término adicional de treinta (30) días calendario para la liquidación de mutuo acuerdo y la forma de pago prevista en la cláusula cuarta para establecer que el 100% del valor del contrato es el que “*resulte de multiplicar las actividades ejecutadas por los precios pactados del contrato, hasta un 100% del valor estimado del contrato*” (fl. 353 *ibidem*).

12) Luego de lo anterior, con los otrosíes números 4 y 5 las partes adicionaron otros treinta (30) días adicionales para un total de sesenta (60) días calendario más para la liquidación de mutuo acuerdo (fls. 347 a 350 vlto. cdno. no. 1).

13) El 22 de abril de 2016, Ecopetrol SA con los documentos radicados con los números 2-2016-079-962 2-2016-079-977 dio respuesta a las solicitudes de reconocimiento económico presentadas por la contratista por los valores de \$519'369.608 (por activos oficinas, depreciación de activos fijos oficina, reconocimiento de mano de obra, gastos de arrendamiento, costos de oportunidad (4%), costos de administración del proyecto (10%) y utilidad del proyecto (3%) y, de \$4.683'758.307 (por mayores cantidades y desarrollo de ingeniería básica y de detalle), respectivamente (fls. 743 a 745 y 772 a 782 cdno. ppal.).

14) El 29 de abril de 2016, las partes liquidaron en forma bilateral el contrato no. MA-0031705 de 15 de octubre de 2013, balance general que arrojó un valor en favor de la contratista \$208'234.441 por cuenta de equipo mínimo, arriendo de oficina, equipo de apoyo y administración del 10% (fls.56 a 62 cdno. no. 1).

En el documento de la referida liquidación bilateral la contratista consignó la siguiente salvedad:

**“5.10 ´SALVEDAD DE ARQUITECK Y ASOCIADOS LTDA** No obstante que se ha consentido en suscribir de mutuo acuerdo la presente acta de liquidación del contrato, la sociedad **ARQUITECK & ASOCIADOS LTDA.**, manifiesta que no existe plena conformidad con el estado de cuentas presentado por **ECOPETROL SA**, de manera que se reserva expresamente el derecho a reclamar judicialmente el incumplimiento del contrato y a solicitar el restablecimiento del equilibrio de la ecuación económica, la cual fue afectada por las variaciones en el alcance del objeto introducidas al contrato por razones imputables a la entidad contratante.

*Esa modificación supuso la ejecución de mayores cantidades de ítems correspondientes a ingeniería básica e ingeniería de detalle, una mayor permanencia en la ejecución de las obligaciones por la prórroga del plazo y una excesiva onerosidad en la ejecución del contrato para su cumplimiento a satisfacción, sin que se hubiera aplicado la fórmula de determinación del valor real del contrato según lo establecido en la cláusula tercera de la relación contractual.*

*En efecto, por cuenta de una política de austeridad implementada por Ecopetrol, que es consecuencia de su falta de planeación y no puede ser atribuible en sus causas y efectos al contratista, la entidad contratante señaló la necesidad de modificar el alcance del objeto del contrato, lo cual se reflejó en el otrosí no. 1 suscrito por las partes, situación que implicó para la sociedad contratista rediseñar todo su producto para poder cumplir con la ejecución del contrato.*

*Es importante precisar que el contrato que es objeto de liquidación fue pactado en la modalidad de precios unitarios, de manera que la entidad contratante al momento de liquidar la relación contractual debió multiplicar las cantidades ejecutadas por los valores unitarios convenidos, a fin de establecer el valor final real del contrato y preservar la conmutatividad de las prestaciones derivadas de la relación negocial.*

*Sin embargo, en el acta de liquidación que se suscribe, la entidad contratante desconoció que con motivo de la variación del alcance del objeto del contrato, el contratista tuvo que elaborar del diseño de dos proyectos autónomos y plenamente diferenciados, de suerte que se realizó la ingeniería básica y de detalle del primer proyecto, dentro del cronograma inicialmente convenido; a la vez que se desarrolló la ingeniería básica y de detalle del segundo proyecto, dentro del cronograma pactado en los otrosíes suscritos por las partes.*

*Conforme a los anteriores argumentos, se tiene que la sociedad contratista, Arquitect & Asociados Ltda., ejecutó íntegramente dos proyectos de diseño de ingeniería básica y de detalle a favor de la entidad contratante, por lo cual se reserva el derecho a reclamar judicialmente con el fin de que se establezca el valor final real del contrato mediante la multiplicación de los valores unitarios de los ítems convenidos por las cantidades efectivamente ejecutadas en los dos proyectos que fueron autorizados y aprobados por Ecopetrol.” (fl. 61 vlto. cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).*

15) El 29 de abril de 2016, con radicación número ARK-ECP-MA-0031705-324-15-C-A la contratista presentó en documento independiente las salvedades al balance general de las obligaciones y cruce de cuentas en los mismos términos señalados en el acta de liquidación bilateral y de mutuo acuerdo antes transcritos (fls. 64 a 67 vlto. *ibidem*).

16) El 23 de junio de 2022, la magistrada conductora del proceso en primera instancia prescindió de la audiencia inicial y decretó las pruebas que habían sido pedidas y aportadas por las partes, entre las que se encuentra el dictamen pericial aportado por la parte demandante con el escrito a través del cual describió el traslado de las excepciones con el objeto de “determina[ar] si existe o no, un rompimiento del equilibrio económico del contrato representado en el cambio del objeto contractual con ejecución de mayores cantidades de ítems; así como el enriquecimiento sin causa, representado en el cambio del objeto contractual con ejecución de mayores cantidades de ítems, sobre las pruebas de la demanda que se pondrán bajo su consideración y si las cifras de avalúo del daño corresponden o no a su realidad” (fls. 885 y 886 cdno. ppal.).

17) En referido dictamen pericial financiero fue realizado por el ingeniero electricista José Joaquín Marín Ferro<sup>10</sup>.

18) El análisis realizado por el perito arrojó las siguientes conclusiones:

*“De acuerdo a las evidentes diferencias entre el Proyecto 1 (inicial) y el proyecto 2 (modificado), se debe reconocer en términos de los valores unitarios consignados en la propuesta económica y amparados en las unidades reales ejecutadas por la ingeniería básica (mayores cantidades) y de detalle del primer proyecto y por la ingeniería básica del segundo proyecto, ya que el contrato de dado en valores unitarios (...).” (fl. 947 *ibidem*).*

---

<sup>10</sup> Dictamen pericial aportado por la parte demandante (fls. 939 a 952 cdno. ppal.).

19) En la audiencia de pruebas del 23 de enero de 2023 (índice no. 91 SAMAI – gestión otros despachos) el perito determinó que la valoración total de los impactos se basó en los precios de oferta del año 2013; en ese sentido, los valores fueron actualizados a 31 de diciembre de 2022 (ejercicio que incluyó la indexación y la liquidación de intereses moratorios; en efecto, *“el perito explicó que la indexación y los intereses moratorios se calcularon desde el 28 de julio de 2015 (fecha de finalización del contrato) hasta el 31 de diciembre de 2022, utilizando índices del IPC y tasas de la Superintendencia Financiera”* (minuto 7:29 índice 91 *ibidem*).

20) En la sentencia objeto de apelación, en relación con la valoración del dictamen aludido se expuso lo siguiente: *“no se aprecia una metodología definida ni datos verificables que respalden las cifras incluidas en las conclusiones, ya que el análisis presentado carece de coherencia, exhaustividad y explicación sobre el procedimiento aplicado. (...). En este caso, no se advierte una conexión lógica suficiente entre las afirmaciones del perito y su conclusión, lo que compromete la fiabilidad y utilidad del dictamen como medio de prueba. Con base en lo anterior, y de conformidad con los artículos 226 y 232 del Código General del Proceso, la Sala prescinde de la prueba pericial aportada por la parte actora para determinar el porcentaje de avance de la ingeniería de detalle del proyecto 1 y su cuantificación, debido a que dicha prueba carece de una metodología clara y sus conclusiones carecen de fundamentos probatorios sobre los cuales se construyan o verifiquen las conclusiones de la experticia.”* (página 38 de la sentencia – índice no. 120 SAMAI – gestión otros despachos – negrillas adicionales).

Advierte la Sala que las conclusiones presentadas por el perito financiero, en efecto, carecen de una metodología clara, así como también de los medios probatorios o de soporte que fundamenten sus dichos, máxime si se tiene en cuenta que los ejercicios matemáticos realizados se fundaron en los cuadros realizados por la propia parte actora, en un panorama de contraste entre lo pactado y lo que denominó realmente ejecutado (fls. 948 a 950 cdno. ppal); razón por la cual, la Sala se apartará de las conclusiones por este arrojadas conforme lo dispuesto en el

inciso tercero del artículo 235 del CGP<sup>11</sup>, aplicable por remisión del artículo 211 del CPACA<sup>12</sup>.

## 2.1 El caso concreto

En forma preliminar al abordaje de las consideraciones de la providencia, resulta indispensable establecer el alcance de la decisión en segunda instancia, para lo cual, es necesario determinar si la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral abarca la totalidad de las pretensiones de la demanda, en razón del siguiente razonamiento:

1) 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)<sup>13</sup>.

2) 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.

<sup>11</sup> “**ARTÍCULO 235. IMPARCIALIDAD DEL PERITO.** El perito desempeñará su labor con objetividad e imparcialidad, y deberá tener en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar perjuicio a cualquiera de las partes. (...). El juez apreciará el cumplimiento de ese deber de acuerdo con las reglas de la sana crítica, pudiendo incluso negarle efectos al dictamen cuando existan circunstancias que afecten gravemente su credibilidad.”. (mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

<sup>12</sup> “**ARTÍCULO 211. RÉGIMEN PROBATORIO.** En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil.”. (mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

<sup>13</sup> “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, expediente con radicación interna no. 16.541, MP Mauricio Fajardo Gómez.

3) En esa línea de pensamiento, la fuerza jurídica vinculante del acta de liquidación bilateral proviene de la naturaleza del acuerdo de voluntades que contiene, por esa precisa razón no es posible desatender el contenido obligacional incorporado, pues su finalidad está encaminada a que las partes puedan declararse a paz y salvo.

4) 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 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.

5) En el presente asunto, el contrato fue liquidado en forma bilateral por las partes mediante el acta de 29 de abril de 2016 en la cual se consignó lo siguiente:

**“5.10 ‘SALVEDAD DE ARQUITECK Y ASOCIADOS LTDA** No obstante que se ha consentido en suscribir de mutuo acuerdo la presente acta de liquidación del contrato, la sociedad **ARQUITECK & ASOCIADOS LTDA.**, manifiesta que no existe plena conformidad con el estado de cuentas presentado por **ECOPETROL SA**, de manera que se reserva expresamente el derecho a reclamar judicialmente el incumplimiento del contrato y a solicitar el restablecimiento del equilibrio de la ecuación económica, la cual fue afectada por las variaciones en el alcance del objeto introducidas al contrato por razones imputables a la entidad contratante.

*Esa modificación supuso la ejecución de mayores cantidades de ítems correspondientes a ingeniería básica e ingeniería de detalle, una mayor permanencia en la ejecución de las obligaciones por la prórroga del plazo y una excesiva onerosidad en la ejecución del contrato para su cumplimiento a satisfacción, sin que se hubiera aplicado la fórmula de determinación del valor real del contrato según lo establecido en la cláusula tercera de la relación contractual.*

*En efecto, por cuenta de una política de austeridad implementada por Ecopetrol, que es consecuencia de su falta de planeación y no puede ser atribuible en sus causas y efectos al contratista, la entidad contratante señaló la necesidad de modificar el alcance del objeto del contrato, lo cual se reflejó en el otrosí no. 1 suscrito por las partes, situación que implicó para la sociedad contratista rediseñar todo su producto para poder cumplir con la ejecución del contrato.*

*Es importante precisar que el contrato que es objeto de liquidación fue pactado en la modalidad de precios unitarios, de manera que la entidad contratante al momento de liquidar la relación contractual debió multiplicar las cantidades ejecutadas por los valores unitarios convenidos, a fin de*

*establecer el valor final real del contrato y preservar la conmutatividad de las prestaciones derivadas de la relación negocial.*

*Sin embargo, en el acta de liquidación que se suscribe, la entidad contratante desconoce que con motivo de la variación del alcance del objeto del contrato, el contratista tuvo que elaborar el diseño de dos proyectos autónomos y plenamente diferenciables, de suerte que se realizó la ingeniería básica y de detalle del primer proyecto, dentro del cronograma inicialmente convenido; a la vez que se desarrolló la ingeniería básica y de detalle del segundo proyecto, dentro del cronograma pactado en los otrosíes suscritos por las partes.*

*Conforme a los anteriores argumentos, se tiene que la sociedad contratista, Arquitect & Asociados Ltda., ejecutó íntegramente dos proyectos de diseño de ingeniería básica y de detalle a favor de la entidad contratante, por lo cual se reserva el derecho a reclamar judicialmente con el fin de que se establezca el valor final real del contrato mediante la multiplicación de los valores unitarios de los ítems convenidos por las cantidades efectivamente ejecutadas en los dos proyectos que fueron autorizados y aprobados por Ecopetrol.” (fl. 61 vltto. cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).*

De la lectura del texto de la salvedad, para la Sala es claro que el punto de la controversia que la parte actora dejó para revisión judicial en forma posterior tiene que ver con las consecuencias suscitadas con ocasión de la suscripción del otrosí no. 1 del 7 de noviembre de 2014, es decir, las relacionadas directamente con la supuesta ejecución de la ingeniería básica del proyecto 2 y los avances de la ingeniería de detalle del proyecto 1 antes de suscribirse el otrosí no. 1 como consecuencia de la política de austeridad de Ecopetrol SA.

En ese sentido, los aspectos que tienen que ver con (i) las cantidades ejecutadas en forma adicional de ingeniería básica del proyecto 1 y, (ii) los sobrecostos derivados del *stand by* generado entre la entrega de la ingeniería conceptual con alto nivel de detalle por parte de Ecopetrol SA y el inicio del proyecto 2 a cargo de Arquitect y Asociados Ltda, por no estar vinculados en forma directa y expresa con la salvedad del acta de liquidación bilateral no pueden ser objeto de pronunciamiento.

6) La Sala advierte que aceptar fórmulas generales y abstractas consignadas en la salvedad del acta de liquidación bilateral implicaría desconocer los efectos del cruce

de cuentas del contrato y abriría la posibilidad para que se reclame, tal como lo ha precisado la Sala<sup>14</sup>:

***“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.***

(...).

***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, como ocurre en este caso. (...).”*** (resalta la Sala).

En ese contexto, como la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral del contrato por parte de la contratista ahora parte demandante coincide únicamente con los hechos relacionados a (i) a la supuesta ejecución de la ingeniería básica del proyecto 2; (ii) a los avances de la ingeniería de detalle del proyecto 1 antes de suscribirse el otrosí no. 1 y, (iii) mayor permanencia en obra como consecuencia de la política de austeridad de Ecopetrol SA, se procederá con la determinación del régimen jurídico de Ecopetrol SA y, finalmente, se desarrollará lo relacionado con el supuesto incumplimiento de Ecopetrol en los precisos puntos a los que se ha hecho referencia.

De acuerdo con lo acreditado, procede la Sala a resolver el problema jurídico consistente en determinar si con las pruebas que conforman el expediente está demostrado que Ecopetrol SA incumplió el contrato no. MA-0031705 por el hecho de no reconocer y pagar (i) la supuesta ejecución de la ingeniería básica del proyecto 2; (ii) los avances de la ingeniería de detalle del proyecto 1 antes de

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de enero de 2022, expediente con radicación interna no. 50.906, MP Martín Bermúdez Muñoz.

suscribirse el otrosí no. 1 y, (iii) la mayor permanencia en obra como consecuencia de la política de austeridad de Ecopetrol SA.

### **2.1.1 Régimen jurídico de Ecopetrol SA**

1) La Ley 165 de 1948 autorizó al Gobierno Nacional para la creación de la Empresa Colombiana de Petróleos, con participación de capital privado.

2) Con la expedición del Decreto 30 de 1951 se constituyó la Empresa Colombiana de Petróleos como empresa oficial; sin embargo, con el Decreto 3211 de 1959 esta se reorganizó como empresa de carácter industrial y comercial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.

3) Posteriormente, mediante el Decreto 1760 de 26 de junio de 2003 la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) fue escindida y se crearon la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia, dejando a la sociedad industrial y comercial del Estado Ecopetrol como sociedad pública por acciones denominada Ecopetrol SA, con capital 100% estatal, regida por sus propios estatutos y vinculada al Ministerio de Minas y Energía<sup>1</sup>.

4) Al respecto, sobre el régimen jurídico aplicable a Ecopetrol el artículo 6 de la Ley 1118 de 2006 dispuso que “[t]odos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa”.

5) En ese contexto, en cuanto al objeto en la cláusula primera del referido contrato no. MA-0031705 de 2013 celebrado entre Ecopetrol SA y la compañía Arquitecto & Asociados Ltda se estipuló expresamente lo siguiente:

#### **“1. OBJETO DEL CONTRATO**

***El objeto del presente Contrato es: “CONSULTORÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INGENIERÍA BÁSICA Y DE DETALLE PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL EDIFICIO 9 Y LA INGENIERÍA BÁSICA Y DE DETALLE PARA LA EXPANSIÓN DEL EDIFICIO 9 EN EL INSTITUTO COLOMBIANO DE PETRÓLEO PERTENECIENTE A ECOPETROL***

**SA.”** (fl. 374 vltio. cdno. no. 1 – mayúsculas y negrillas sostenidas del original).

**6)** Sobre ese punto del análisis pone de presente la Sala que, como la entidad contratante es una sociedad de economía mixta, regida por sus propios estatutos y vinculada al Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 1118 de 2006 “[t]odos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa”<sup>15</sup>.

### **2.1.2 Análisis sobre los supuestos incumplimientos de Ecopetrol SA**

1) De acuerdo con el régimen contractual detallado, en el presente asunto no aplica el rompimiento del equilibrio económico del contrato en los términos de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de lo anterior, tampoco corresponde analizar si hay lugar a restablecer la conmutatividad contractual, por cuanto las alegaciones del contratista se enmarcan en el supuesto incumplimiento de Ecopetrol SA, motivo por el cual, se estudiará si en efecto la referida entidad demandada desconoció el alcance y términos de lo pactado.

2) El 15 de octubre de 2013, Ecopetrol SA y la compañía Arquitecto y Asociados Ltda, suscribieron el contrato no. MA-0031705 con el objeto de llevar a cabo la “CONSULTORÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INGENIERÍAS BÁSICA Y DE DETALLE PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL EDIFICIO 9 Y LA INGENIERÍA BÁSICA Y DE DETALLE PARA LA EXPANSIÓN DEL EDIFICIO 9 EN EL INSTITUTO COLOMBIANO DEL PETRÓLEO PERTENECIENTE A ECOPETROL SA” (fl. 510 cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas del original), negocio jurídico que fue pactado con el sistema de precios unitarios.

3) El alcance del contrato comprendía como entregables los documentos que conformaban la ingeniería básica y de detalles de los proyectos denominados

---

<sup>15</sup> Artículo que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-722 del 11 de septiembre de 2007, MP Clara Inés Vargas Hernández.

optimización y expansión del edificio 9 del Instituto Colombiano del Petróleo de la entidad demandada.

4) En desarrollo de la fase inicial correspondiente a la ingeniería básica Arquitect y Asociados Ltda presentó tres (3) alternativas de las dos (2) que debía presentar (fls. 365 a 372 cdno. no. 1) y, en atención a ello, en la reunión sostenida con la líder del equipo de aseguramiento de técnico de Ecopetrol SA el 4 de marzo de 2014 se eligió la denominada propuesta A *“para dar continuidad a los Diseños Básicos y de Detalle del Edificio 9”*<sup>16</sup> (fl. 338 vlto. cdno. no. 1).

5) El 1 de octubre de 2014 mediante el oficio con radicación no. 2-2014-102-3434 Ecopetrol SA solicitó a la contratista *“la revisión de los posibles ajustes o alternativas, respecto de la ingeniería básica recibida el pasado mes de julio de 2014 como entregable de este contrato, con el ánimo de ajustarnos tanto a la política de austeridad de la compañía, así como a la estrategia de operación de los laboratorios”*. (fls. 240 a 242 cdno. no. 1).

6) El 7 de noviembre de 2014 las partes suscribieron el documento otrosí no. 1 al contrato no. MA-0031705 con el objeto de modificar el anexo no. 3 de las especificaciones técnicas en el numeral 2, literales b), c) y d), ampliar el plazo en 240 días -para un total de 605 días calendario-, modificar la cláusula de forma de pago, en el sentido de otorgar un 50% de pago para la revisión A, un 20% para la revisión B y un 30% para la revisión 0<sup>17</sup> (fls. 211 a 213 cdno. no. 1.).

En el referido documento contractual, las partes además pactaron explícitamente en la cláusula novena lo siguiente:

***“EL CONTRATISTA, expresamente manifiesta que la aplicación de lo acordado en el presente otrosí no. 01, satisface plenamente sus expectativas, razón pro la que desde ahora renuncia a formular ante ECOPETROL SA, reclamación económica o de cualquier otra índole, por***

<sup>16</sup> Acta no. ARK-ECP-MA-0031705-AS-016-RO visible en los folios 336 a 339 del cuaderno no. 1.

<sup>17</sup> En la audiencia de pruebas del 19 de enero de 2023, el arquitecto Ramiro Maya Quintero, en condición de ex integrante del equipo líder de diseño de Ecopetrol (prueba que fue pedida por la parte actora), detalló que *“Ecopetrol tiene tres entregas de cada etapa de proyecto. La revisión A, que es digamos el avance inicial de una ingeniería básica, la revisión B que es el avance intermedio y la revisión cero que es la entrega final con la subsanación de las recomendaciones y requerimientos de Ecopetrol para su posterior aprobación a satisfacción por parte de Ecopetrol.”* (minuto 3:08:07 - índice no. 87 SAMAI – gestión otros despachos).

*causa o con ocasión de lo que en este documento se conviene*". (fl. 213  
vltto. cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original)

En relación con el alcance de la disposición contractual citada, se tiene que del contenido del otrosí no. 1, ante la necesidad de ajustar el alcance del contrato, en búsqueda de la *"optimización de los recursos"*<sup>18</sup>, las partes acordaron *"desarrollar la ingeniería detallada de la torre más grande propuesta en la ingeniería básica (torre A) y una optimización menor del edificio existente"*<sup>19</sup>. Esta optimización obliga a realizar ajustes al alcance inicial del contrato MA-0031705, para lo cual se requiere ajustar las especificaciones técnicas, modificar el plazo de ejecución, modificar la forma de pago y disminuir los gastos reembolsables"<sup>20</sup>.

7) Sobre esta materia y con las premisas antes descritas, se pone de presente que la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación, en una decisión con hechos similares a los del presente asunto sostuvo que es deber del juez desentrañar en cada caso *"cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance y así establecer si las partes pretendieron, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se le formula"*<sup>21</sup>.

8) A su turno, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta misma corporación, posteriormente, determinó en sentencia de unificación que en aquellos casos en los que las partes lleguen a un acuerdo durante la ejecución de los contratos, *"el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad (...) 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."*<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> folio 211 vltto. del cuaderno no. 1.

<sup>19</sup> Al respecto, advierte la Sala que la ingeniería básica del proyecto 2 a la que alude la demanda, no fue aprobada como adicional por parte de Ecopetrol, así como tampoco fue acreditado que se tratara de una obra, actividad o servicio necesaria para desarrollar el objeto contratado y que debiera ser objeto de reconocimiento.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección C, sentencia de 20 de noviembre de 2020, expediente con radicación no. 05001-23-31-000-1999-00093-01 (38.097), MP Guillermo Sánchez Luque.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de julio de 2023, expediente con radicación no. 39.121, MP Guillermo Sánchez Luque.

9) En ese contexto, como la renuncia pactada fue suscrita por las partes con capacidad para comprometerse, esto es, por los representantes legales de Ecopetrol SA y de la compañía contratista, Arquitecto & Asociados Ltda, versaron sobre asuntos conciliables, existentes y determinados, y sin que en modo alguno se tachara de falsa o se alegara por alguna de las partes presión o constreñimiento para su suscripción, es claro que tal manifestación tiene plenos efectos jurídicos, máxime si se tiene en cuenta que las partes expresamente indicaron que como el acuerdo “satisfa[ía] *plenamente sus expectativas, (...) desde ahora renuncia[ron] a formular ante **ECOPETROL SA**, reclamación económica o de cualquier otra índole, por causa o con ocasión de lo que en este documento se conviene*” (fls. 359 vlto. y 360 cdno. no. 1 – negrillas y mayúsculas del documento original).

10) En ese sentido, como del contenido del otrosí no. 1 en comento la intención de las partes fue clara en evitar los efectos nocivos y consecuencias económicas, zanjada la discusión en relación con la necesidad de mayor plazo de ejecución, mayores costos para la ejecución de las actividades pendientes de cumplimiento y costos pendientes de asumir o reconocer con ocasión de las actividades ejecutadas (cambio de proyecto 1 a 2), no existía punto de debate pendiente.

11) Al respecto, es especialmente relevante advertir que en el proceso no se cuestionó ni tachó de falsedad el documento contractual referido y mucho menos se probó que fuese falsos, que hubiera sido suscrito con algún vicio en el consentimiento, razón por la cual presta pleno valor probatorio<sup>23</sup>; es más, no se aportó ni se solicitó en el escrito contentivo de la demanda, ni en el curso del proceso la práctica de ningún medio de prueba con el específico propósito, esto es, de acreditar tales circunstancias que muestran validez y legitimidad a lo consignado y estipulado en dicho documento.

12) Así las cosas, contrario a lo decidido por el tribunal de primera instancia, en el presente asunto hubo una renuncia expresa en el otrosí no. 1 que zanjó los efectos económicos ocasionados con la modificación del proyecto 1 al 2, motivo por el cual no está probado el incumplimiento de Ecopetrol SA en la ejecución del contrato no. MA-0037105 de 2013.

---

<sup>23</sup> En atención a lo señalado expresamente en el artículo 2476 del CC, “[e]s nula en todas sus partes la transacción obtenida por títulos falsificados, y en general por dolo o violencia.”

## 2.2 La no condena en costas

1) La parte actora además pretende con el recurso de apelación la condena en costas y agencias en derecho en contra de Ecopetrol SA, como consecuencia de las supuestas actuaciones engañosas y dolosas por parte de la referida entidad demandada, Ecopetrol SA.

2) La sentencia recurrida expresamente determinó en el ordinal séptimo de la parte resolutive que no procedían las costas en primera instancia.

3) El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, vigente para la fecha de interposición de la demanda, preceptúa que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

4) Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, salvo que se ventile un interés público<sup>24</sup>, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

5) A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso dispone que se condenará en costas *“a la parte vencida en el proceso”* con aplicación de un criterio objetivo para su procedencia, así las cosas, en vigencia del CPACA no se requiere analizar la conducta de las partes para efectos de determinar la condena en costas, como sí ocurría en vigencia del CCA, en virtud de lo dispuesto por el artículo 171 del mismo cuerpo normativo<sup>25</sup>.

6) En atención a las anteriores consideraciones es claro que, por el hecho de haber prosperado, en forma parcial, las pretensiones de la demanda en primera instancia, sí era legalmente procedente que el tribunal de primera instancia, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 365 del CGP, decidiera no condenar en

---

<sup>24</sup> Al respecto, consultar la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 11 de octubre de 2021, expediente no. 11001-03-26-000-2019-00011-00 (63.217), MP Fredy Ibarra Martínez.

<sup>25</sup> El texto de la norma en comento es como sigue: *“[e]n todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”*

costas por cuanto se trata de un proceso iniciado en vigencia de la Ley 1437 de 2011, no se verifica la existencia de una conducta de mala fe o temeraria para que la condena en costas fuera procedente, motivo por el cual no tiene vocación de prosperidad este preciso aspecto del recurso de apelación. Esto sin perjuicio de lo que se analizará en el acápite correspondiente a la condena en costas de esta instancia.

### **2.3 Las excepciones esgrimidas por Ecopetrol SA**

1) En la oportunidad para dar respuesta a la demanda propuesta por la compañía Arquitect & Asociados Ltda, Ecopetrol SA formuló como excepciones las que denominó (i) caducidad (por cuanto el cómputo para la presentación de la demanda en tempo no puede ser alterado por el hecho de que las partes liquidaron de mutuo acuerdo el contrato); (ii) ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales – ausencia de juramento estimatorio; (iii) ausencia de responsabilidad contractual atribuible a Ecopetrol y de la inexistencia de desequilibrio económico del contrato; (iv) del alcance de transacción de los contratos adicionales y demás documentos modificatorios del contrato (transacción – cosa juzgada – equilibrio del económico del contrato – de la ausencia de salvedades y la consecuente improcedencia de reconocimiento en sede judicial); (v) cumplimiento de las obligaciones contractuales y de la buena fe de Ecopetrol SA; (vi) de mala fe, y desconocimiento de la buena fe objetiva por parte de Arquitect & Asociados Ltda; (vii) de abuso del derecho y consecuente enriquecimiento sin causa; (viii) cobro de lo no debido, y (ix) de oficio.

2) En forma inicial, es del caso precisar que el *a quo* hizo una nueva enumeración de las excepciones propuestas y modificó las denominaciones que la entidad demandada otorgó a las mismas en el escrito contentivo de la contestación de la demanda.

3) En el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia objeto de apelación el tribunal declaró probadas: la ausencia de responsabilidad contractual y, el alcance de los acuerdos modificatorios y cobro de lo no debido, salvo en lo que respecta a la pretensión de reconocimiento de las cantidades de ingeniería básica del proyecto 2; no obstante, como será revocada la decisión de declarar el incumplimiento de Ecopetrol SA y, por ende, el restablecimiento y condena en abstracto declaradas

igualmente en la sentencia apelada, estas excepciones serán declaradas no probadas.

4) En relación con la excepción de caducidad se confirmará su denegación por cuanto, el plazo de ejecución del contrato terminó el 30 de julio de 2015, las partes liquidaron en forma bilateral el negocio jurídico (fls. 56 a 62 cdno. no. 2), la parte actora agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación ante la Procuraduría General de la Nación (fls. 381 a 382 vlto. *ibidem*) y, finalmente, la demanda fue radicada el 31 de mayo de 2018 (fl. 397 cdno. no. 2).

Asimismo, si bien la empresa estatal Ecopetrol S.A. propuso la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia del juramento estimatorio, se confirmará su denegación; lo anterior, debido a que dicha omisión no constituye una formalidad que configure una ineptitud sustantiva de la demanda en la jurisdicción contencioso administrativa; máxime cuando en el libelo de la demanda sí se incluyó el acápite correspondiente al juramento estimatorio.

5) En cuanto a la excepción de abuso del derecho y consecuente enriquecimiento sin causa, la Sala la decidirá negativamente, por cuanto, la fuente del daño que se pretendía establecer probado con la demanda es, precisamente, el contrato no. MA-0037105 de 2013, circunstancia por la cual si existía una causa.

6) En esa misma línea de argumentación las excepciones denominadas (iii) ausencia de responsabilidad contractual atribuible a Ecopetrol y de la inexistencia de desequilibrio económico del contrato; (v) cumplimiento de las obligaciones contractuales y de la buena fe de Ecopetrol SA; (vi) de mala fe, y desconocimiento de la buena fe objetiva por parte de Arquitecto & Asociados Ltda y, (viii) cobro de lo no debido, se declararán probadas, toda vez que, en virtud del otrosí no. 1 las partes renunciaron expresamente a reclamar por los efectos ocasionados con el cambio del proyecto 1 al 2.

En ese sentido, para la Sala es evidente que la parte actora no demostró que las actividades que dice haber adelantado por encima de las inicialmente contratadas o que permanecieran en ejecución mayor tiempo no hubiera sido objeto de la renuncia del otrosí no. 1, razón por la cual el recurso de apelación propuesto por la

parte actora no está llamado a prosperar, mientras que el formulado por la entidad demandada tiene plena vocación de prosperidad.

### 3. Conclusiones

1) En el presente asunto ambas partes se opusieron a la decisión de primera instancia, por un lado, la contratista estimó que el tribunal omitió pronunciarse sobre los medios probatorios que conforman el expediente, elementos con los que se acredita que el impacto económico por las mayores cantidades ejecutadas en la ingeniería básica 1 resulta en un mayor valor; asimismo, señaló que era falso que hubiera aceptado ejecutar en forma gratuita la ingeniería básica 2 ya que el otrosí no. 1 se limitó a la ingeniería de detalle bajo las políticas de Ecopetrol SA, lo cual, sumado a las actuaciones engañosas y dolosas de Ecopetrol SA, justifica su condena en costas y agencias en derecho.

A su turno, Ecopetrol SA solicitó revocar el fallo por cuanto, en su criterio, *i)* el *a quo* omitió valorar la ausencia de salvedades de la contratista en los documentos contractuales, *(ii)* no proceden los pagos por la ingeniería básica 2 por falta de acuerdo entre las partes; *ii)* rechazó el pago de la ingeniería de detalle por retrasos imputables a la contratista; *iii)* impugnó el reconocimiento del periodo de *stand by* del 9 de febrero al 18 de marzo de 2015 por suficiencia de la ingeniería conceptual; *iv)* se opuso a que decisión se fundara en un testimonio tachado de falso que quedó sin resolver, y *v)* señaló la improcedencia de aplicar al caso el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, cuando el presente asunto se rige por el derecho privado.

2) Contrario a lo sostenido en la decisión de primera instancia, el punto de la controversia que la parte actora dejó para revisión judicial en forma posterior tiene que ver, únicamente, con las consecuencias suscitadas con ocasión de la suscripción del otrosí no. 1 del 7 de noviembre de 2014, es decir, las relacionadas directamente con la supuesta ejecución de la ingeniería básica del proyecto 2 y los avances de la ingeniería de detalle del proyecto 1 antes de suscribirse el otrosí no. 1 como consecuencia de la política de austeridad de Ecopetrol SA.

3) De acuerdo con lo anterior para la Sala es claro que Ecopetrol SA logró acreditar que las partes zanjaron las discusiones relacionadas con la ingeniería básica del

proyecto 2, los avances de la ingeniería de detalle del proyecto 1 y la mayor permanencia en obra antes de suscribirse el otrosí no. 1 como consecuencia de la política de austeridad de Ecopetrol SA, razón por la cual no resulta probado el supuesto incumplimiento de Ecopetrol en la ejecución del contrato no. MA-0037105 de 2013.

4) En consecuencia, la Sala revocará la sentencia apelada, para en su lugar declarar probada las excepciones de *“ausencia de responsabilidad contractual atribuible a Ecopetrol y de la inexistencia de desequilibrio económico del contrato”*, *“cumplimiento de las obligaciones contractuales y de la buena fe de Ecopetrol SA”*, *“de mala fe y desconocimiento de la buena fe objetiva por parte de Arquitect & Asociados Ltda”* y, *“cobro de lo no debido”*; se declararan no probadas las demás excepciones y se denegarán las súplicas de la demanda.

#### **4. Condena en costas y agencias en derecho**

En los términos de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 4) del CGP, como la decisión de primera instancia es revocada en su integridad, la parte actora, compañía Arquitect & Asociados Ltda asumirá las costas procesales de ambas instancias incluidas las agencias en derecho, las cuales deberán ser liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A :**

**1º) Revócase** la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander del 10 de julio de 2025, la cual queda así:

Expediente no. 68001-23-33-000-2018-00492-01 (73.415)

Actor: Arquitect y Asociados Ltda

Controversias contractuales

Apelación de sentencia

**“PRIMERO: Decláranse probadas las excepciones de “ausencia de responsabilidad contractual atribuible a Ecopetrol y de la inexistencia de desequilibrio económico del contrato”; “cumplimiento de las obligaciones contractuales y de la buena fe de Ecopetrol SA”; “de mala fe y desconocimiento de la buena fe objetiva por parte de Arquitect & Asociados Ltda” y, “cobro de lo no debido.”.**

**SEGUNDO: Decláranse no probadas las demás excepciones.**

**TERCERO: Deniéganse las súplicas de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.”**

**2º) Condénase** en costas de ambas instancias a la parte demandante, Arquitect & Asociados Ltda, **tásense** en forma concentrada por el tribunal de primera instancia.

**3º)** Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las correspondientes constancias secretariales de rigor.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(firmado electrónicamente)  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado

(firmado electrónicamente)  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado Ponente  
Presidente de la Subsección

(firmado electrónicamente)  
**DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA**  
Magistrado

*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.*