ACTA DE LIQUIDACION BILATERAL DEL CONTRATO – Salvedades

[…] Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación, de manera pacífica y reiterada, ha sostenido que para que las pretensiones contractuales elevadas por alguna de las partes luego de la liquidación bilateral de un contrato puedan ser acogidas, la parte interesada debe haber planteado salvedades claras en el acta de liquidación. Incluso, esta Subsección ha planteado que las consecuencias adversas que se generan por no incluir las salvedades en el acta de liquidación bilateral son aplicables a todos los contratos estatales en virtud del principio constitucional de buena fe.

ACUERDOS MODIFICATORIOS – Ausencia – Salvedades – Demanda - Procedencia, Ahora bien, la Sentencia de unificación de 27 de julio de 202320, contrario a lo sostenido por el Consorcio RAOK, no modificó esta postura. En esa oportunidad, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto de las salvedades en los acuerdos modificatorios suscritos durante la ejecución del contrato; esto es, en la suspensiones, adiciones o prórrogas. Incluso, primero constató que existieran salvedades en el acta de liquidación para poder pronunciarse sobre el asunto. Al respecto (se trascribe):

*"Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado".*Así las cosas, la jurisprudencia actual exige que se estudien las pretensiones aun cuando la parte no haya consignado salvedades en los acuerdos modificatorios suscritos durante la ejecución del contrato, pero no sucede lo mismo cuando la parte no consignó salvedades en el acta de liquidación bilateral.

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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2026

Radicación:	76001-23-33-000-2020-01142-01(72254)
Demandante:	Consorcio RAOK 2015
Demandada:	Universidad del Valle
Referencia:	Controversias contractuales

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – derecho privado – contrato de obra – salvedades en los acuerdos modificatorios – salvedades en el acta de liquidación – incumplimiento – mayor permanencia en obra – imprevistos

Síntesis del caso: la parte demandante solicitó la declaratoria de incumplimiento de un contrato de obra suscrito con la entidad demandada por la entrega deficiente de los estudios y diseños que ocasionó una mayor permanencia en obra de personal y maquinaria y, con ello, unos perjuicios que deben ser resarcidos. Adicionalmente, solicitó la declaratoria de incumplimiento de la entidad por unas decisiones del interventor del contrato y unos descuentos efectuados en las actas de obra no previstos en el contrato.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia de 12 de septiembre de 2024, proferida por la Sala de Oralidad del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda[1].

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia de primera instancia – 1.4. Recurso de apelación y trámite relevante de segunda instancia

[1] El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del CPACA.

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 1 de septiembre de 2020,[2] el Consorcio RAOK 2015[3] (en adelante, la parte demandante o el Consorcio) presentó una **demanda**[4], en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**, en contra de la Universidad del Valle (en adelante, la Universidad o la entidad demandada), con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se trascribe)[5]:

> "***1. Pretensiones declarativas.***
> ***1.1. Pretensiones relativas a la etapa precontractual y la construcción del precio de la oferta y el contrato***
> *1.1.1. Que se declare que la universidad tenía la responsabilidad exclusiva de la veracidad, idoneidad y completitud de la información técnica de la obra objeto de la Licitación Pública 006-2015* […]
> ***1.2. Pretensiones asociadas a los cambios en el alcance de la obra evidenciados durante la ejecución del contrato***
> […]*1.2.4. Que se declare que la UNIVERSIDAD es responsable por los mayores costos que se generaron en el curso del Contrato por defectos y carencias en la información técnica del proyecto que había sido entregada por la UNIVERSIDAD durante la etapa de la Licitación Pública 006.-2015 y/o durante la ejecución de las obras, conforme lo que se pruebe en el proceso.* […]
> ***1.3. Pretensiones asociadas a la mayor permanencia de personal en el contrato***
> […]*1.3.4. Que se declare que la UNIVERSIDAD, es responsable de la mayor permanencia de personal que se causó en el Contrato, y que en consecuencia debe pagar al CONSORCIO RAOK 2015 la suma de dinero que se aceptó por tal concepto en el Acta de 24 de abril de 2018*. […]
> ***1.4. Pretensiones asociadas a la mayor permanencia de equipos y maquinaria.***
> [...]*1.4.3. Que se declare que, la UNIVERSIDAD es responsable por los costos asociados a la mayor permanencia de máquinas, equipos y servicios que contrató el CONSORCIO RAOK 2015 durante el plazo adicional, y que por lo tanto la UNIVERSIDAD debe pagar dichos costos en la cuantía que se prueben.* […]
> ***1.5. Pretensiones asociadas a las determinaciones de la interventoría***
> […]*1.5.6. Que se declare que la UNIVERSIDAD es responsable de las determinaciones de la Interventoría que se causaron un menor valor de remuneración para el*

[2] Expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI, carpeta "*76001-23-33-000-2020-01142-00*", archivo "*002.ActaDeReparto 2020-01142-00*".
[3] Conformado por Rover Alcisa Colombia (70%) y Osvaldo Alfonso Angulo Calero (30%). Expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI, carpeta "*76001-23-33-000-2020-01142-00*", archivo "*Documento de conformación del Consorcio RAOK 2015*".
[4] La demanda inicialmente presentada (expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI, carpeta "*76001-23-33-000-2020-01142-00*", archivo "*2020.08.31Demanda Consorcio RAOK vs Universidad del Valle*") fue reformada el 12 de noviembre de 2021 (expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI, carpeta "*76001-23-33-000-2020-01142-00*", archivo "*007ReformaDemanda*"). La reforma fue admitida por el Tribunal mediante el Auto de 6 de abril de 2022 (expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI, carpeta "*76001-23-33-000-2020-01142-00*", archivo "*2020-01142-00 AUTO ADMITE REFORMA*").
[5] El demandante formuló 11 capítulos de pretensiones declarativas y 5 pretensiones de condenas. Aquí se resumirán las que sintetizan los reproches realizados a la entidad demandada y las más relevantes para la decisión que se adopta.

CONSORCIO RAOK 2015, y que en consecuencia debe pagar la suma de dinero que se aceptó por tal concepto en el Acta de 24 de abril de 2018 […]

1.6. Pretensiones asociadas a los valores dejados de pagar por la Universidad en las actas y facturas presentadas

[…] *1.6.4. Que se declare que, la UNIVERSIDAD incumplió el Contrato y que es responsable por los descuentos improcedentes, por lo cual deberá pagar el valor descontado de las Actas No. 17, No. 18, No. 19, No. 20, No. 21, No. 22, en el Adicional No. 8 y de la Factura No. 48, al CONSORCIO RAOK 2015* […]

1.7. Pretensiones asociadas a los valores descontados por la aplicación del impuesto de guerra

[…]*1.7.5. Que se declare que, la UNIVERSIDAD incumplió el Contrato al haber aplicado el impuesto de guerra a los pagos realizados, cuando este no hizo parte de la estructura de gastos y costos del presupuesto definido por la UNIVERSIDAD* […]

1.8. Pretensiones asociadas al costo adicional soportado por el Consorcio en la contratación de personal foráneo

[…] *1.8.3. Que se declare que, la UNIVERSIDAD, es responsable por la ordenes que impartió la Interventoría y que debe pagar al CONSORCIO RAOK 2015, los costos asumidos por la contratación de personal foráneo para ejecutar y terminar la obra* […]

1.9. Pretensiones asociadas al menor valor pagado al consorcio en el reconocimiento realizado a través del Adicional No. 8

1.9.1. Que se declare que, la UNIVERSIDADA incumplió el Contrato, al haber realizado descuentos improcedentes sobre el valor pagado por concepto de reconocimientos en el Adicional No. 8[…]

1.10. Pretensiones asociadas a los intereses de mora generados por el incumplimiento de lo pactado en el Acta de 24 de abril de 2018

1.10.1 Que se declare que, la UNIVERSIDAD incumplió el Acuerdo de 24 de abril de 2018, al no haber pagado los $3.000.000.000 millones de pesos que se había comprometido a pagar para generar un mejor flujo de caja al Contrato.

[…]*1.10.3. Que se declare que, el incumplimiento de la UNIVERSIDAD genera responsabilidad, y por lo tanto la UNIVERSIDAD debe asumir el pago de los intereses que se causaron por el pago extemporáneo de los $3.000.000.000 millones de pesos* […]

1.11. Pretensiones asociadas con los intereses por mora generados como consecuencia del pago tardío de las facturas

[…]*1.11.3 Que se declare que, la UNIVERSIDAD es responsable por haber pagado las actas por fuera del plazo establecido y que debe pagar intereses de mora al CONSORCIO RAOK 2015* […]

2. Pretensiones de condena:

2.1. Que se condene a la Universidad del Valle a pagar al contratista todos los mayores costos y perjuicios que resulten de la prosperidad de las pretensiones declarativas anterior[…]".

2. La parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes:

3. 1) El 1 de octubre de 2015, la Universidad y el Consorcio suscribieron el contrato de obra 0030.0034.018.016-024-2015 cuyo objeto consistía en la (se

trascribe): "*ejecución de la obra – Construcción de la Etapa I – Sede Universitaria Zarzal*".

4. 2) El valor del contrato se pactó en $8.846.033.274; su plazo de ejecución era de 12 meses contados desde la suscripción del acta de inicio, lo que ocurrió el 1 de diciembre de 2015.

5. 3) Por la deficiencia en los estudios y diseños entregados por la Universidad (relacionados con aspectos geotécnicos, estructurales, hidrosanitarios y eléctricos de la obra), las partes suscribieron 8 contratos modificatorios, así:

- 1 de 7 de julio de 2016, por medio del cual las partes ampliaron el plazo del contrato por 11 meses, desde el 11 de julio de 2016.
- 2 de 10 de noviembre de 2016, por medio del cual las partes adicionaron obligaciones al contrato con su correspondiente contraprestación.
- 3 de 9 de junio de 2017, por medio del cual las partes prorrogaron el plazo de ejecución del contrato en 5 meses y 20 días, hasta el 30 de noviembre de 2017.
- 4 de 3 de noviembre de 2017, por medio del cual las partes adicionaron el valor del contrato en $2.171.036.497,88, y prorrogaron el plazo hasta el 30 de marzo de 2018.
- 5 de 23 de marzo de 2018, por medio del cual las partes prorrogaron el plazo en 92 días.
- 6 de 15 de mayo de 2018, por medio del cual las partes adicionaron el valor del contrato en $1.298.142.040.
- 7 de 26 de mayo de 2018, por medio del cual las partes prorrogaron el plazo del contrato en 62 días.
- 8 de 22 de agosto de 2018, por medio del cual las partes adicionaron el valor del contrato en $763.483.612,15.

6. 4) Durante la ejecución del contrato, el Consorcio presentó unas reclamaciones a la Universidad relacionadas con la mayor permanencia en obra por la entrega defectuosa de los estudios y diseños, el incremento de los precios por indexación e IVA, las determinaciones unilaterales de la

interventoría que derivaron en una menor retribución económica y la necesidad de reconocer unos imprevistos.

7. 5) A través del acta de 24 de abril de 2018, las partes manifestaron su ánimo de conciliar las reclamaciones presentadas por el Consorcio.

8. 6) El plazo de ejecución del contrato finalizó el 31 de agosto de 2018; posteriormente, el 8 de noviembre de 2019, las partes suscribieron el acta de liquidación bilateral del negocio jurídico.

9. 7) En el acta de liquidación bilateral, la Universidad reconoció al Consorcio la suma de $683.430.251 por concepto de mayor permanencia en obra. Sin embargo, a juicio del Consorcio, este valor no tuvo en consideración toda la mayor permanencia en obra que se derivó de los contratos adicionales, así como otros costos relacionados con los descuentos practicados en las facturas, el impuesto de guerra, el desequilibrio económico y los intereses de mora por el pago tardío de las actas parciales que reclama en el escenario judicial.

1.2. Posición de la parte demandada

10. La Universidad **contestó la reforma a la demanda**[6] y se opuso a las pretensiones. Formuló las excepciones que denominó: "*buena fe contractual*", en desarrollo de la cual puso de presente que, solo con posterioridad a la suscripción del contrato, el Consorcio RAOK advirtió la información incompleta del proyecto; "*inexistencia del rompimiento del equilibrio económico alegado por el actor*", según la cual los informes mensuales de interventoría acreditaron la existencia de atrasos en la obra imputables al Consorcio; y "*cobro de lo no debido*", en la que expuso que los descuentos efectuados en las facturas fueron producto de lo establecido en la ley, en el pliego de condiciones y en el contrato.

[6] Expediente digital del Tribunal, índice 20 SAMAI.

1.3. Sentencia de primera instancia

11. El 12 de septiembre de 2024, el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca profirió la **Sentencia de primera instancia**[7], en la que decidió (se trascribe):

> "***PRIMERO***: ***NEGAR*** *las pretensiones de la demanda.*
> ***SEGUNDO***: ***CONDENAR*** *en costas a la parte actora y a favor de la demandada, conforme a lo expuesto en esta providencia*".

12. En primer lugar, El Tribunal se refirió al incumplimiento del contrato por la entrega deficiente de los estudios y diseños que conllevó a la mayor permanencia en obra y a la ejecución de obras adicionales. Expuso que este incumplimiento estaba acreditado, sin embargo, encontró que solo tuvo repercusiones en la etapa de pre-construcción del contrato, pues en la etapa de construcción, la ampliación del plazo obedeció a incumplimientos de ambas partes.

13. Precisó que, por la demora en la entrega de los estudios y diseños, las partes suscribieron el contrato adicional 1, en donde el Consorcio aceptó continuar con la ejecución del contrato "*a pesar de no estar* [al] *100% el componente estructural y arquitectónico y aun en ajuste los componentes hidrosanitario y eléctrico*" y que, en todo caso, la mayor permanencia en obra atribuible a la Universidad fue reconocida y pagada en el acta de liquidación de 8 de noviembre de 2019.

14. En segundo lugar, estudió el incumplimiento derivado de las "*determinaciones unilaterales de* [la interventoría]". Afirmó que no estaba acreditado cuáles fueron los criterios de medición de la obra y de las cantidades ejecutadas fijados por la interventoría con los que estaba en desacuerdo el Consorcio, por lo que no había lugar a reconocer los valores solicitados por este concepto.

15. En tercer lugar, analizó el incumplimiento de la Universidad por no reconocer y pagar los imprevistos presentados por el Consorcio. Al respecto, indicó que no le correspondía a la Universidad pagar una suma adicional a lo reconocido en el contrato adicional 8 y en el acta de liquidación. Por un

[7] Expediente digital del Tribunal, índice 73 SAMAI.

lado, porque algunos imprevistos hacían parte de los riesgos asignados al contratista, y, por otro lado, porque fueron el resultado de la celebración voluntaria de los contratos adicionales y las prórrogas. Sobre este último asunto, enfatizó que la extensión del plazo fue producto de los contratos modificatorios suscritos por el Consorcio, "*por lo que conocía el origen y la dimensión de las obligaciones a su cargo y, a su vez, la posibilidad de que sus intereses económicos pudieran verse afectados*".

16. Por último, se abstuvo de estudiar los incumplimientos relacionados con los descuentos y retenciones practicados en las actas parciales de obra, el impuesto de guerra no previsto en el pliego de condiciones, la contratación de personal foráneo y los intereses de mora por el pago extemporáneo de las actas, en la medida en que en el acta de liquidación no existieron salvedades claras y concretas sobre estos asuntos.

1.4. Recurso de apelación y trámite relevante de segunda instancia

17. El 7 de octubre de 2024, el Consorcio demandante presentó **recurso de apelación**[8] para que se revocara la sentencia de primera instancia. Formuló múltiples reparos en contra de la providencia que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

18. 1) La mayor permanencia en obra por la entrega deficiente e incompleta de los estudios y diseños del contrato genera el deber de indemnizar los perjuicios causados en la etapa de pre-construcción y de construcción. Los cambios que se derivaron de este incumplimiento fueron radicales y tuvieron gran impacto en el presupuesto del contrato, pues como consecuencia de ellos el Consorcio asumió mayores costos de personal, administración y maquinaria. Sin embargo, el Tribunal declaró el incumplimiento y se abstuvo de reconocer los perjuicios.

19. 2) El Tribunal omitió valorar el pliego de condiciones, el cual era claro en señalar que la Universidad debía asumir cualquier riesgo asociado con las variaciones al diseño e inconsistencias en las cantidades de obra, lo que está acreditado con los contratos adicionales 2, 3, 4, 5 y 6 y con el dictamen pericial.

[8] Expediente digital del Tribunal, índice 76 SAMAI.

20. 3) El Tribunal analizó de manera errónea las causas que dieron lugar a la extensión del plazo contractual, pues ningún contrato adicional se suscribió por una causa atribuible al consorcio. En consecuencia, no le correspondía a este asumir la responsabilidad por la mayor permanencia.

21. 4) El Tribunal se equivocó al liberar de responsabilidad a la Universidad por la mayor permanencia en obra, pues el reconocimiento que se realizó en el acta de liquidación fue únicamente parcial y no contempló todo lo acordado en el acta de 24 de abril de 2018, ni la mayor permanencia derivada de los contratos adicionales 5 y 7.

22. 5) Las determinaciones unilaterales de la interventoría que conllevaron a una menor retribución económica del Consorcio se encuentran acreditadas en el capítulo 1.8. de las pruebas documentales aportadas con la reforma de la demanda y generaron un desequilibrio económico.

23. 6) El Tribunal no valoró la totalidad de las pruebas que acreditaron la existencia de imprevistos que no fueron reconocidos, como, por ejemplo, el acta de 24 de abril de 2018 y el acta de liquidación, documentos contractuales en los que la Universidad reconoció su existencia.

24. 7) El Tribunal desconoció de manera arbitraria la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 23 de julio de 2023 sobre las salvedades, al abstenerse de estudiar las pretensiones relacionadas con los valores dejados de pagar por los descuentos en las actas y facturas, así como el impuesto de guerra. Indicó que "*resulta ilógico sostener que el Consorcio se comprometió a suscribir las prórrogas con la Entidad Contratante con el objetivo de asumir gastos que le resultaran perjudiciales*". Además, insistió en que el Tribunal se enfocó en la literalidad de los documentos contractuales, sin analizar la intención de las partes, pues el Consorcio suscribió los acuerdos para asegurar la culminación exitosa del proyecto, no para asumir los impactos económicos.

25. 8) El Tribunal desconoció que "*la buena fe contractual implica que las partes deben actuar de manera transparente y equitativa, y no puede permitirse que una parte obtenga ventajas indebidas a partir del silencio o la falta de formalismos de la otra*".

26. Mediante el Auto de 17 de enero de 2025 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante[9]. La parte demandada presentó oposición al recurso de apelación[10] y el Ministerio Público rindió concepto en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia[11].

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Síntesis de la controversia y decisión a adoptar – 2.2. Análisis sustantivo – 2.3. Condena en costas

2.1. Síntesis de la controversia y decisión a adoptar[12]

27. La controversia sometida a consideración de la Sala está relacionada con la declaratoria de incumplimiento del contrato de obra 0030.0034.018.016-024-2015 suscrito entre el Consorcio RAOK 2015 y la Universidad del Valle y liquidado bilateralmente el 8 de noviembre de 2019. El incumplimiento del contrato, a juicio de la parte demandante, se configuró, principalmente, porque la Universidad : (1) no reconoció la mayor permanencia en obra por la suscripción de múltiples prórrogas al plazo del contrato con ocasión de la entrega deficiente e incompleta de los estudios y diseños; (2) permitió que la interventoría adoptara unas determinaciones unilaterales que ocasionaron una menor retribución económica del Consorcio; (3) no reconoció los imprevistos debidamente acreditados por el Consorcio; (4) no cumplió el acuerdo de 24 de abril de 2018; (5) lo obligó a contratar personal foráneo para ejecutar la obra; (6) realizó descuentos ilegales sobre las actas parciales de obra; (7) cobró el impuesto de guerra

[9] Expediente digital, índice 3 SAMAI.
[10] Expediente digital, índice 9 SAMAI.
[11] Expediente digital, índice 10 SAMAI.
[12] El contrato de obra de 1 de octubre de 2015 finalizó el 31 de agosto de 2018, de conformidad con el otrosí 7 suscrito el 26 de junio de 2018 (documento denominado "*Contrato de obra adicional 7*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI); las partes lo liquidaron de común acuerdo el 8 de noviembre de 2019 (archivo denominado "*acta de liquidación de 8 de noviembre de 2019*" aportado en el escrito de la reforma de la demanda, expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI). El 1 de julio de 2020, la Universidad presentó solicitud de conciliación extrajudicial y el 24 de agosto de 2020, la Procuradora 20 Judicial para Asuntos Administrativos expidió la constancia de no conciliación (documento denominado "*constancia de no acuerdo Consorcio RAOK*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI). Por lo anterior, tanto la demanda presentada el 1 de septiembre de 2020 como la reforma presentada el 12 de noviembre de 2021 fueron oportunas, de conformidad con el término establecido en el numeral iii-j-2 del artículo 164 del CPACA.

que no estaba previsto en el pliego de condiciones; y (8) pagó de manera tardía las facturas presentadas por el Consorcio.

28. El Tribunal de primera instancia consideró que se había configurado el incumplimiento parcial del contrato por parte de la Universidad, por la vulneración del principio de planeación dada la falta de idoneidad de los diseños técnicos entregados, pero negó el reconocimiento de la mayor permanencia en obra. Además, negó las pretensiones relacionadas con las determinaciones unilaterales de la interventoría y los imprevistos porque no se encontraban acreditados los requisitos para ello. No se pronunció sobre los demás conceptos reclamados en la demanda porque sobre ellos no se dejaron salvedades en el acta de liquidación bilateral. La parte demandante insistió en el reconocimiento de los valores asumidos por el Consorcio como consecuencia de la mayor permanencia en obra, los imprevistos y las determinaciones unilaterales de la interventoría. Adicionalmente, afirmó que el Tribunal erró al no pronunciarse sobre los otros incumplimientos, en un grave desconocimiento de la sentencia de unificación del Consejo de Estado sobre las salvedades.

29. La Sala **confirmará** la Sentencia de primera instancia, pues los reparos formulados por el Consorcio en contra de la sentencia de primera instancia no están llamados a prosperar. Para ello, en primer lugar, la Sala se referirá a las salvedades incorporadas en el acta de liquidación y la Sentencia de unificación del Consejo de Estado de 27 de julio de 2023, exp. 39121. Enseguida, se pronunciará sobre aquellas reclamaciones que fueron negadas por el Tribunal sobre las cuales el Consorcio dejó una salvedad expresa y concreta en el acta de liquidación y sobre las cuales formuló un reparo en el recurso de apelación.

2.2. Análisis sustantivo

30. El contrato de obra 0030.0034.018.016-024-2015 suscrito el 1 de octubre de 2015 entre el Consorcio RAOK 2015 y la Universidad del Valle[13], regido por

[13] Documento denominado "*Contrato de obra No. 0030.0034.018.016-024-2015 el 1 de octubre de 2015*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.

el derecho privado de conformidad con la ley 30 de 1994[14] y el contrato[15], fue liquidado bilateralmente el 8 de noviembre de 2019[16], de conformidad con la cláusula vigésima tercera del contrato[17].

31. En el acta de liquidación, las partes manifestaron encontrarse a paz y salvo una vez se pagarán los dineros resultantes del siguiente acuerdo (se trascribe):

> *"En la presente liquidación se analizó la reclamación realizada por parte del CONSORCIO RAOK 2015 y discutida en reunión en la ciudad de Bogotá el 24 de abril de 2018,* […] *es importante anotar, que la UNIVERSIDAD DEL VALLE dio solución a lo reclamado en el punto "Incremento por Indexación e IVA" e "Imprevistos" de la mencionada reunión, con la suscripción del Adicional No. 8 el 22 de agosto de 2018, mediante el cual se adicionaron $763.485.612, que correspondieron al reconocimiento de $610.265.546 por concepto de Incremento por Indexación e IVA legalizado bajo el ítem OE-457 y $153.220.066 por concepto de imprevistos, legalizados bajo los ítems OE-450, OE-451, OE-452, OE-453, OE-454, OE-455 Y OE-456. Sobre el punto "Determinaciones Unilaterales del Cliente" no se aborda por cuanto corresponden a aspectos de ejecución en campo, competencia de la Interventoría ejercida por la firma ARCA SA quien a la fecha no se ha pronunciado al respecto.*
> *Mediante revisión por parte de la supervisión […] establece que el reconocimiento por mayor permanencia en obra en la etapa de preconstrucción conforme consta en la bitácora e informes de interventoría la ejecución pasó de 1 mes a 7,40 meses, lo que ocasionó mayor permanencia de profesionales en la obra, en un tiempo de 6,4 meses, lo que arroja un valor de $257.244.480; este valor fue calculado tomando los costos pactados en el contrato; Para la etapa de construcción se concluye reconocer una mayor permanencia por 4,72 meses que corresponde al tiempo otorgado en el adicional No. 5 del 23 de marzo de 2018 (92 días) y el adicional No. 7 (62 días); lo que arroja un valor de $426.175.771; este valor fue calculado tomando los costos pactados en el contrato; dado lo anterior se realiza un reconocimiento en la presente liquidación por valor de* ***$683.420.251****, este valor se cancelara con cargo*

[14] Artículo 93 de la Ley 30 de 1992: "*Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos*".
[15] Vigésima primera – Normatividad aplicable: "*El presente contrato se rige por las disposiciones que consagran la Ley 30 de 1992, Acuerdo 16 de octubre 8 de 2010 – Estatuto Autónomo de Contratación – expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Valle, la Resolución de Rectoría 2.834 de noviembre 8 de 2010, por la cual se reglamente el Estatuto de Contratación, el Código de Comercio y el Código Civil Colombiano y demás normas que modifiquen, adicionen o complementen las mismas*".
[16] Archivo denominado "*acta de liquidación de 8 de noviembre de 2019*" aportado en el escrito de la reforma de la demanda, expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.
[17] Vigésima tercera – Liquidación: "*El presente contrato se liquidará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación, mediante acta firmada de común acuerdo por las partes contratantes que contendrá un balance sobre la ejecución del contrato y los pagos realizados al contratista y los acuerdos a que lleguen las partes sobre la ejecución del contrato*".

*al **RDP 529780** de enero 10 de 2019.Una vez cancelado este valor queda un saldo sin ejecutar de **$689.651,88**, dineros del Sistema General de Regalías".*

32. A su turno, el Consorcio formuló las siguientes salvedades (se trascribe):

"El contratista se permite informar a la Universidad que, la firma de la presente acta no resuelve las reclamaciones económicas solicitadas durante la ejecución del contrato, ni da cabal cumplimiento al Acuerdo de 24 de abril de 2018, habida cuenta que durante la ejecución del Contrato no se mantuvo el equilibrio económico de las prestaciones surgidas al momento de contratar y que dicha igualdad se rompió por causas no imputables al mismo, y que la Universidad a pesar de conocer oportunamente las solicitudes de restablecimiento económico presentadas, no adoptó las medidas necesarias para ello, por lo cual el contratista solicitará a través del medio de controversias contractuales por vía extrajudicial y judicial, e restablecimiento de la ecuación económica del contrato y la reparación integral de los perjuicios patrimoniales causados (daño emergente y lucro cesante), para con todas las entidades estatales que participaron en este proceso de contratación terminado y entregado por el contratista hace más de un año en la medida en que se acrediten dentro del proceso a partir de las siguientes circunstancias:

(1) Falta de pago de los conceptos y valores acordados por las partes en acta de 24 de abril de 2018. En acta de 24 de abril de 2018, las partes acordaron que la Universidad reconocería al contratista la suma de $1.965.827.323 millones de pesos. Del dinero anterior, la Universidad pagó mediante el adicional 8 de 22 de agosto de 2018 el valor de $763.485.612 millones de pesos que correspondieron al reconocimiento de $510.265.546 millones de pesos por concepto de incremento por indexación e IVA legalizado bajo el ítem OE-457 y un parcial de $153.220.066 por concepto de imprevistos, sobre este concepto el Contratista se declara a paz y salvo. No obstante, estarían pendientes de pago los conceptos y calores restantes: $908.576.296 millones de pesos por mayor permanencia, $157.514.400 millones de pesos por determinaciones unilaterales de interventoría y $137.251.015 millones de pesos por imprevistos. Por tanto, respecto del acta de 24 de abril de 2018 estarían pendientes de pago por parte de la Universidad la suma de $1.202.341.711 millones de pesos, sin actualización ni intereses de mora, los cuales también se reclaman.

(ii) Aspectos de obra que no se pudieron conciliar con la interventoría del Contrato. Durante la ejecución del contrato se presentaron discusiones técnicas y jurídicas con la interventoría, que afectaron los derechos patrimoniales del contratista, en la medida que por cuenta de esas discusiones se privó al contratista del reconocimiento de obras que afectaron el equilibrio económico del contrato. En tanto que estas diferencias, no fueron resueltas por la universidad y que persisten, se

solicita el reconocimiento por este concepto en la suma de $525.092.263 millones de pesos.

(iii) Reclamaciones económicas por conceptos que se presentaron de forma posterior al 24 de abril de 2018. Posterior al 24 de abril de 2018, se generaron circunstancias adicionales que mantuvieron al Contrato en situación de desequilibrio económico por los siguientes conceptos: mayor permanencia en obra después del acuerdo de 24 de abril de 2018 por $367.185.340, desequilibrio financiero asociados al mayor tiempo de ejecución mediante aporte de socios por $1.284.606.265. Total de la tercera pretensión $1.702.496.055. Esto bajo el entendido que la universidad en reunión del pasado 30 de septiembre de 2019, aceptó pagar con la liquidación el valor de $683.998.553 millones de pesos por concepto de mayor permanencia de maquinaria y equipos."

33. De lo anterior, se observa con claridad que el Consorcio no consignó salvedades concretas respecto de los descuentos y las retenciones no previstos en el contrato practicados sobre las actas parciales, el cobro del impuesto de guerra, y el pago tardío de las facturas presentadas, razón suficiente para que el Tribunal no se pronunciara sobre ellos.

34. Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación, de manera pacífica y reiterada, ha sostenido que para que las pretensiones contractuales elevadas por alguna de las partes luego de la liquidación bilateral de un contrato puedan ser acogidas, la parte interesada debe haber planteado salvedades claras en el acta de liquidación[18]. Incluso, esta Subsección ha planteado que las consecuencias adversas que se generan por no incluir las salvedades en el acta de liquidación bilateral son aplicables a todos los contratos estatales en virtud del principio constitucional de buena fe[19].

35. Ahora bien, la Sentencia de unificación de 27 de julio de 2023[20], contrario a lo sostenido por el Consorcio RAOK, no modificó esta postura. En esa

[18] Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 16 de febrero de 2001, exp. 11.689; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 8 de mayo de 2019, exp. 41.868; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 3 de abril de 2020, exp. 42.524; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 1 de junio de 2020, exp. 48.139; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 10 de octubre de 2024, exp. 70.487.
[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 17 de octubre de 2025, exp. 71546 y Sentencia de 10 de febrero de 2021, exp. 56178.
[20] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de 27 de julio de 2023, exp. 39121.

oportunidad, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto de las salvedades en los acuerdos modificatorios suscritos durante la ejecución del contrato; esto es, en la suspensiones, adiciones o prórrogas. Incluso, primero constató que existieran salvedades en el acta de liquidación para poder pronunciarse sobre el asunto. Al respecto (se trascribe):

> *"Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado".*

36. Así las cosas, la jurisprudencia actual exige que se estudien las pretensiones aun cuando la parte no haya consignado salvedades en los acuerdos modificatorios suscritos durante la ejecución del contrato[21], pero no sucede lo mismo cuando la parte no consignó salvedades en el acta de liquidación bilateral.

37. Por esta razón, el estudio de la Sala se centrará en los reparos concretos en contra de la providencia de primera instancia frente a los cuales el Consorcio dejó salvedades en el acta de liquidación de 8 de noviembre de 2019.

(1) La mayor permanencia en obra por la ampliación del plazo contractual.

38. El Tribunal reconoció en la sentencia de primera instancia que existió una indebida planeación del contrato por la entrega defectuosa de los estudios y diseños de la obra. Como consecuencia de este incumplimiento, las partes suscribieron múltiples prórrogas y contratos adicionales. Así, a juicio de la

[21] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 11 de septiembre de 2024, exp. 68810.

parte demandante, estas prórrogas, que no fueron atribuibles a una conducta suya, generaron una mayor permanencia en obra que debe ser reconocida, en atención a la distribución de riesgos del contrato. Dentro de esa mayor permanencia, el Consorcio reclamó los costos de personal, maquinaria y "*aporte de socios*" e insistió en que la Universidad solo hizo un reconocimiento parcial en el acta de liquidación y quedó pendiente un pago según lo acordado en el acta de 24 de abril de 2018.

39. De conformidad con lo expuesto en el párrafo 35 de esta providencia y dado que la mayor permanencia en obra se originó por la suscripción de múltiples contratos adicionales y prórrogas, le corresponde a la Sala analizar si las partes solucionaron sus desacuerdos durante la ejecución, o si, por el contrario, hay un valor que se le debe reconocer al Consorcio por este concepto.

40. El contrato adicional 1 de 7 de julio de 2016[22] tuvo como causa los errores y las inconsistencias presentadas en los estudios y diseños entregados por la Universidad[23]. Por esta razón, las partes acordaron que "*el término de ejecución del presente contrato ser*[ía] *de 11 meses, contados a partir del 11 de julio de 2016*" y que todas las cláusulas y estipulaciones del contrato principal permanecían vigentes[24].

41. El contrato adicional 2 de 10 de noviembre de 2016[25] tuvo como causa la necesidad de ejecutar obras adicionales por los cambios en los diseños que no fueron previsibles. Por esta razón, las partes incorporaron unos ítems al contrato y le asignaron su contraprestación por valor de $89.316.296,4.

42. Las partes suscribieron la prórroga 3 de 9 de junio de 2017[26], entre otras causas, por la necesidad de realizar obras adicionales relacionadas con los

---

[22] Documento denominado "*Contrato adicional 1*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.
[23] "[S]e *hizo necesario hacer nuevas intervenciones mediante perforaciones en los terrenos donde se adelantará la obra, aparte de los ajustes a los diseños estructurales, hidrosanitarios y eléctricos, entre otros, que conllevaron obligatoriamente, a que el plazo de la etapa de preconstrucción se haya extendido hasta el mes de julio de 2016*".
[24] "*TERCERA. - VIGENCIA DE LAS ESTIPULACIONES: Todas las cláusulas y estipulaciones del contrato principal, no modificadas por el presente contrato adicional, permanecen vigentes y su exigibilidad permanece*".
[25] Documento denominado "*Contrato de obra adicional 2*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.
[26] Documento denominado "*Prórroga No. 3 al contrato de obra*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.

sistemas eléctricos por cambios en los diseños y para recuperar el tiempo perdido por las lluvias[27]. Como consecuencia de ello, las partes prorrogaron en 5 meses y 20 días el plazo del contrato, pactaron que el Consorcio entregaría los análisis de precios unitarios para las obras adicionales y una vez fueran aprobados, se suscribiría la adición correspondiente y que las demás estipulaciones del contrato principal permanecían vigentes[28].

43. El Consorcio presentó la solicitud de adición del valor del contrato por $2.171.036.497,88 con ocasión de las obras adicionales que debían ser ejecutadas por los cambios en los diseños. Por esta razón las partes suscribieron el contrato adicional 4 de 3 de noviembre de 2017[29]. En este negocio adicionaron el valor del contrato en $2.171.036.497,88 y prorrogaron el plazo de ejecución desde el 1 de diciembre de 2017 hasta el 30 de marzo de 2018[30]. Además, modificaron la cláusula de la forma de pago, acordaron la entrega de un anticipo y especificaron que las demás estipulaciones del contrato principal se mantenían vigentes[31]. Particularmente, en la forma de pago incluyeron dos parágrafos; uno relacionado con los conceptos que incluían los APUs[32] y otro en relación con los "equipos especiales"[33].

44. El contrato adicional 5 de 23 de marzo de 2018[34] se suscribió, igualmente, por la modificación de las cantidades de obra y la necesidad de ejecutar obras adicionales. Como consecuencia de ello, las partes prorrogaron el

[27] "*5) Adicionalmente, se ha requerido por parte de la Universidad, la realización de obras adicionales de sistemas eléctricos* […] *así las cosas, en desarrollo de estos requerimientos se han generados cambios de diseño y así como cambios para dar cumplimiento al RETIE ocasionando el surgimiento de nuevos precios siendo procedente señalar que en caso de no aprobación de los diseños anteriormente relacionados no será posible la ejecución de la obra. 6) Que mediante comunicación del 15 de mayo de 2017 el contratista solicitó la adición del contrato por valor requerido para dar cumplimiento a las obras adicionales requeridas y prórroga por un plazo total de 5 meses y 20 días adicionales, con el fin de adelantar las obras adicionales requeridas y proceder a la reposición de días perdidos como consecuencia de las distintas lluvias que afectaron la ejecución del contrato en la forma prevista. 7) Que* […] *la Universidad considera necesario suscribir la presente prórroga al contrato* […] *y realizar una adición una vez sean revisados y aprobados la totalidad de los APU*".

[28] Cláusulas primera, segunda y quinta, respectivamente.

[29] *Documento denominado "Contrato de Obra adicional No. 4" de la carpeta "1.1. Pruebas Contrato"* del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.

[30] "*11) Que la adición de las actividades requiere un aumento en el valor proyectado total de la obra en* [2.171.036.497,88] *y una prórroga en tiempo a partir del 1 de diciembre de 2017 hasta el 30 de marzo de 2018*".

[31] Cláusulas segunda y quinta, respectivamente.

[32] "[T]*odos los APU están incluyendo las actividades necesarias para la correcta ejecución de los trabajos según nuevas especificaciones y planos entregados de las obras complementarias requeridas por la Universidad, por lo anterior, no existirá adición en dinero por la omisión y/o inclusión se insumos adicionales*".

[33] "*Se pagará hasta el 70% del valor de los equipos especiales y/o estructura metálica una vez se encuentre en la obra, se verifique que cumpla con las especificaciones técnicas establecidas en el contrato y se entregue los soportes exigidos por la Universidad*".

[34] Documento denominado "*Contrato de Obra adicional No. 5*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.

plazo del contrato de obra en 92 días calendario y, a diferencia de lo ocurrido en los otros acuerdos modificatorios, manifestaron que celebrarían un contrato de transacción para adicionar el valor de las obras y la mayor permanencia en obra[35].

45. El contrato adicional 6 de 15 de mayo de 2018[36] se suscribió, igualmente, por la necesidad de ejecutar obras adicionales producto de los cambios en los diseños. Por lo anterior, las partes adicionaron el valor del contrato en $1.298.142.040, modificaron la forma de pago para reconocer un anticipo sobre el valor del adicional y mantuvieron vigentes las demás estipulaciones[37].

46. El contrato adicional 7 de 26 de junio de 2018[38] se suscribió por los retrasos en el transporte de materiales y personal como consecuencia del fuerte invierno que estaba impactado la zona del contrato[39]. Las partes prorrogaron el plazo de ejecución en 62 días calendario y mantuvieron vigentes las demás estipulaciones contractuales[40].

47. El contrato adicional 8 de 22 de agosto de 2018[41] se suscribió igualmente por los cambios en los diseños. En este negocio, las partes no prorrogaron el plazo; únicamente adicionaron el valor del contrato en $763.485.612,15 de conformidad con unos ítems que se incorporaban al contrato. Dentro de esos ítems incorporados estaba el OE-457 "*actualización o indexación de precios y mayor valor pagado por concepto de IVA según acta de 24 de abril de 2018*". En el mismo sentido, mantuvieron vigentes las demás estipulaciones.

---

[35] "*SEGUNDA – CONTRATO DE TRANSACCIÓN: Las partes acuerdan que se deberán adicionar el valor de las obras extra y mayor permanencia en obra mediante un contrato de transacción suscrito por las partes*".
[36] Documento denominado "*Contrato de Obra adicional No. 6*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.
[37] Cláusulas primera, segunda y quinta, respectivamente.
[38] Documento denominado "*Contrato de Obra adicional No. 7*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.
[39] "*7) Que, mediante comunicación RAOK 0541 fechado el 15 de junio de 2018, el contratista solicita prorrogar el contrato de obra hasta el 31 de agosto de 2018, debido a los inconvenientes generados por el fuerte invierno se han presentado retrasos en el transporte de materiales y personal hasta el sitio de obra*".
[40] Cláusulas primera y cuarta, respectivamente.
[41] Documento denominado "*Contrato de Obra adicional No. 8*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.

48. Observa la Sala que, salvo el contrato adicional 7, todos los acuerdos modificatorios suscritos de manera voluntaria tuvieron como causa la defectuosa entrega de los estudios y diseños de la obra. De estos 7 contratos modificatorios[42], 4 ampliaron el plazo del contrato[43] y solamente en uno de ellos –el contrato adicional 5-, las partes acordaron un reconocimiento por concepto de mayor permanencia en obra. En los otros contratos adicionales, a pesar de conocer los efectos que podía ocasionar la extensión del plazo, las partes adoptaron otras decisiones como adicionar el valor del contrato para incluir unos nuevos APUs, modificar la forma de pago con el objetivo de incluir unos parágrafos relacionados con los conceptos que remuneraban esos APUs y la utilización de equipos especiales e incluir el desembolso de unos anticipos para continuar con la ejecución del contrato.

49. Para la Sala es claro que la única oportunidad en la que las partes acordaron el reconocimiento de un valor por mayor permanencia en obra fue por los 92 días calendario adicionados al plazo del contrato según el contrato adicional 5. En los otros acuerdos, las partes de manera expresa adoptaron otras decisiones y manifestaron que las demás estipulaciones permanecían vigentes, por lo que así solucionaron sus controversias relacionadas con la entrega defectuosa de los estudios y los diseños.

50. Desconocer estos acuerdos resulta contrario al principio constitucional de buena fe y al artículo 1602 del Código Civil, que dispone que el contrato es ley para las partes. Contrario a lo manifestado por el Consorcio, no está acreditado haya suscrito los acuerdos "*para asegurar la culminación exitosa del proyecto, pero no para asumir los impactos económicos*". Tampoco está probado que, con esos acuerdos, la Universidad recibiera una ventaja indebida a partir del silencio del contratista y de "*un mero formalismo*", pues el Consorcio no guardó silencio, por el contrario, expresó su consentimiento y aceptó las consecuencias económicas que ahora pretender desconocer en el escenario judicial.

[42] Los contratos adicionales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8.
[43] Los contratos adicionales 1, 3, 4 y 5.

51. Ahora bien, la Sala encuentra que en el acta de 24 de mayo de 2018[44], la Universidad no se obligó a reconocer la mayor permanencia derivada de las otras prórrogas. En esta reunión, si bien las partes manifestaron su voluntad para llegar a un acuerdo sobre las discrepancias presentadas durante la ejecución del contrato, la Universidad le propuso al Consorcio lo siguiente (se trascribe): "*la propuesta de la entidad es que el consorcio formule solicitud de reconocimiento con todos los valores y rubros sobre los cuales existe discrepancia y que ha sido objeto de discusión y preacuerdos el día de hoy, de forma que al interior de la Universidad se pueda revisar esa solicitud en el comité de conciliación*".

52. De lo anterior, no se desprende un reconocimiento de la mayor permanencia en obra o una obligación de pago por parte de la Universidad. Durante la ejecución del contrato, las partes no llegaron a un acuerdo sobre este punto y al acudir al escenario judicial, la Sala evidenció que la única mayor permanencia en obra que debía pagar la Universidad era aquella derivada de la suscripción del contrato adicional 5.

53. En relación con este último asunto, la Sala evidencia que las partes, en el acta de liquidación, acordaron un reconocimiento por este concepto por valor de $426.420.251. No está probado que este rubro no haya cubierto los 92 días de mayor permanencia en obra derivados de la suscripción del contrato adicional 5. por lo que no hay lugar a reconocer valores adicionales. Al respecto, el dictamen pericial expuso que (se trascribe):

> "[E]s *decir, en el acta de liquidación se está reconociendo el valor correspondiente a la mayor permanencia de la etapa de construcción y a 2 documentos de la etapa de construcción No. 5 y No. 7, más no a la mayor permanencia del personal del contratista de obra en la etapa de construcción entre el 11 de julio de 2016 y el 30 de marzo de 2018 (modificatorios 3 y 4). Este valor es la diferencia entre lo acordado en el Acta de 24 de abril de 2018, $907.576.296 y lo reconocido en el acta de liquidación* […]",

54. Sin embargo, como ya se explicó, no le asiste la obligación a la Universidad de reconocer una mayor permanencia por la suscripción de los

[44] Documento contenido en la carpeta denominada "*1.4. Pruebas relacionadas con la etapa de construcción*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

contratos adicionales 3 y 4, en donde fueron las mismas partes quienes adoptaron otras decisiones para solucionar sus controversias como prorrogar el plazo, modificar el valor del contrato y la forma de pago, acordar la entrega de un anticipo y mantener las demás estipulaciones vigentes.

(2) Las decisiones unilaterales de la interventoría que generaron una menor retribución económica para el Consorcio.

55. En este punto, el Consorcio argumentó que como consecuencia de las decisiones unilaterales de la interventoría recibió una menor retribución económica por un valor de $157.514.400. Expuso que esas determinaciones unilaterales estaban relacionadas con la aplicación de criterios de medición de las cantidades de obra y la determinación de los análisis de precios unitarios (APUs) diferente a lo pactado en el contrato. Para ello, citó varias comunicaciones remitidas durante la ejecución del contrato[45] y el dictamen pericial[46].

56. Ahora bien, para la Sala, contrario a lo indicado por el recurrente, estas comunicaciones y el dictamen pericial no prueban que la interventoría adoptó decisiones unilaterales contrarias a lo pactado en el contrato, razón suficiente para confirmar la decisión del Tribunal en este punto.

57. En otras palabras, de las comunicaciones citadas en el recurso de apelación y del dictamen pericial no se desprende cuál fue el desacuerdo entre las partes que conllevó a que la interventoría adoptara una decisión unilateral, tampoco cuál fue esa decisión unilateral y mucho menos por qué fue contraria a lo pactado en el contrato.

58. El oficio RAOK-0484 de 2 de marzo de 2018[47] del Consorcio expone unas situaciones relacionadas con la demora en la aprobación de los APUs; el

[45] RAOK-0484 de 2 de marzo de 2018; ARCA/INT/UNIVZER67-TEC-476-18 de 13 de junio de 2018; correo electrónico de 2 de octubre de 2018 enviado por la interventoría; correo electrónico de 23 de octubre de 2018 enviado por la Interventoría; RAOK-0617 de 1 de febrero de 2019; RAOK-0630 de 19 de mayo de 2019; y RAOK-0638 de 19 de julio de 2019.
[46] Expediente digital del Tribunal, índice 42 SAMAI.
[47] Documento contenido en la carpeta denominada "*1.3 Pruebas Construcción*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

oficio ARCA/INT/UNIVZER67-TEC-476-18 de 13 de junio de 2018[48] remite al Consorcio RAOK unos APUs revisados y otros con unas observaciones eminentemente técnicas, al igual que los correos electrónicos de 2 de octubre de 2018[49] y de 23 de octubre de 2018[50]; y los oficios RAOK-0617 de 1 de febrero de 2019[51], RAOK-0630 de 19 de mayo de 2019[52] y RAOK-0638 de 19 de julio de 2019[53] están relacionados con la entrega de los documentos para la liquidación del contrato.

59. Por otra parte, en el dictamen pericial elaborado por el ingeniero Carlos Guillermo Barón se expuso que (se trascribe): "[l]*a universidad del valle no hizo reconocimiento económico alguno de la solicitud económica hecha por el Consorcio RAOK 2015 respecto de este concepto debido a que el interventor contratado no realizó pronunciamiento alguno sobre el tema, cuando en el acta de reunión mencionada se había adquirido el compromiso que era un tema que debía ser aclarado con la interventoría para definir el valor exacto a ser aprobado y remunerado. Por lo anterior, de acuerdo con la documentación remitida, a la fecha existe un saldo pendiente por concepto de Determinaciones Unilaterales del cliente por valor de $157.514.400*", lo cual no acredita lo enunciado en el párrafo 55 de esta providencia.

60. En esos términos, dado que no hay lugar a reconocer valores por este concepto y el reparo formulado sobre este asunto en el recurso de apelación no tiene vocación de prosperidad, la sentencia de primera instancia debe ser confirmada.

---

[48] Documento contenido en la carpeta denominada "*1.8. Pruebas relacionadas con las determinaciones unilaterales de la interventoría*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

[49] Documento contenido en la carpeta denominada "1.*8. Pruebas relacionadas con las determinaciones unilaterales de la interventoría*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

[50] Documento contenido en las subcarpetas denominadas "*APUS NUEVOS PARA LA LIQUIDACIÓN*" y "*(xiv)Liquidación Zarzal*" de la carpeta denominada "*1.8. Pruebas relacionadas con las determinaciones unilaterales de la interventoría*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

[51] Documento contenido en la carpeta denominada "*1.8. Pruebas relacionadas con las determinaciones unilaterales de la interventoría*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

[52] Documento contenido en la carpeta denominada "*1.8. Pruebas relacionadas con las determinaciones unilaterales de la interventoría*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

[53] Documento contenido en la carpeta denominada "*1.8. Pruebas relacionadas con las determinaciones unilaterales de la interventoría*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

(3) El reconocimiento y pago de los imprevistos pactados en el contrato.

61. El Tribunal de primera instancia precisó que la Universidad no debía pagar más imprevistos, diferentes a los reconocidos en el contrato adicional 8, de conformidad con lo consignado en el acta de liquidación. No obstante, el Consorcio insistió en que existe una diferencia de $137.215.015 por pagar, pues el total de la reclamación por imprevistos ascendía a $290.471.081.

62. Sobre este asunto, conviene advertir que, tal y como lo reconoce el Consorcio en su recurso de apelación, en el pliego de condiciones[54] se dispuso que los imprevistos solo podían ser pagados "*por causación efectiva en la obra, debidamente soportada y aprobada por la interventoría*". Estos imprevistos no fueron aprobados por la interventoría en los términos expuestos en el comunicado ARCA-INTUNIV-ZAR67-TEC-359-18 de 2 de enero de 2018 pues, a su juicio, hacían parte de los riesgos asumidos por el Contratista[55]. Dado que así se pactó en el contrato, la Universidad no estaba obligada a reconocer los imprevistos que no fueron aprobados por la interventoría, razón suficiente para negar estas pretensiones.

63. Adicionalmente, no es cierto que en el acta de reunión de 24 de abril de 2018[56] y en el acta de liquidación de 8 de noviembre de 2018 la Universidad se haya obligado a reconocer el valor total reclamado por concepto de imprevistos.

64. De una parte, al analizar el contenido del acta de reunión de 24 de abril de 2018, la Sala evidencia que la Universidad manifestó la posibilidad de reconocer un valor de 91 millones de pesos por este concepto; sin embargo, solicitó que se analizara en una mesa de trabajo con la interventoría. De

[54] Documento precontractual denominado como pliego de condiciones que hace parte del contrato en virtud de la cláusula vigésima sexta del contrato. Documento denominado "*Pliego de condiciones def*" de la carpeta "*1.1. Pruebas Contrato*" del archivo "*94_Expedientedigi_ARCHIVOSSHAREPOINT*" cargado en el expediente digital del Tribunal, índice 56 SAMAI.
[55] Documento contenido en la carpeta denominada "*1.4. Pruebas relacionadas con la etapa de construcción*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.
[56] Documento contenido en la carpeta denominada "*1.4. Pruebas relacionadas con la etapa de construcción*" que obra en el LINK aportado en el escrito de la reforma de la demanda. Expediente digital del Tribunal, índice 12 SAMAI.

otra parte, en el acta de liquidación, la Universidad únicamente manifestó que en el adicional 8 reconoció la suma de *$153.220.066.*

65. A juicio de la Sala de las anteriores pruebas, no se desprende la obligación de la Universidad de reconocer la suma solicitada por el Consorcio, solo se evidencia un intento de las partes por conciliar sus diferencias y un reconocimiento incorporado en el contrato adicional 8 en virtud de la autonomía de la voluntad de las partes.

66. Por lo anterior y dado que los reparos formulados por el Consorcio demandante fueron despachados de manera desfavorable, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

2.3. Condena en costas

67. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA[57] y el numeral 3 del artículo 365 del CGP[58], se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante a favor de la parte demandada. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 12 de septiembre de 2024, proferida por la Sala de Oralidad del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca.

---

[57] *"Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".*
[58] *"3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda* […]".

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte demandante y a favor de la parte demandada, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

Firmado Electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado
Aclaración de voto