

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Bilateral – Unilateral – Diferencias**

No obstante, de las semejanzas descritas conviene destacar que la liquidación bilateral supone un acuerdo de voluntades, cuya naturaleza contractual es evidente, porque las mismas partes del negocio establecen los términos como finaliza la relación negocial. Ahora bien, la liquidación unilateral se materializa en un acto administrativo, por ende, como su nombre lo indica, no se trata de un acuerdo sino de una imposición de la voluntad que la administración ejerce sobre el contratista –jamás a la inversa- acerca de la forma como termina el negocio jurídico. Se trata, ni más ni menos, que de una exorbitancia en manos públicas, porque la entidad estatal queda facultada para indicar las condiciones del estado del negocio, donde puede declararse a paz y salvo o deudora o acreedora del contratista, lo mismo que tiene la potestad de determinar, según su apreciación de los hechos y del derecho, todos los demás aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Bilateral – Unilateral – Semejanza**

Desde este punto de vista, es decir, del contenido del acto, no existe diferencia entre la liquidación bilateral y la unilateral, porque la una como la otra están llamadas a concluir el negocio mediante la determinación concreta y clara de los aspectos técnicos, económicos y financieros que quedan pendientes, como de lo ejecutado y recibido a satisfacción. Además, tanto un acto como el otro tienen naturaleza contractual, de allí que la distinción sólo reside en que el uno es bilateral y el otro es un acto administrativo, es decir, es unilateral.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Salvedades – Características**

En este sentido, constituye requisito para acceder a las pretensiones la existencia de la inconformidad, que debe quedar expresa y escrita en el acta de liquidación bilateral. Por eso ha considerado esta Sala –sentencia de julio 6 de 2005. Exp. 14.113- que: “... la constancia que el contratista inconforme consigna en el acta no puede ser de cualquier tipo; es necesario que reúna las siguientes características: que identifique adecuadamente los problemas surgidos con ocasión de contrato, es decir, que sea clara, concreta y específica; no obstante no tiene que expresar técnicamente toda una reflexión y justificación jurídico-económica, pero si debe contener, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, los motivos concretos de inconformidad...”.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Salvedades – Jurisdicción Contencioso Administrativa – Acceso**

En este sentido, en los litigios relativos a contratos que se liquidaron bilateralmente, y pese a que las partes no dejaron salvedades en el acta, es posible acudir a la jurisdicción para reclamar posibles derechos que se consideren afectados, siempre y cuando se demuestre que la liquidación adolece de algún vicio señalado en el artículo 1502 del Código Civil, ya que al ser un acto jurídico debe respetar dichos requisitos, entre los que se incluyen –numeral 2- los vicios del consentimiento.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Salvedades – Contratista – Entidad contratante**

En primer lugar, que el inciso final del art. 11 -citado al pie de página-, dispone que la parte que tiene derecho a efectuar salvedades, en el acta de liquidación bilateral, es el contratista, lo cual siendo cierto es insuficiente, pues resulta injustificado entender, a partir de allí –y por exclusión- que el contratante -es decir, el Estado- no tiene el mismo derecho, aduciendo que la norma no le adjudica esa oportunidad. La Sala entiende que se trata de un derecho para ambas partes: de un lado, porque a la luz del art. 13 de la CP. resulta injustificado sostener lo contrario y, de otro lado, porque lógicamente nada se opone a que también el contratante deje observaciones por su inconformidad con el resultado del contrato.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Reclamación – Circunstancias posteriores**

Pero si la causa de la reclamación o demanda obedece a circunstancias posteriores y desconocidas para las partes, al momento de firmar el acta, es lógico que puedan reclamarse jurisdiccionalmente los derechos en su favor, pues en tal caso desaparece el fundamento que ha dado la Sala para prohibir lo contrario, es decir, que allí no se afectaría el principio de la buena fe contractual, con la cual deben actuar las mismas al momento de acordar los términos de la

culminación del negocio, ya que no existiendo tema o materia sobre la cual disponer –renuncia o reclamo-, mal podría exigirse una conducta distinta.

### **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Unilateral – Reclamación – Entidad contratante – Contratista – Procedencia**

En este orden de ideas, es correcto afirmar –como lo hizo la Sala en la providencia inmediatamente citada-, que si la liquidación del contrato fue unilateral, el contratista queda en libertad de reclamar por cualquier inconformidad que tenga con ocasión de la ejecución del negocio. No obstante, la entidad pública no puede actuar del mismo modo, pues ella, al haber tenido el privilegio de liquidar, queda atada a sus planteamientos, de allí que no puede, posteriormente, agregar reclamos al contratista que no consten en el acto administrativo expedido, debiendo ceñirse a lo dicho en éste.

### **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Salvedades – Actos administrativos**

La conclusión no varía si contra el acto administrativo -en su debida oportunidad-, se interpuso el recurso de reposición, para que se revoque o modifique la decisión. El simple hecho de hacerlo sólo da cuenta de que el contratista estaba inconforme con lo decidido, en ese momento, pero eso no lo exime de hacer constar en el acta su discrepancia, al final del contrato. De hecho, en este lugar también aplican las razones expuestas, esto es, que “Debe recordarse que el acto de liquidación se constituye en la expresión final de la autonomía de la voluntad de las partes que bien pueden disponer de sus derechos y obligaciones; puede acontecer que algo que fue motivo de inconformidad en el pasado resulte finalmente olvidado o que se haya comprendido -por la fuerza de las razones de la otra parte- que la exigencia no tenía razón de ser.”

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION C**

**Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

Bogotá D.C., marzo diez y seis (16) de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 18001-23-31-000-1996-00742-01(28554)**

**Actor: CONSULTORIA INGENIERIA ESTUDIOS ECONOMICOS LTDA.**

**Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE E INVIAS**

**Referencia: ACCION CONTRACTUAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia proferida el 10 de junio de 2004, por el Tribunal Administrativo de Caquetá -fls. 226 a 234, cdno. ppal.-, que negó las pretensiones, en los siguientes términos:

## “RESUELVE

“1. DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Instituto Nacional de Vías.

“2. Negar las pretensiones de la demanda con respecto al Ministerio de Obras Públicas.

“3. No hay lugar a condena en costas.

“4. En firme esta providencia, devuélvase los dineros correspondientes a los depósitos hechos para gastos del proceso, si los hubiere. Así mismo, ordénese el archivo del proceso”.

## ANTECEDENTES

### 1. La demanda

La sociedad Consultoría Ingeniería Estudios Económicos Ltda. -en adelante CITEC, el demandante, el contratista o la parte actora-, en ejercicio de la acción contractual, presentó demanda -fls. 1 a 17, cdno. 1- contra el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías -en adelante los demandados, la contratante o las entidades- con el fin de que se accediera, entre otras, a las siguientes pretensiones -fl. 3, cdno. 1-:

### “PRETENSIONES

“PRIMERA: Que se declare que la NACIÓN – MINISTERIO DEL TRANSPORTE – Y EL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS incumplieron el contrato de consultoría No. 199 de 1992 y sus adiciones referentes al ‘estudio de navegabilidad del río Caquetá’ suscrito como consecuencia del concurso privado de méritos No. 005-91 con el FONDO VÍAL NACIONAL – MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (...)

“SEGUNDA. Que como consecuencia de esta declaración y a título de Restablecimiento del Derecho o Reparación del Daño que les asiste a LA SOCIEDAD CONSULTORIA INGENIERIA ESTUDIOS ECONOMICOS LTDA. ‘CITEC LTDA.’, se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DEL TRANSPORTE- y AL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS a reconocer y pagar todos los perjuicios o disminución patrimonial que haya sufrido la Actora, su prolongación y/o ganancia, reajustes, beneficio o provecho dejado de percibir y Good Will, por concepto de perjuicios materiales.

“TERCERA. Que se condene a la(s) entidad(es) a pagar a la sociedad actora y/o a sus socios por concepto de perjuicios morales, la suma de dinero necesaria para adquirir en la época de la sentencia

o, en su lugar, en mil gramos (10.000 grs (sic)) oro puro como mínimo (...)" –fls. 3 a 5 cdno. 1-

Afirmó que la entidad invitó al demandante a concursar para realizar el estudio de navegabilidad en el río Caquetá, siendo la longitud del río de 1350 km., aproximadamente. Su propuesta fue la adjudicataria, con un valor de \$239'846.160; no obstante, "para efectos fiscales y presupuestales" –fl. 7cdno. 1-, el contrato se suscribió por valor de \$100'000.000. La razón de esto fue que la entidad solo contaba con una disponibilidad presupuesta por ese valor. Debido a lo anterior se suscribieron 3 contratos adicionales, 2 de \$50'000.000 y el último de \$22'716.687, "adelantándose el proyecto hasta la localidad de Ecuemaní localizado a 501 kms. del punto inicial".

La entidad no programó ni presupuestó el costo real y definitivo del proyecto al que se refería el concurso, con lo que resultó afectado patrimonialmente en vista de que incurrió en gastos presupuestados para la totalidad del proyecto y dejó de percibir ganancias. Además, se afectó su "Good Will y prestigio profesional especializado en esta clase de contratos, que determinaría incuestionablemente una capacidad de contratación mucho mayor" -fl. 8 cdno. 1-.

Agregó que la entidad tampoco le canceló algunas actas de recibo de trabajo.

## **2. Contestación de la demanda**

**2.1. Instituto Nacional de Vías:** Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, porque "todo lo que tenga que ver con la infraestructura y transporte fluvial, corresponde en administración y mantenimiento al Ministerio de Transporte" -fl. 67 cdno. 1-, afirmación que apoyó en los artículos 32 y 62 del Decreto 2171 de 1992.

**2.2. Ministerio de Transporte:** No contestó la demanda.

## **3. Alegatos de conclusión**

**3.1. CITEC LTDA.:** Reiteró los argumentos expuestos en la demanda, y agregó que el pliego de condiciones no podía inobservarlo la entidad al ejecutar el contrato. Solicitó tener como indicio grave contra el Ministerio de Transporte no contestar la demanda, de conformidad con el artículo 95 del CPC. Señaló que con

la suscripción del contrato, por \$100'000.000, se le causó un desequilibrio económico, y que el contrato no se suspendió mientras la Administración demandada garantizaba la consecución de los recursos que permitieran culminar el proyecto, como era un derecho de la contratista.

**3.2. Instituto Nacional de Vías:** Reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

**3.3. Ministerio de Transporte:** Señaló que el contrato sí se liquidó, lo que se hizo el 30 de diciembre de 1996, y se pagó lo que se acordó como debido.

#### **4. Sentencia de primera instancia**

Accedió a declarar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, formulada por el Instituto Nacional de Vías, y continuó el proceso con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

En cuanto al fondo del conflicto, negó las pretensiones y señaló que si bien el valor del contrato inicial -\$100'000.000- no se ajustaba a las reglas de la convocatoria, ni se aproximaba a los \$239'846.160 de la propuesta, dicha circunstancia fue aceptada por el demandante al firmar el contrato. Además, con la celebración de los contratos adicionales casi se alcanzó el valor total de la propuesta, cuya diferencia es mínima, de ahí que una cosa sea el valor de la propuesta y otra el valor real de la ejecución del proyecto, que fue lo que finalmente, luego de las adiciones, pagó el Ministerio. En este sentido, si bien al momento de suscribir el contrato inicial no se contaba con la disponibilidad presupuestal suficiente, posteriormente se efectuaron las apropiaciones necesarias para ejecutar el proyecto.

Respecto al incumplimiento en los pagos oportunos, por la no aplicación actualizada de los factores multiplicadores de ajuste expedido por el Ministerio, “el actor no concreta ni en las pretensiones ni en los hechos de la demanda cuáles actas no fueron cancelaron (sic) oportunamente, cuál la mora, en qué tiempo se cancelaron estas y cuál el perjuicio económico que se le causó para generar el llamado desequilibrio económico.” –fl. 8 cdno. ppal.-

#### **5. El recurso de apelación**

Lo presentó CITEC LTDA. Reiteró los argumentos de la demanda, y luego de relacionar el material probatorio señaló que cada una de las pretensiones cuenta con sustento evidenciable, que soportan que los fundamentos fácticos son ciertos.

Agregó que se desconoció que las bases del concurso de méritos son normas ineludibles para interpretar el contrato y que, de conformidad con ello, debió ejecutarse todo el proyecto como fue previsto inicialmente.

Señaló que la entidad lo puso en condición de inferioridad al suscribir el contrato, que desde el inicio se evidenciaba la imposibilidad de culminar el proyecto en las condiciones del concurso de méritos, por tanto, lo hizo abusando de su derecho y desconociendo las normas de contratación. En efecto, la suscripción del contrato inicial, por valor de \$100'000.000, no implicaba el derecho a la contratante y el deber del contratista de culminar todo el proyecto ofertado, configurando así un desequilibrio económico.

## **6. Alegatos en el trámite del recurso**

**6.1. CITEC LTDA.:** No alegó de conclusión.

**6.2. Ministerio de Transporte:** Reiteró que, a diferencia de lo señalado en la demanda, el contrato se liquidó de forma bilateral el 30 de diciembre. Señaló que el demandante aceptó voluntariamente los términos del contrato, pues “sabía de antemano el presupuesto que existía para acometer esa obra” –fl. 277, cdno. ppal.-. Agregó que, en todo caso, no existió desequilibrio económico, ya que se pagó lo pactado.

**6.3. Ministerio Público:** No participó en esta etapa del proceso.

## **CONSIDERACIONES**

El objeto del proceso consiste en determinar si el Ministerio de Transporte incumplió el contrato de consultoría celebrado con la sociedad CITEC LTDA. La Sala anticipa que se negarán las pretensiones de la demandante, por tanto se confirmará la sentencia de primera instancia, pero por otras razones. Con esta finalidad, se desarrollarán los siguientes aspectos: i) la competencia del Consejo

de Estado; *ii*) lo probado en el proceso; *iii*) la liquidación del contrato: contenido, alcance y salvedades o constancias por inconformidad de las partes, acápite en que se desarrollarán los siguientes aspectos: *a*) concepto técnico y naturaleza jurídica del acto de liquidación; *b*) Las discrepancias que surgen durante el contrato y la necesidad de hacerlas constar en el “Acta de liquidación bilateral”, si se aspira a ejercer la acción contractual, aspecto en que además se analizará: 1) Excepción jurisprudencial al deber de dejar constancias para acceder a la jurisdicción: hechos nuevos y posteriores; y 2) La inconformidad con los actos administrativos que imponen sanciones, durante la ejecución del contrato, también se deben hacer constar en el acta de liquidación; finalmente, *iv*) el caso concreto.

## **1. Competencia del Consejo de Estado**

Conforme a lo establecido en el artículo 129<sup>1</sup> del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, del Consejo de Estado -modificado por el Acuerdo No. 55 de 2003<sup>2</sup>-, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer, en segunda instancia, de las apelaciones de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las controversias de naturaleza contractual.

En el caso concreto, la parte actora presentó demanda contra el Ministerio de Transporte y el INVIAS, pretendiendo la declaración de incumplimiento contractual y solicitó que se le pague una suma de dinero. Cuando se presentó la demanda –año 1995- para que un proceso fuera de doble instancia la cuantía debía exceder de \$9'610.000, y en el caso bajo estudio el demandante estimó la pretensión mayor en \$200'000.000.

## **2. Lo probado en el proceso**

---

<sup>1</sup> “Art. 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. (...).”

<sup>2</sup> “Art. 13. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...)

“Sección tercera (...)

“Las controversias de naturaleza contractual.”

Para orientar el alcance del proceso se hará un recuento de las pruebas aportadas y practicadas, y los hechos que se tienen probados, relevantes para resolver el caso *sub iudice*:

a. El contrato para la navegabilidad del río Caquetá se celebró el 30 de marzo de 1992, por valor de \$100'000.000 –fl. 349 a 355, cdno. 2-. Posteriormente se suscribieron 4 contratos adicionales, 3 de ellos modificaron el precio, con lo que el contrato alcanzó un valor total de \$222'716.687 -fls. 356 a 367, cdno. 2-. La otra adición amplió el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 1993 -fl. 365, cdno. 2-.

b. El 30 de diciembre de 1993 se suscribió el acta de recibo. Señaló que los trabajos cumplieron todos los requisitos, y se acordó que el saldo del contrato fue de \$4'962.06 (sic) –fl. 371, cdno. 2-.

c. Pese a que la demanda se presentó el 19 de diciembre de 1995, estando dentro del término de caducidad –fl. 17, cdno. Ppal.-, solo fue admitida mediante providencia del 13 de febrero de 1997, proferida por el Consejo de Estado. Esto se debió a que fue rechazada por el Tribunal, decisión apelada ante esta Corporación, que finalmente la admitió –fls. 50 a 56, cdno. ppal.-.

d. En diciembre de 1996 se liquidó el contrato, de forma bilateral, sin dejar salvedades, y se acordó que el saldo total a favor del contratista era de \$12'522.455,88 –fl. 137 y 138, cdno. 1-.

### **3. La liquidación del contrato: contenido, alcance y salvedades o constancias por inconformidad de las partes**

Para precisar lo anterior, se reiterarán los argumentos expresados por esta Sala en la sentencia del 18 de julio de 2012, exp. 21.438, en relación con la liquidación de los contratos estatales.

#### **3.1. Concepto técnico y naturaleza jurídica del acto de liquidación**

La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes

hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro del análisis el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también -en ocasiones- la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste.

Liquidar, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa: “**1. tr.** Hacer líquido algo sólido o gaseoso. **U. t. c. prnl.**, **2. tr.** *Hacer el ajuste formal de una cuenta.* **3. tr.** *Saldar, pagar enteramente una cuenta.* **4. tr.** *Poner término a algo o a un estado de cosas.* **5. tr.** *Gastar totalmente algo, especialmente dinero, en poco tiempo. Liquidó su hacienda en unos meses.* **6. tr.** *Desistir de un negocio o de un empeño.* **7. tr.** Romper o dar por terminadas las relaciones personales. *Fulano era mi amigo, pero ya liquidé con él.* **8. tr. vulg.** Desembarazarse de alguien, matándolo. **9. tr. vulg.** *Acabar con algo, suprimirlo o hacerlo desaparecer.* **10. tr. Com.** *Dicho de una casa de comercio: Hacer ajuste final de cuentas para cesar en el negocio.* **11. tr. Com.** Vender mercancías en liquidación. **12. tr. Der.** *Determinar en dinero el importe de una deuda.*” –itálicas fuera de texto-

En estos términos, liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual.

En este mismo sentido, el Decreto 222 de 1983 -norma aplicable al presente contrato, porque se suscribió en su vigencia-, disponía que la liquidación debía tener el siguiente contenido mínimo:

“Art. 289. Del contenido de la liquidación. Las diligencias de liquidación, que siempre constarán en actas, determinarán las sumas de dinero que haya recibido el Contratista y la ejecución de la prestación a su cargo.

“Con base en dichas actas se determinarán las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar, o las indemnizaciones a favor del Contratista, si a ello hubiere lugar, todo de conformidad con lo acordado en el respectivo contrato.

“Si no hubiere acuerdo para liquidar un contrato, se tendrá por firme la liquidación presentada por la entidad contratante, la cual se expedirá mediante resolución motivada que estará sujeta a los recursos ordinarios por la vía gubernativa.

“El acta final de liquidación, que deberá ser aprobada por el jefe de la entidad contratante, si él no hubiere intervenido, presta mérito ejecutivo ante la jurisdicción coactiva contra el Contratista y su garante en cuanto de ella resultaren obligaciones económicas a su cargo.”

Por tanto, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Sección, la ausencia de este contenido mínimo impide asignarle a un documento la aptitud suficiente para entender que liquida un negocio jurídico, por adolecer de la información básica para entender que lo hace.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la liquidación del negocio jurídico puede ser unilateral o bilateral –como la del caso *sub iudice*-, y pese a que la liquidación la ordena la ley, existen eventos en que las partes no lo hacen, lo que tiene sus propias consecuencias jurídicas. Particularmente, en el Decreto 222 de 1983 –se insiste, es la norma aplicable al caso concreto- la disposición que lo ordenaba era el artículo 287 –concordado con el 289 citado arriba-, que disponía:

“Art. 287. De los casos en que procede la liquidación. Deberá procederse a la liquidación de los contratos en los siguientes casos:

“1. Cuando se haya ejecutoriado la providencia que declaró la caducidad.

“2. Cuando las partes den por terminado el contrato por mutuo acuerdo, lo cual podrá hacerse en todos los casos en que tal

determinación no implique renuncia a derechos causados o adquiridos en favor de la entidad contratante.

“3. Cuando se haya ejecutoriado la providencia judicial que lo declaró nulo.

“4. Cuando la autoridad competente lo declare terminado unilateralmente conforme al artículo 19 del presente estatuto.

“Además de los casos señalados, y si a ello hubiere lugar, los contratos de suministros y de obras públicas deberán liquidarse una vez que se hayan cumplido o ejecutado las obligaciones surgidas de los mismos.”

Pese a que esta norma no señaló con claridad cuáles contratos requerían liquidación, por lo menos quedó claro que los de obra pública lo exigían. Adicionalmente, el inciso tercero del art. 289 contempló la posibilidad de hacer la liquidación bilateral, y de no ser posible la entidad lo haría de manera unilateral, sólo que no estableció un plazo, pero la jurisprudencia llenó el vacío señalando que la liquidación bilateral se debía hacer en un término de 4 meses y la unilateral en el lapso de los 2 meses siguientes. La misma filosofía conservó la Ley 80 de 1.993, que estableció:

“Art. 60. De su ocurrencia y contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

“También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

“En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

“Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.”

“Art. 61. De la liquidación unilateral. Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido

de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.”

Estas dos normas precisaron los aspectos poco claros de la legislación anterior: se indicó cuáles contratos requerían liquidación –los de tracto sucesivo- y el plazo para hacerlo de manera bilateral, pero no señaló el término de la unilateral, vacío que cubrió la Ley 446 de 1998, estableciendo 2 meses, con la particularidad de que su vencimiento producía la pérdida de competencia para expedir el acto administrativo de liquidación, por tratarse un poder excepcional. Esta norma fue modificada por la Ley 1150 de 2.007, que prescribió:

“Art. 60. De su ocurrencia y contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

Además, el art. 11 de la misma Ley 1150 dispuso:

“Art. 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

“En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A. Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento

del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A.

“Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

Esta disposición conservó los términos de la liquidación bilateral y unilateral que existían cuando entró en vigencia, pero sobre la última indicó que la administración no perdía competencia para dictarla, siempre que no trascurran dos años desde que se debió liquidar. Sin embargo, el artículo 60 de la Ley 80 fue modificado, una vez más, por el Decreto 019 de 2012, que dispone:

“Art. 217. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

“También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

“En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

“Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para evitar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

“La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.”

Los términos para efectuar la liquidación permanecieron como lo establece el art. 11 de la Ley 1150 de 2007, sólo que el nuevo artículo 60 eximió algunos contratos de ejecución sucesiva del deber de liquidarlos: la modalidad denominada *prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión*, que corresponde a una causal de contratación directa, según lo establece el art. 2, num. 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007.

De este recorrido normativo se deducen las siguientes conclusiones: de un lado, que todos los estatutos contractuales han mantenido la idea de que determinados

contratos requieren liquidarse; que esto se puede hacer de manera bilateral o unilateral; que la primera alternativa cuenta con un plazo de cuatro meses para ejercerla y la segunda dos meses, aunque en unos estatutos la última posibilidad subsiste como potestad incluso pasado ese término, pero en otros estatutos no.

No obstante, de las semejanzas descritas conviene destacar que la *liquidación bilateral* supone un acuerdo de voluntades, cuya naturaleza contractual es evidente, porque las mismas partes del negocio establecen los términos como finaliza la relación negocial. Ahora bien, la *liquidación unilateral* se materializa en un acto administrativo, por ende, como su nombre lo indica, no se trata de un acuerdo sino de una imposición de la voluntad que la administración ejerce sobre el contratista –jamás a la inversa- acerca de la forma como termina el negocio jurídico. Se trata, ni más ni menos, que de una exorbitancia en manos públicas, porque la entidad estatal queda facultada para indicar las condiciones del estado del negocio, donde puede declararse a paz y salvo o deudora o acreedora del contratista, lo mismo que tiene la potestad de determinar, según su apreciación de los hechos y del derecho, todos los demás aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato.

Desde este punto de vista, es decir, del contenido del acto, no existe diferencia entre la liquidación bilateral y la unilateral, porque la una como la otra están llamadas a concluir el negocio mediante la determinación concreta y clara de los aspectos técnicos, económicos y financieros que quedan pendientes, como de lo ejecutado y recibido a satisfacción. Además, tanto un acto como el otro tienen naturaleza contractual, de allí que la distinción sólo reside en que el uno es bilateral y el otro es un acto administrativo, es decir, es unilateral.

Incluso, en todos los estatutos contractuales se ha permitido que el acto bilateral o unilateral de liquidación establezca el monto de la indemnización que una parte pagará a la otra, como consecuencia de lo sucedido durante la ejecución del contrato. El Decreto 222 lo permitió de la siguiente manera: "... se determinarán las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar, o las indemnizaciones a favor del Contratista..."; y las Leyes 80, 1150 y el Decreto-ley 019 lo admitieron uniformemente cuando dispusieron en forma idéntica que: "También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar".

### **3.2. Discrepancias que surgen durante el contrato y necesidad de hacerlas constar en el “Acta de liquidación bilateral”, si se aspira a ejercer la acción contractual**

En condiciones ideales, el contrato celebrado y ejecutado -según lo acordado-, conduce a que se liquide satisfactoriamente para ambas partes. Sin embargo, en ocasiones la ejecución se caracteriza por una serie de irregularidades, contratiempos y demás circunstancias sobrevenidas en esta etapa, que alteran las condiciones normales de desarrollo, lo que hace que una o ambas partes queden insatisfechas, y que por ende la liquidación no sea tranquila o normal, como pudo desearse cuando se celebró el contrato. En este último caso, las partes suelen formularse reproches, que se espera –no obstante- resolver mancomunadamente en la liquidación, y por eso intentan establecer cómo quedan los derechos y las obligaciones al terminar el contrato, usualmente por su ejecución total.

En este último caso, el esfuerzo que realizan puede frustrarse, es decir, no conducir a una liquidación de consuno, porque las diferencias pueden ser tan profundas que impiden suscribir un documento que concilie la situación. Cuando esto acontece, la ley contempla la posibilidad de que la administración liquide el contrato, es decir, que lo haga unilateralmente, asumiendo el poder excepcional de declarar el estado en que queda el negocio jurídico.

Es bueno precisar que si bien lo normal es que la liquidación se produzca tan pronto finaliza la ejecución del contrato, existen situaciones en las que ocurre antes. Es el caso en que termina por una razón distinta a la ejecución normal y satisfactoria: como cuando las partes lo logran de común acuerdo, o lo hace el Estado en forma unilateral, o porque se declara la caducidad, o se presenta otra circunstancia imprevista que imposibilita continuar la ejecución. En estos, y en otros eventos de naturaleza similar, la liquidación procede en los términos indicados.

Pero cualquiera sea la causa o forma como se llegue a la liquidación bilateral, lo cierto es que la jurisprudencia ha señalado, reiteradamente, que cuando esto acontece no es posible que las partes intenten una acción judicial, para reclamar por los daños e inconformidades, si la parte interesada no dejó constancias de insatisfacción en relación con el aspecto concreto que aspira a reclamar ante el juez.

En este sentido, constituye requisito para acceder a las pretensiones la existencia de la inconformidad, que debe quedar expresa y escrita en el acta de liquidación bilateral. Por eso ha considerado esta Sala –sentencia de julio 6 de 2005. Exp. 14.113- que: “... la constancia que el contratista inconforme consigna en el acta no puede ser de cualquier tipo; es necesario que reúna las siguientes características: que identifique adecuadamente los problemas surgidos con ocasión de contrato, es decir, que sea clara, concreta y específica; no obstante no tiene que expresar técnicamente toda una reflexión y justificación jurídico-económica, pero si debe contener, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, los motivos concretos de inconformidad...”.

Esta misma línea de pensamiento la había expresado esta Sección en la sentencia del 14 de febrero de 2002 –exp. 13.600-: “... no es dable jurídicamente exigir, como lo pretende el demandado, que la objeción contenga una relación completa, sustentada y detallada de cada uno de los rubros respecto de los cuales existe la divergencia; lo que es importante es que haya manifestado su desacuerdo en forma clara y concreta.” Lo anterior condujo a señalar que constancias puestas por las partes, como por ejemplo: “me reservo el derecho a reclamar o demandar”, no satisfacen la exigencia jurisprudencial.

En este sentido, también había expresado la Sala en la sentencia del 9 de marzo de 2000 -exp. 10.778- que: “De acuerdo con lo anterior, la nota dejada por el demandante en el acta de liquidación del contrato suscrita el 8 de abril de 1991 ME RESERVO EL DERECHO A RECLAMAR, así para el juzgador pueda entenderse que es para pretender el reconocimiento de lo que reclamó directamente a la administración sin resultado positivo alguno, no abrió la instancia judicial para su examen al haber aceptado en forma expresa el acta de liquidación. Por ello, la pretensiones del demandante no están llamadas a prosperar ya que la liquidación del contrato por el mutuo acuerdo de las partes y sin salvedades expresas y concretas impide el examen judicial de la revisión de los precios del contrato.”

Este criterio rige tanto en vigencia del Decreto-ley 222 de 1983, como en vigencia de la Ley 80 de 1993, y actualmente con la reforma introducida por la Ley 1150 de 2007. En relación con las dos primeras disposiciones, la tesis se aplicó con

fundamento en un criterio jurisprudencial<sup>3</sup> y legal<sup>4</sup>, y frente a la última ley aplica, además, por disposición normativa expresa en tal sentido –art. 11-, precepto que simplemente recogió la construcción que durante muchos años hizo el juez administrativo<sup>5</sup>.

Pero en esta perspectiva apremian dos precisiones. En primer lugar, que el inciso final del art. 11 -citado al pie de página-, dispone que la parte que tiene derecho a efectuar salvedades, en el acta de liquidación bilateral, es *el contratista*, lo cual siendo cierto es insuficiente, pues resulta injustificado entender, a partir de allí –y por exclusión- que el *contratante* -es decir, el Estado- no tiene el mismo derecho, aduciendo que la norma no le adjudica esa oportunidad. La Sala entiende que se

---

<sup>3</sup> Debe tenerse en cuenta que desde hace ya muchos años esta Sala ha sostenido que: “La liquidación suscrita sin reparos es un auténtico corte de cuentas entre los contratistas, en la cual se define quién debe a quien y cuánto. Como es lógico es un acuerdo entre personas capaces de disponer y las reglas sobre el consentimiento sin vicios rigen en su integridad.

“Pero si el acta se suscribe con salvedades o la elabora unilateralmente la administración ante la negativa del contratista a suscribirla, le queda abierta a éste su posibilidad de impugnarla jurisdiccionalmente ante el juez del contrato.” (Sentencia de febrero 20 de 1.987, exp. 4838. Actor: Ingeniería Civil Ltda.)

<sup>4</sup> En la sentencia de esta Sección, de julio 6 de 2005 -Exp. 14.113-, se manifestó que existen dos razones que dan soporte normativo a esta exigencia: “A este respecto se debe precisar que, **el deber de dejar en el acta de liquidación, en forma clara y concreta, las constancias o reclamaciones, sí tiene fundamento normativo** y por eso mismo es exigible en las relaciones contractuales.

“En primer lugar, este hecho se funda en el artículo 1602 del Código Civil, aplicable por remisión al derecho de los contratos estatales, según el cual ‘Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado, sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.’ No puede perderse de vista que el acta de liquidación bilateral comparte la misma naturaleza del contrato, tanto por su formación como por sus efectos, de modo que lo allí acordado produce las consecuencias a que se refiere el artículo citado. Desde este punto de vista, cuando no se deja en el acta constancia concreta de reclamación, se entiende que no existe inconformidad.

“En segundo lugar, este deber se funda en el ‘principio de la buena fe’, el cual inspira, a su vez, la denominada ‘teoría de los actos propios’, cuyo valor normativo no se pone en duda, pues se funda, en primer lugar, en el artículo 83 de la CP, según el cual ‘las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante estas’, y en forma específica, en materia contractual, en el artículo 1603, según el cual ‘los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley pertenecen a ella.’

“Queda, entonces, claro que la posición del *a quo*, compartida por esta Sala, tiene fundamento normativo suficiente, razón por la cual esta jurisdicción ha exigido su cumplimiento en las actas de liquidación bilateral de los contratos estatales.” (Negrillas fuera de texto)

<sup>5</sup> Dispone el inciso final del art. 11 de la ley 1.150 de 2007 que: “Los contratistas tendrán **derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo**, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.” (Negrillas fuera de texto)

trata de un derecho para ambas partes: de un lado, porque a la luz del art. 13 de la CP.<sup>6</sup> resulta injustificado sostener lo contrario y, de otro lado, porque lógicamente nada se opone a que también el contratante deje observaciones por su inconformidad con el resultado del contrato.

En segundo lugar, la nueva norma citada no dispone que la ausencia de salvedades en el acta impida a las partes demandarse posteriormente, de allí que este aspecto o consecuencia del tema sigue teniendo como fundamento la jurisprudencia de esta Sección, que no admite que las partes se declaren a paz y salvo o que guarden silencio frente a las reclamaciones que deben o debieron tener para el momento de la suscripción del acta de liquidación bilateral, y no obstante eso luego acudan a la jurisdicción, a solicitar una indemnización por los daños que sostienen haber padecido. Sobre estos conceptos, la Sección ha expresado lo siguiente, a lo largo del tiempo:

“Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Sala que cuando la liquidación del contrato se realiza entre la administración y su contratista, si no se deja salvedad en el acta en relación con reclamaciones que tengan cualquiera de las partes, no es posible que luego se demande judicialmente el pago de las prestaciones surgidas del contrato...”

(...)

“Es evidente que cuando se liquida un contrato y las partes firman el acta de liquidación sin reparo alguno, éstos en principio no pueden mañana impugnar el acta que tal acuerdo contiene, a menos que exista error u omisión debidamente comprobado. 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 es un acuerdo entre personas capaces de disponer y las reglas sobre el consentimiento sin vicios rigen en su integridad.

“El acta que se suscribe, sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de

---

<sup>6</sup> “Art. 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él....”<sup>7</sup>

“También ha dicho la sala que una vez liquidado el contrato por mutuo acuerdo de las partes contratantes, dado su carácter bilateral, tal acto no es susceptible de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, a menos que se invoque algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo) o a menos que dicha liquidación se haya suscrito con salvedades o reparos por alguna de ellas, en el mismo momento de su firma.

“Dicho de otra manera, de las salvedades o constancias efectuadas por el contratista en el acta de liquidación del contrato depende que pueda acudir ante el juez para que resuelva los reclamos que no atendió la administración durante su ejecución o para que los valores que reclamó en la diligencia de la liquidación y que no fueron atendidos, o no fueron allí incluidos, o expresamente le fueron negados, sean reconocidos.”<sup>8</sup>

No obstante, el principio sentado -que la ausencia de salvedades en el acta de liquidación impide a las partes demandarse posteriormente-, debe matizarse, porque permanece la posibilidad de que acudan a la jurisdicción solicitando que se declare la nulidad de la liquidación aduciendo que adolece de algún vicio en su formación. En este sentido, el Consejo de Estado, en sentencia del 29 de febrero de 2012, exp. 16.371, señaló:

“Cuando se suscribe el acta de liquidación de común acuerdo, ésta constituye un negocio jurídico contentivo de la voluntad de las partes que, *por lo tanto, sólo puede ser invalidado por algún vicio del consentimiento –error, fuerza o dolo- y en caso contrario, conserva su fuerza vinculante*, lo que en principio impide la prosperidad de pretensiones que desconozcan su contenido, por cuanto ello implicaría ir en contra de los propios actos y desconocer una manifestación de voluntad previamente efectuada”<sup>9</sup>. (Cursiva fuera de texto)

---

<sup>7</sup> Sentencia de mayo 17 de 1984 -exp. 2796. MP. José Alejandro Bonivento-, reiterada en la sentencia de 9 de marzo de 2000 -exp. 10778-

<sup>8</sup> Sentencia de noviembre 20 de 2003, exp. 15.308. Así mismo había expresado la Sección que: “...El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él...”. (Sentencia de junio 22 de 1995, Exp. No. 9965)

<sup>9</sup> Esta interpretación es sostenida por el Consejo de Estado en diferentes sentencias, en efecto, en providencia del 10 de abril de 1997, exp. 10.608 expresó: “La liquidación de mutuo acuerdo suscrita por las partes constituye un acto de autonomía privada de aquellas que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas entre sí, de tal suerte que constituye definición de

Como se observa, se admite la posibilidad de que se demanden controversias relativas a contratos que fueron liquidados sin dejar salvedades, cuando se pretende la nulidad de la liquidación por tener vicios en su consentimiento, como error, fuerza o dolo. Pero a pesar de que se considera que es así, existen otras irregularidades que admiten control, es decir, la posibilidad no se reduce a los vicios del consentimiento, ya que la liquidación bilateral, al ser un acto jurídico, debe cumplir con los demás elementos de validez. Esta posición la respaldada la doctrina:

“En consecuencia, a pesar de que el Consejo de Estado ha dicho que la liquidación bilateral, suscrita sin observaciones, no puede discutirse judicialmente, salvo un vicio que afecte el consentimiento –es decir, error, fuerza o dolo-, se considera viable la alegación de una afección distinta, relacionada con otros elementos de validez del negocio jurídico, pues al atribuírsele dicha naturaleza, debe respetar, por tanto, los demás requisitos de que se exigen para que todo acto jurídico bilateral nazca regularmente, es decir, ser suscrito por funcionario competente –desde la perspectiva de la entidad- o por el sujeto que goza de capacidad para contratar, con objeto lícito, causa lícita, constar por escrito –o sea, en cumplimiento de esa solemnidad habilitante- y tener un contenido posible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1502 del Código Civil<sup>10</sup>. Resulta equivocado restringir la posibilidad de cuestionar por vía judicial, un acta de liquidación bilateral a la circunstancia de que se hayan configurado vicios en el consentimiento de alguna de las partes, pues, en primer lugar, no existe tal limitación en la ley y, en segundo lugar, al ser la liquidación por mutuo acuerdo un negocio jurídico, debe celebrarse cumpliendo los presupuestos de validez de todo acto jurídico, para que no devenga viciado su objeto, su causa o la capacidad y la competencia de quienes concurren a ella.... Indudablemente, la demanda del acta es una alternativa factible que, además, debe asegurar el ordenamiento jurídico en tal supuesto, pues, de lo

---

sus créditos y deudas recíprocas, no susceptible de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, *como no sea que se acredite algún vicio del consentimiento que conduzca a la invalidación de la misma, tales como: error, fuerza o dolo*”. (cursiva fuera de texto)

<sup>10</sup> Como lo establece la norma: “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

“1o.) que sea legalmente capaz.

“2o.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio.

“3o.) que recaiga sobre un objeto lícito.

“4o.) que tenga una causa lícita.

“La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra”.

contrario, se predicaría la naturaleza comercial del acto de liquidación bilateral, pero exonerándola de cumplir todas las exigencias de validez”<sup>11</sup>

En este sentido, en los litigios relativos a contratos que se liquidaron bilateralmente, y pese a que las partes no dejaron salvedades en el acta, es posible acudir a la jurisdicción para reclamar posibles derechos que se consideren afectados, siempre y cuando se demuestre que la liquidación adolece de algún vicio señalado en el artículo 1502 del Código Civil, ya que al ser un acto jurídico debe respetar dichos requisitos, entre los que se incluyen –numeral 2- los vicios del consentimiento.

### **3.2.1. Excepción jurisprudencial al deber de dejar constancias para acceder a la jurisdicción: hechos nuevos y posteriores.**

En estos términos, en la actualidad también se concluye que para demandar es necesario que las partes hayan dejado constancias en el acta de liquidación, si ésta se hizo de manera bilateral. Esta exigencia también rige para el Estado, no sólo para el contratista. Sin embargo, este supuesto tiene un matiz que lo hace razonable, introducido por la sentencia del 5 de marzo de 2008 -16.850-: Para exigir que las partes no se puedan demandar mutuamente, los hechos que sirven de fundamento a la reclamación debieron existir a más tardar al momento de la suscripción del acta de liquidación, o proyectarse desde allí hacia el futuro, de manera que se pueda suponer que ellas realmente están disponiendo de sus derechos y obligaciones de forma clara y libre.

Pero si la causa de la reclamación o demanda obedece a circunstancias posteriores y desconocidas para las partes, al momento de firmar el acta, es lógico que puedan reclamarse jurisdiccionalmente los derechos en su favor, pues en tal caso desaparece el fundamento que ha dado la Sala para prohibir lo contrario, es decir, que allí no se afectaría el principio de la buena fe contractual, con la cual deben actuar las mismas al momento de acordar los términos de la culminación del negocio, ya que no existiendo tema o materia sobre la cual disponer –renuncia o reclamo-, mal podría exigirse una conducta distinta.

---

<sup>11</sup> DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. *La Liquidación*. Serie: Las cláusulas del Contrato Estatal, Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA-, Medellín. 2013. pp. 179 y 180.

Así, por ejemplo, es claro que un problema de estabilidad en la obra lo podrá exigir la entidad estatal del contratista después de suscrita el acta de liquidación, puesto que si al momento de firmarla los bienes se comportaban técnicamente bien no habría razón para dejar constancia en el sentido que estaban mal. Pero si un año después falla la obra, es perfectamente posible que se haga el reclamo judicial, sin que el acuerdo de entrega a satisfacción exonere al contratista de la ocurrencia de hechos posteriores que lo hagan responsable de sus actos.

En esta línea de pensamiento, se precisó en la sentencia citada: “Del mismo modo aplica la solución si la situación es la inversa. Es decir, sirviéndose del caso concreto, si el contratista recibe un daño del Estado, por un hecho posterior al acta de liquidación bilateral, debe permitírsele reclamarlo. De lo contrario se negaría silenciosamente el derecho de acceso a la administración de justicia. Es el caso de la demora del Departamento en la recepción de las máquinas. En tal situación, si la entrega no se hizo al momento de la liquidación, sino después, ¿por qué razón se debía reclamar por un daño que no existía ni era previsible que ocurriera?

“Otra cosa sería si en este proceso el contratista reclamara el pago de arrendamiento de un predio y de los salarios del celador que cuidaba la máquina, por un período anterior al acta de liquidación, evento en el cual el contratista debió dejar constando este hecho en el acta. Sin embargo, en el caso concreto se reclama por el período subsiguiente a dicha fecha, porque el Departamento no recibió la maquinaria, y esto no se lo esperaba el contratista, según su versión de los hechos.”

En este orden de ideas, es correcto afirmar –como lo hizo la Sala en la providencia inmediatamente citada-, que si la liquidación del contrato fue unilateral, el contratista queda en libertad de reclamar por cualquier inconformidad que tenga con ocasión de la ejecución del negocio. No obstante, la entidad pública no puede actuar del mismo modo, pues ella, al haber tenido el privilegio de liquidar, queda atada a sus planteamientos, de allí que no puede, posteriormente, agregar reclamos al contratista que no consten en el acto administrativo expedido, debiendo ceñirse a lo dicho en éste.

Ahora, si el negocio no se liquidó, ni bilateral ni unilateralmente, las partes pueden demandarse mutuamente, con absoluta libertad en la materia, pues ninguna restricción opera en este supuesto.

### **3.2.2. La inconformidad con los *actos administrativos* que imponen sanciones, durante la ejecución del contrato, también se deben hacer constar en el acta de liquidación**

Al respecto, la Sala quiere enfatizar la siguiente idea, ya incorporada a su jurisprudencia: las reclamaciones, constancias o inconformidades que deben constar en el acta son todas las que existan y hayan surgido a más tardar para el instante en que se suscribe la liquidación bilateral del contrato, de allí que si alguna parte del negocio estima que una decisión, actitud, comportamiento o hecho de la otra parte le causó un daño, debe ponerlo en conocimiento en ese momento, para que, eventualmente, se solucione el problema, y en caso de no lograrlo, para que la constancia le permita, posteriormente, acceder a la jurisdicción. Sin embargo, la excepción a esta regla se presenta cuando los hechos ocurren con posterioridad a la liquidación.

Por tanto, las reclamaciones formuladas durante la etapa de ejecución del contrato, y a las cuales no accedió la parte destinataria de las mismas, también deben constar en el acta, pues de no hacerlo ya no se podrán proponer; pese a la actitud intensa, proactiva y diligente que la parte interesada en ellas haya puesto a lo largo de la ejecución del negocio, con el fin de obtener una respuesta favorable. Sobre el particular ha manifestado la Sala: “Esta conclusión no cambia porque existan pruebas en el proceso acerca de las reclamaciones que durante la ejecución del contrato, presentó el consorcio demandante al IDU (cuaderno 2, fls. 66 y 68), las cuales fueron negadas reiteradamente por dicha entidad (fls. 67 y 70-71). Tal circunstancia, sin embargo, no eximía al contratista de cumplir la carga de dejar las constancias concretas de inconformidad correspondientes, en el acta de liquidación, momento determinante para estos efectos, y el único relevante para que su actitud tenga efectos jurídicos *a posteriori*, en relación con la posibilidad de demandar.” -sentencia de julio 6 de 2005. Exp. 14.113-

Esta idea se reiteró en la sentencia de mayo 20 de 2009 –exp. 16.076-, la cual dispuso: “Esta conclusión no cambia porque existan pruebas en el proceso acerca de que algunas de las reclamaciones hubieren sido presentadas durante la

ejecución del contrato, así: las solicitudes de ampliación del plazo en la ejecución de las obras se realizaron el 10 de enero de 1989 y el 10 de abril de 1989 (folios 71 y 94 del cuaderno 1) y la actualización de precios se pidió el 13 de febrero de 1989 (folios 73 y 74 cuaderno 1). Tal circunstancia, sin embargo, no eximía al contratista de cumplir la carga de dejar las constancias concretas de inconformidad correspondientes en el acta de liquidación, momento determinante para estos efectos y el único relevante para que su actitud tenga efectos jurídicos *a posteriori*.

“Debe recordarse que el acto de liquidación se constituye en la expresión final de la autonomía de la voluntad de las partes que bien pueden disponer de sus derechos y obligaciones; puede acontecer que algo que fue motivo de inconformidad en el pasado resulte finalmente olvidado o que se haya comprendido -por la fuerza de las razones de la otra parte- que la exigencia no tenía razón de ser.

“De otro lado, si la razón de inconformidad radica en un acto administrativo que declara una obligación, y que el contratista discute -como el que impone una multa, o una cláusula penal, o la caducidad (como en el caso *sub iudice*)- también es necesario dejar constancia de esa insatisfacción, porque igualmente los efectos de esas decisiones integran los asuntos sobre los cuales las partes deben, primero, intentar conciliar las diferencias, y sólo si no lo hacen, expresarlo en el acta, para que luego puedan acudir al juez. De hecho, la sola circunstancia de que el motivo de inconformidad de una parte radique en un acto administrativo, y no en un hecho, un comportamiento, un mal pago, etc., no tiene por qué variar la tesis general: Que los motivos de inconformidad -cualquiera sea-, se deben expresar en la liquidación bilateral del contrato.”

La conclusión no varía si contra el acto administrativo -en su debida oportunidad-, se interpuso el recurso de reposición, para que se revoque o modifique la decisión. El simple hecho de hacerlo sólo da cuenta de que el contratista estaba inconforme con lo decidido, en ese momento, pero eso no lo exime de hacer constar en el acta su discrepancia, al final del contrato. De hecho, en este lugar también aplican las razones expuestas, esto es, que “Debe recordarse que el acto de liquidación se constituye en la expresión final de la autonomía de la voluntad de las partes que bien pueden disponer de sus derechos y obligaciones; puede acontecer que algo que fue motivo de inconformidad en el pasado resulte finalmente olvidado o

que se haya comprendido -por la fuerza de las razones de la otra parte- que la exigencia no tenía razón de ser.”<sup>12</sup>

Ahora -para detallar el tema aún más-, desde luego que si el acto administrativo contractual se demanda durante la ejecución del contrato, y antes de que se liquide bilateralmente -lo cual es posible-, se confirma con sobradas razones la tesis expuesta, toda vez que en tal caso la decisión de poner la diferencia en manos del juez, previo a que se liquidara el negocio jurídico, se ajusta a lo analizado. En otras palabras, esto pone a salvo la posibilidad que tienen las partes de acudir a la jurisdicción antes de liquidar el contrato, sin que sea necesario dejar constancias posteriores, en el acta, sobre el conflicto que ya el juez tiene en sus manos.

#### **4. Caso concreto**

Aplicadas las consideraciones anteriores al caso *sub iudice*, y como se expresó en “lo probado en el proceso”, está demostrado que las partes liquidaron el contrato objeto del litigio en diciembre de 1996.

Al analizar el acta de liquidación -fl. 136 a 137, cdno. 1-, se encuentra que el contratista la suscribió sin dejar salvedades, y en todo caso ambos acordaron dejar como “saldo total a favor del contratista” la suma de \$12'522.455,88 -por concepto de pago de actas pendientes e intereses sobre las mismas-; de tal manera que si el demandante omitió dejar alguna salvedad no es posible que acuda a la jurisdicción con la pretensión de que se condene por algún concepto adicional, pues si estaba en desacuerdo con lo convenido debió manifestarlo.

De otro lado, cabe señalar que la liquidación se celebró válidamente. En efecto, el demandante no la impugnó, alegando que adoleciera de algún vicio de la voluntad, razón por la que las partes deben atenerse a lo que bilateralmente pactaron y, por tanto, no es posible acceder a lo pretendido por el demandante.

Ahora, como dato curioso se observa que: i) la liquidación se suscribió en diciembre de 1996, ii) pero la ejecución del contrato terminó el 30 de diciembre de 1993 -fl. 368, cdno. 2-, y iii) la demanda contractual se presentó ante el tribunal administrativo el 18 de diciembre de 1995. Estos datos hay que analizarlos.

---

<sup>12</sup> Sentencia de mayo 20 de 2009, exp. 16.076.

Como se señaló en las consideraciones generales de esta providencia, en vigencia del Decreto 222 de 1983 no existía una etapa definida para liquidar los contratos, pero se creó jurisprudencialmente, términos que posteriormente fueron acogidos por la Ley 80 de 1993. En efecto, en su momento se afirmó que si no se establecía un plazo convencional de liquidación, subsidiariamente se acogería el de 4 meses para intentar la liquidación bilateral, y si esta no se hacía la administración contaba con un plazo de dos (2) meses para hacerlo unilateralmente<sup>13</sup>, no obstante, transcurrido este término no se perdía competencia para liquidar el contrato –como sucede con la Ley 1150 de 2017-, ya que en vigencia del Decreto 222 de 1983, podrá hacerse si la acción no ha caducado y no se ha notificado el auto admisorio de la demanda.

En este sentido, la liquidación bilateral del contrato *sub iudice* es válida, porque se suscribió cuando la acción contractual no había caducado, teniendo en cuenta que el acta se firmó en diciembre de 1996; pero como la demanda se presentó en diciembre de 1995 –es decir, las partes liquidaron el contrato cuando ya se había presentado la demanda- a partir de ese momento se suspendió el término de caducidad.

Lo anterior significa que fue mientras estuvo suspendida la caducidad que las partes liquidaron el contrato. Pero, adicionalmente, hay que destacar que la demanda solo fue admitida por el Consejo de Estado el 13 de febrero de 1997, porque el Tribunal Administrativo la rechazó, y el contratista apeló la decisión.

Lo anterior conforma que la liquidación se realizó dentro del término de caducidad, porque el que había corrido se suspendió antes de cumplirse dos años- y porque aún no se había notificado a la entidad el auto admisorio de la demanda, así que era posible que las partes liquidaran el contrato en la fecha en que lo hicieron.

Aclarado lo anterior, la Sala ratifica que en el acta el demandante no dejó salvedades, así que las partes deben estarse a lo que voluntariamente pactaron,

---

<sup>13</sup> “Para la Sala se debe corregir este aspecto de la sentencia, para indicar, en su lugar, que el plazo que estableció la jurisprudencia, para liquidar un contrato regido por el Decreto-Ley 222 de 1983, es de 4 meses para intentar la liquidación bilateral, si lo anterior no se hace la administración cuenta con un plazo de 2 meses para que realice la liquidación unilateral -para un total de 6 meses-, y si esto tampoco se realiza a partir de allí se cuentan los 2 años de caducidad de la acción”.

razón por la cual se negarán las pretensiones, pues las controversias quedaron definidas en ese documento.

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

### **FALLA**

**Primero.** Confírmese la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, el 10 de junio de 2004

**Segundo.** Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**