



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

Consejera ponente: Zoranny Castillo Otálora

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

Radicación: 50001-23-31-000-2006-01031-01 (63606)
Demandante: Consorcio S.G.R.I.
Demandado: Instituto Nacional de Vías – INVIAS
Referencia: Controversias Contractuales (Decreto 01 de 1984)

Temas: Temas: INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA: Cuando se pretende el desequilibrio económico del contrato, y la entidad estatal ha expedido el acto de liquidación unilateral, este debe, por lo general, ser controvertido judicialmente, so pena de que la demanda sea inepta / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: Constituye el ajuste definitivo de cuentas, mediante el cual se define el estado prestacional entre las partes – Puede ser bilateral, unilateral o judicial – La liquidación unilateral se cristaliza, cuando es expedida en ejercicio de una prerrogativa pública, en un acto administrativo que goza de presunción de legalidad – No pueden convivir en el ordenamiento jurídico un acto administrativo que establezca que las partes están a paz y salvo y, al mismo tiempo, una sentencia que condene a una de ellas a pagarle a la otra una suma dineraria.

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia del 22 de octubre de 2018¹, proferida por el Tribunal Administrativo, Sala Transitoria², en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

2. Se revoca la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se declara la ineptitud sustantiva de la demanda y se inhibe la Sala para emitir un pronunciamiento de fondo, toda vez que la parte demandante no formuló pretensión de nulidad contra el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato.

ANTECEDENTES

Demanda

3. El 28 de septiembre de 2006³, el Consorcio S.G.R.I. (en adelante, el consorcio, el actor, el demandante o el contratista)⁴, por intermedio de apoderado judicial⁵, presentó demanda de controversias contractuales en contra del Instituto Nacional

¹ Fls. 486 – 504, c. ppal.

² En esta providencia no se identificó la ciudad o el departamento al cual está vinculado este tribunal; sin embargo, se precisó que dicha decisión fue adoptada en Bogotá. Por otra parte, se aclara que esta sala transitoria fue creada mediante el Acuerdo No. PCSJA18-10920 del 22 de marzo de 2018, del Consejo Superior de la Judicatura.

³ Si bien en el poder que reposa en el folio 1 del cuaderno 1 se identifica un sello del Tribunal Administrativo del Meta, con fecha del 24 de abril de 2006, el acta individual de reparto es del 28 de septiembre de ese año (fl. 1A, c1). Además, la demanda, en el folio 24, contiene un sello de la Notaría 25 del Círculo de Bogotá, del 15 de septiembre de 2006. En ese sentido, sería imposible que el libelo introductorio fuera radicado en abril de 2006, cuando su folio final contiene el sello de presentación personal con una fecha posterior. En la sentencia de primera instancia se afirmó que la demanda fue presentada el 28 de septiembre de 2006 (fl. 489, c. ppal.); de igual modo, en la apelación el actor refirió ese mismo día (fl. 522, c. ppal.). Por ello, esta será la fecha que la Sala tendrá en cuenta.

⁴ Conformado por la sociedad Zasa Ingeniería y Tecnología Ltda. -Slitz Ltda.-; la sociedad Antonio Rodríguez y CIA S. en C.; el señor Gilberto Acero Romero y el señor Alfredo Isaza.

⁵ El poder fue conferido por el representante del consorcio, actuando en esa calidad (fl. 1, c1).



de Vías (en lo sucesivo, el INVIAS, la entidad, la demandada, la contratante o la administración), con el propósito de obtener pronunciamiento favorable frente a sus pretensiones⁶.

Hechos

4. Como fundamentos fácticos, se indicó que, el 13 de diciembre de 2001, el INVIAS le adjudicó al Consorcio S.G.R.I. el negocio para ejecutar las obras de mejoramiento y pavimentación de la carretera “*Puente (sic)*” de Oro – Puerto Lleras – Cruce Puerto Rico – Puerto Arturo – San José del Guaviare, sector Cruce Puerto Rico – Puerto Arturo K90+000 al K98+000. El 19 de diciembre de ese año, se firmó el contrato 0871.

5. El trámite de la licencia ambiental por parte de la demandada se definió a finales de febrero de 2002, por lo que la orden de inicio le fue formalmente comunicada al contratista el 1 de marzo, momento en el que se comenzó con el desplazamiento de los equipos.

6. El capítulo III, numeral 3.4.3.4., del pliego de condiciones especificó que la obra debía adelantarse dentro del “*término de verano*”, es decir, dentro de los primeros 4 meses del año.

7. El 5 de julio y el 8 de noviembre de 2002, se modificó el número de cuenta para el manejo de las actas de obra.

8. El “*18 de diciembre de 2001*”⁷, las partes suscribieron el adicional No. 1, que prorrogó el plazo hasta el “*21 de marzo de 200 (sic)*”. Ello, debido a la ola invernal, a la voladura de los puentes Morichito y Pororio -que afectó el paso de insumos a la obra-, y a las restricciones de entrada de elementos por cuenta de las autoridades militares en la zona.

9. El 20 de marzo de 2003, se suspendió el plazo -debido a que era necesario obtener los recursos para continuar con el contrato de interventoría-, lo cual se amplió el 20 de mayo de ese año. Mediante acta de reanudación y “*adicional No. 1*” del 30 de mayo, se reanudó el contrato y se amplió el plazo hasta el 30 de noviembre siguiente. El 25 de noviembre, se suscribió la adición 3, que prorrogó nuevamente el plazo hasta el 30 de marzo de 2004 y adicionó el precio en \$946’011.172.

⁶ “(...)1. Que se declare que en la ejecución del Contrato No. 0871 de 2001 celebrado entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS – y el CONSORCIO S.G.R.I., se presentó un desequilibrio económico en contra del contratista. 2. Que se declare que el desequilibrio económico del Contrato No. 0871 de 2001, no ha sido cubierto ni solucionado por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. 3. Que se declare que en virtud del desequilibrio económico del Contrato No. 0871 de 2001, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS adeuda al CONSORCIO S.G.R.I., por los mayores costos incurridos en la ejecución de las obras la suma de CINCO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$5.345.533.840.74) M/CTE. 4. Que como consecuencia de lo anterior se condene al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS a pagar al CONSORCIO S.G.R.I., la suma de CINCO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$5.345.533.840.74) M/CTE. 5. Que la suma indicada en la pretensión anterior sea actualizada al tiempo en que se realice el pago efectivo, y se liquiden los intereses de mora correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el numeral 8º del artículo 4º de la Ley 80 de 1.993(...)”.

⁷ El contrato se celebró el 19 de diciembre de 2001, por lo que no sería posible que el adicional 1 fuera del 18 de ese mes y año.



Radicación: 50001-23-31-000-2006-01031-01 (63606)
Demandante: Consorcio S.G.R.I.
Demandado: Instituto Nacional de Vías – INVIAS.
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984).

10. El 22 de diciembre de 2003, se suscribió la adición 4, que incrementó el valor en \$195'000.000. El 25 de marzo de 2004, se firmó el otrosí 5, que extendió el plazo hasta el 30 de abril de ese año. En acta No. 25 del 25 de junio de 2004, se realizó el recibo final de las obras a entera satisfacción de la entidad.

11. Durante la ejecución del contrato, ocurrieron circunstancias no imputables al actor que rompieron el equilibrio económico y financiero del mismo, lo cual le generó varios perjuicios.

12. Las causas que generaron el desequilibrio fueron: (i) problemas de orden público, que impidieron el acceso de insumos al sitio de la obra, como enfrentamientos entre el ejército y grupos armados ilegales, retenes de grupos guerrilleros, la caída de unos puentes, etc.; (ii) excesivo invierno: la ejecución no pudo iniciarse durante los primeros 3 meses del año, entre ellos, marzo, que tradicionalmente es el mes más seco, al tiempo que las lluvias estuvieron por fuera de los regímenes históricos registrados⁸; (iii) dificultades en la explotación de materiales de arrastre: debió acudir a una fuente diferente a la inicialmente prevista en el pliego de condiciones; (iv) incrementos en el precio del traslado de insumos: el contratista debió implementar un medio de transporte para los combustibles y los lubricantes por el río Ariari hasta Puerto Concordia, lo cual generó sobrecostos; (v) dificultades presentadas con la interventoría: el INVIAS no disponía de recursos para adicionar este contrato, que derivó en la suspensión del negocio⁹, y (vi) la mayor permanencia en obra y el *stand by* de la maquinaria.

13. Las pretensiones fueron soportadas en los siguientes argumentos: en la etapa de formación de la voluntad contractual, la entidad debe respetar los principios de legalidad y de buena fe. Sumado a ello, tiene la obligación de elaborar previamente los estudios que permitan determinar la razonabilidad y conveniencia de las obras. La omisión de la administración en la estructuración de las especificaciones técnicas y de los pliegos de condiciones, o su preparación en forma incompleta, errónea o ambigua puede afectar la normal ejecución del contrato en detrimento de la comunidad o del contratista, por los cambios que posteriormente deberán introducirse a la relación jurídica. Esta regla está contemplada en el artículo 25, numeral 12, de la Ley 80 de 1993.

14. En palabras del demandante, “[...] *la falta de estudios serios y completos en torno al objeto del contrato ocasiona graves obstáculos durante su ejecución, especialmente en los de obra pública y concesión de servicios públicos, donde se presentará la necesidad de paralizar el proyecto, como en efecto sucedió en el presente caso, mientras se elaboran y deciden por las instancias competentes los planes y diseños definitivos; o será necesario proceder a una modificación de las cantidades de obra y especificaciones técnicas inicialmente acordadas; o finalmente, conllevará la frustración del proyecto por la aparición de dificultades que debieron preverse al momento de evaluarse la conveniencia u oportunidad del contrato*”¹⁰.

⁸ El invierno dificultó la construcción de los terraplenes y las bases estabilizadas por cemento.

⁹ Reprochó, además, que la firma interventora, Joyco Ltda., desconociera la designación que los miembros del consorcio hicieron de su nuevo representante, lo cual también causó perjuicios para el contratista.

¹⁰ Fl. 17, c1.



15. Si durante la etapa de ejecución, la administración introduce modificaciones unilaterales a los diseños, planos, especificaciones, condiciones constructivas, programación, etc., y por dichas modificaciones se altera el equilibrio del contrato, este debe restablecerse íntegramente. En otras palabras, se deben revisar todos los aspectos del negocio, en particular, los técnicos y financieros¹¹.

16. Luego de citar el artículo 1602 del Código Civil, resaltó que, si en un acuerdo de voluntades se presenta una circunstancia externa, imprevisible, irresistible imputable a un extremo de los sujetos, que haga más onerosa su prestación, se deberá considerar la necesidad de restituir el *sinallagma* contractual (es necesario mantener las condiciones económicas inicialmente pactadas).

17. Finalmente, se invocaron los artículos 4, 5, 14 -numeral 1-, 25 y 27 de la Ley 80, así como jurisprudencia de esta Corporación, concluyendo que el desequilibrio alegado era consecuencia del incumplimiento de la entidad -de los requisitos previos exigidos para el inicio y correcto desarrollo de las obras- y de circunstancias sobrevinientes no imputables al contratista. Así, finiquitó que tenía derecho a que se le reestableciera la economía negocial¹².

Contestación de la demanda

18. El 10 de octubre de 2007, el INVIAS contestó la demanda¹³. Adicionalmente, el contratista no dispuso en la obra del personal y del equipo luego de la orden de inicio del contrato (21 de febrero de 2002), pues la interventoría informó que aquel, después de 24 días de haberse dado la mencionada orden, no ubicó en el sitio los elementos necesarios para comenzar con los trabajos contratados. Sumado a ello, el INVIAS no condicionó el inicio de la ejecución al trámite de las licencias ambientales.

19. El plazo del contrato fue de 12 meses, por lo que necesariamente durante este tiempo se presentaría una “época de verano”, además de que el contratista conocía el lugar donde se ejecutaría el negocio, por cuanto así lo manifestó al realizarse la visita al sitio de la obra.

20. Pese a que el actor contó con el “periodo de verano”, no lo aprovechó, como se demostraba con la ejecución de la inversión realizada durante esos meses. Por otra parte, solo se afectó el transporte de materiales, mas no de equipos, lo cual favoreció al contratista, por cuanto los recorridos por vía terrestre se alargaron, y es conocido que, si estos se aumentan, los costos por m³ necesariamente disminuyen;

¹¹ El INVÍAS no acató los preceptos consagrados en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993, comoquiera que al introducir modificaciones unilaterales actuó con falta de competencia, dado que utilizó tal facultad para corregir errores, imprevisiones y omisiones. Estas modificaciones no se dieron una sola vez, sino día a día durante la etapa de ejecución.

¹² En decisión del 6 de diciembre de 2006 (fl. 223, c2), el Tribunal Administrativo del Meta requirió al actor para que aportara una copia de la liquidación del contrato 0871 de 2001, so pena de rechazar la demanda. El apoderado del consorcio, en documento radicado el 17 de enero de 2007 (fl. 226, c2), señaló que el negocio referido no había sido liquidado. El *a quo* requirió por segunda vez al demandante, con el fin de que allegara la mencionada liquidación (fl. 228, c2). El extremo activo dio cumplimiento a este requisito (fl. 229, c2), aportando la Resolución 006934 del 23 de diciembre de 2005 (fls 230 – 233, c2). El tribunal admitió la demanda mediante proveído del 19 de abril de 2007 (fl. 237 – 238, c2).

¹³ Fls. 260 – 273, c2. Se aclara que el documento de la contestación fue radicado de forma incompleta, por cuanto faltan las hojas identificadas en el margen inferior con los números 2, 11 y 12. Sin embargo, la foliatura de esta pieza procesal es lineal y sucesiva, por lo que es posible deducir que dicha situación constituye un yerro imputable a la demandada.



empero, se mantuvo el precio contractual por transporte de materiales. Por ello, se debía reconocer el desequilibrio a favor del INVIAS.

21. Como la orden de inicio se expidió el 21 de febrero de 2002, los equipos debían estar dispuestos en obra, por lo menos, el 8 de marzo siguiente y el derribamiento del primer puente aconteció el 12 de abril, esto es, 45 días calendario después de la primera fecha referida. Adicionalmente, el *“paso se solucionó por la sábana”*, con la consecuente restricción que ello generaba con ocasión del invierno y el mal estado de la trocha habilitada. Al margen de eso, existió paso por dicha trocha, por lo que las fotos llevando equipo por el río solo demostraban que los retrasos iniciales ocurrieron por culpa del contratista.

22. En el pliego se definió que la entidad no reconocería costos adicionales por el cambio de las fuentes de materiales. El contratista, en documento SGRI-RL-C0138 del 8 de julio de 2002, propuso explotar material del río Guayabero, para descargar en Puerto Concordia los insumos necesarios para el concreto de las obras de arte; en esa comunicación se expresó que ello generaba una propuesta inferior a la contractual. Si lo anterior no era cierto, se estaba buscando inducir al INVIAS y a la interventoría a un error, para, posteriormente, reclamar por un desequilibrio. De todos modos, la contratante, en oficio del 29 de agosto de 2002, objetó dicha solicitud, sin que existieran argumentos para considerar el desequilibrio.

23. El pliego de condiciones, además, dispuso que el contratista debía revisar los estudios del proyecto y advertirle al interventor y al INVIAS sobre los errores u omisiones que descubriera. Así, como el demandante no formuló ningún reparo, no puede ahora invocar unos presuntos errores en los diseños como yerros propios del instituto.

24. Lo narrado en la demanda no puede catalogarse como un imprevisto, porque la situación de orden público en la zona era un hecho notorio, que era conocido por el actor. Por otra parte, el consorcio tampoco tramitó los permisos ni realizó los trámites para que los insumos llegaran al lugar de ejecución de las obras.

25. La *“Unión temporal (sic)”* renunció de manera expresa a pedir indemnizaciones por hechos suscitados con ocasión de la ejecución del contrato y *“no por actos ‘previos’ a su celebración”*. El negocio inicial no incluyó cláusulas que atentaran contra el orden público ni que tuvieran un contenido ilícito. Si el actor hubiera manifestado que sufrió un desequilibrio financiero, el demandado habría tomado las medidas necesarias para restablecerlo.

26. La demandada llamó en garantía a la sociedad Joaquín Ortiz y Compañía Ltda. (Joyco Ltda.), que fue la interventora del contrato objeto de la *litis*¹⁴. En decisión del 19 de diciembre de 2007, el Tribunal admitió dicho llamamiento¹⁵.

27. La sociedad Joyco Ltda. contestó la demanda¹⁶. Se opuso a las pretensiones, porque no se configuró un desequilibrio, al tiempo que el contratista había acordado

¹⁴ Fls. 274 – 276, c2.

¹⁵ Fls. 281 – 285, c2. También suspendió la actuación desde la ejecutoria de esa decisión, y hasta que se venciera el término para que el llamado en garantía compareciera al proceso, sin que se excedieran los 90 días.

¹⁶ Fls. 297 – 306, c2.



que no existirían reclamaciones futuras por los hechos que dieron origen a los contratos adicionales y a las actas firmadas entre este y el INVIAS. Además, el demandante no llevó los equipos que se requerían para construir los terraplenes en el verano, tal como lo exigía el programa de inversiones vigente para ese momento.

Sentencia de primera instancia

28. El Tribunal Administrativo, Sala Transitoria, profirió la sentencia del 22 de octubre de 2018¹⁷, en la cual decidió negar las pretensiones y abstenerse de condenar en costas.

29. La prosperidad de la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico exige que la misma sea oportuna. En ese sentido, si las partes, a sabiendas de la ocurrencia de circunstancias que pueden generar dicho fenómeno, llegan a acuerdos como suspensiones, adiciones o prórrogas, deberán consignar o elevar las solicitudes, reclamaciones o salvedades correspondientes.

30. Por ello, “[...] si las solicitudes, reclamaciones o salvedades, fundadas en la alteración del equilibrio económico, no se hacen al momento de suscribir las suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual, contratos adicionales, otrosíes, etc., que por tal motivo se convinieren, cualquier solicitud, reclamación o pretensión ulterior es extemporánea, improcedente e impróspera, por vulnerar el principio de la buena fe contractual”¹⁸.

31. Ahora, cuando se pretende el incumplimiento de la entidad o el restablecimiento del equilibrio económico, pero el negocio respectivo ya fue liquidado, es necesario elevar la pretensión de nulidad en contra del acto de liquidación unilateral; ello, en atención a la presunción de legalidad que lo reviste. En otras palabras, “[...] la decisión que consta en el acto administrativo de liquidación unilateral no puede modificarse si dentro del proceso judicial no se desvirtúa su presunción de legalidad, es decir, si no se demuestra la ruptura de la ecuación contractual y la procedencia del reconocimiento de un mayor valor a favor del contratista”¹⁹.

32. En el presente caso, la liquidación unilateral se encuentra contenida en la Resolución 6934 del 23 de diciembre de 2005, la cual estableció que no había lugar a restituciones o pagos de sumas de dinero. Este acto no fue controvertido en sede administrativa y tampoco mediante la vía judicial, por lo que el balance final en él contenido no puede ser modificado. Así, como existía un acto administrativo en firme en el que se concretó la liquidación unilateral del acuerdo, era forzoso estarse a lo resuelto en dicho ajuste de cuentas.

33. De cualquier modo, las pretensiones del demandante tampoco estaban llamadas a prosperar, por cuanto las circunstancias que fundamentaron el supuesto desequilibrio fueron tenidas en cuenta por las partes durante el desarrollo de la obra, las cuales sirvieron de fundamento para celebrar los contratos adicionales. La situación de orden público y las complicaciones generadas por el invierno, aunque surgieron de manera imprevista, fueron solucionadas por los contratantes durante

¹⁷ Fls. 486 – 504, c. ppal.

¹⁸ Fls. 493, reverso – 494, c. ppal.

¹⁹ Fl. 501, reverso, c. ppal.



la etapa de ejecución, a través de documentos modificatorios cuya finalidad era, precisamente, mantener el equilibrio de la ecuación económica y lograr la finalización del objetivo contractual.

34. En las modificaciones no se dejaron reparos, sin que sea posible, en la etapa judicial, entrar a invocar un presunto desequilibrio -trayendo a colación, para ello, circunstancias que fueron analizadas junto con la administración y frente a las cuales se habían adoptado las medidas oportunas, bien para ampliar el plazo o para adicionar el valor-. A esto se le suma la manifestación plasmada en la suspensión del contrato -ampliada posteriormente por mutuo acuerdo-, en virtud de la cual tal interrupción no acarrearía sobrecostos para el INVIAS por mayor permanencia ni generaría reclamaciones por sobrecostos en beneficio del contratista.

35. Los mencionados problemas de orden público y las dificultades por la ola invernal fueron aducidos en 2002, siendo razonable colegir que dichas adversidades fueron superadas, lo cual explica que, con posterioridad a ese año, se firmaron cinco otrosíes y se suspendió el plazo en dos oportunidades, sin que se presentaran objeciones por sobrecostos.

36. Finalmente, las partes suscribieron el acta No. 25 de recibo final del contrato, en la cual se constató que los trabajos fueron ejecutados a entera satisfacción y frente a lo que el consorcio guardó silencio. En relación con las modificaciones a las especificaciones técnicas, los sobrecostos de transporte de materiales y maquinaria, y las dificultades presentadas con la interventoría, no obraban pruebas que demostraran que dichos hechos rompieron la economía contractual y, en todo caso, no fueron puestos en conocimiento por parte del contratista durante la ejecución, lo que las torna extemporáneas.

37. No hubo condena en costas, porque ninguna de las partes obró de forma temeraria.

Recurso de apelación

38. El 5 de febrero de 2019, el actor interpuso el recurso de apelación²⁰. El demandante cuestionó la sentencia de primera instancia por considerar que el Tribunal incurrió en error al concluir que las pretensiones no podían prosperar por la falta de impugnación del acto de liquidación unilateral del contrato.

39. Asimismo, sostuvo que el Tribunal erró al considerar extemporáneas las reclamaciones formuladas durante la ejecución contractual y al atribuir efectos desfavorables a la ausencia de reservas en los instrumentos modificatorios.

40. Finalmente, contravirtió la valoración probatoria realizada por el a quo al estimar que el material obrante en el expediente demostraba la ocurrencia de circunstancias extraordinarias que alteraron la ecuación económica del contrato.

41. Para sustentar dichas censuras, el recurrente reiteró que los problemas de orden público, el invierno, las dificultades de transporte, la suspensión asociada a

²⁰ Fls. 510 – 522, c. ppal.



la interventoría y la mayor permanencia en obra generaron sobrecostos no asumidos por la entidad.

42. Otro factor que llevó al rompimiento de la estructura de los precios fue el sobrecosto por explotación del material de arrastre en una fuente diferente a la establecida en el pliego de condiciones. Además, la voladura del puente Morichito generó una gran demanda de medio de transporte fluvial, encareciendo los fletes, el combustible, los lubricantes, el cemento, etc., en San José del Guaviare.

43. En atención a lo expuesto, el contratista debió implementar un medio de transporte para los combustibles y los lubricantes por el río Ariari hasta Puerto Concordia. Este medio de transporte no estaba previsto en los pliegos ni en la propuesta, por lo que se generaron sobrecostos. Sumado a esto, el INVIAS nunca autorizó el transporte fluvial de los equipos, insumos y combustible, razón por la que el consorcio se vio en el deber de asumir esos mayores valores.

44. Un punto que también afectó la economía del negocio fue la suspensión celebrada por el vencimiento del contrato de interventoría, a lo cual se le suma que el INVIAS no contaba con los recursos para adicionarlo.

45. Dichas circunstancias ocasionaron la mayor permanencia en obra y el *stand by* así como la necesidad constante de modificar la programación de las obras.

46. El desequilibrio requiere la afectación extraordinaria, grave y significativa entre los derechos y las obligaciones convenidas por las partes al momento de firmar el contrato. Esto ocurrió en el presente caso, dado que algunas de las circunstancias descritas no eran previsibles o comprometían la responsabilidad de la contratante - constituyéndose en hechos extraordinarios-.

47. Si bien es cierto que el contratista de obra debe valorar cierto grado de riesgo, el mismo debe encontrarse dentro de parámetros de normalidad y de previsión de tal suerte que no suponga la alteración de la economía del contrato. Ante el rompimiento de las prestaciones previstas para el contratista, le corresponde a la entidad preservar las expectativas de lucro que aquel tenía.

48. Sobre las exoneraciones incluidas en los contratos adicionales y en las suspensiones, las mismas fueron imposiciones indebidas del INVIAS, ya que se le indicó al actor que, si no se dejaban esas consignas, los otrosíes no serían suscritos y se impondrían sanciones.

49. Finalmente, se adujo:

[...] en la presente demanda no era menester atacar la legalidad del acto de liquidación unilateral, toda vez que éste se expidió con el lleno de los requisitos legales, por lo que no se presenta la existencia de ninguna de las causales establecidas en la ley para solicitar su nulidad. El hecho de que el acto administrativo de liquidación no haya contemplado el valor de los sobrecostos incurridos por el contratista en ejecución de los trabajos, no conlleva a que este acto administrativo sea ilegal por lo que no necesariamente debía ser atacado por el demandante.



Para el momento de la formulación de la acción contractual (28 de septiembre de 2006, hace más de 17 años), jurisprudencialmente no existía el requisito de que para hacer uso de esta acción se tuviera que solicitar la nulidad de la liquidación unilateral que se hubiere realizado; se podía pretender cualquier reclamación contractual mientras que la acción no estuviera caducada y esto fue lo que sucedió en el presente caso por lo que no aplica este requerimiento²¹.

50. El Tribunal Administrativo del Meta, por decisión del 20 de febrero de 2019, concedió el recurso de apelación²².

Trámite en segunda instancia

51. Mediante auto del 29 de marzo de 2019, el referido recurso fue admitido²³. A través de proveído del 24 de abril siguiente, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto²⁴. El 28 de mayo de ese año, el extremo actor se pronunció, reiterando que las pruebas del plenario demostraban el desequilibrio del contrato, al tiempo que reiteró algunos planteamientos de la apelación²⁵. El extremo demandado y el Ministerio Público guardaron silencio²⁶.

CONSIDERACIONES

52. La Sala resolverá la apelación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de primera instancia porque no se configura causal de nulidad que invalide lo actuado. Además, se cumplen los presupuestos procesales²⁷, para la procedencia de la acción y competencia, conciliación prejudicial²⁸, oportunidad²⁹ y legitimación

²¹ Fls. 521 – 522, c. ppal.

²² Fl. 523, c. ppal.

²³ Fl. 528, c. ppal.

²⁴ Fl. 530, c. ppal.

²⁵ Fls. 531 – 533, c. ppal.

²⁶ Fl. 534, c. ppal.

²⁷ La demanda se presentó en 2006, por lo que el proceso se rige por el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), conforme al artículo 308 de la Ley 1437 de 2011. El Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación contra sentencias de primera instancia (art. 129 C.C.A.). La jurisdicción contencioso administrativa también es competente por tratarse de una controversia contractual con una entidad pública —INVÍAS—, conforme al artículo 82 del C.C.A. El proceso tiene doble instancia por la cuantía, dado que la pretensión (\$5.345.533.840) supera los 500 SMLMV exigidos para 2006 (\$204.000.000).

²⁸ En el plenario obra el acta de la audiencia de conciliación, celebrada el 23 de agosto de 2005 ante el procurador 48 Judicial II Administrativo. Esta diligencia se declaró fallida. Asimismo, reposa la constancia de no conciliación, con fecha del 23 de agosto de 2005, la cual precisó que la solicitud para iniciar este trámite fue presentada el 8 de junio de ese año, que la audiencia se surtió el 23 de agosto y que el INVÍAS no tuvo ánimo conciliatorio. En todo caso, para el año 2006, no era obligatorio agotar la conciliación en materia contencioso administrativa. Fue la Ley 1285 del 22 de enero de 2009 la que introdujo con pleno rigor este requisito, para los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

²⁹ El numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. dispone que el término de caducidad para los asuntos relativos a contratos será de dos años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. El literal d) de esa norma prescribe que, en los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, la caducidad se computará desde la ejecutoria del acto administrativo respectivo. El subdirector de la Red Nacional de Carreteras del INVÍAS expidió la Resolución 006934 del 23 de diciembre de 2005, mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato 871 de 2001. Este acto administrativo se notificó por edicto, fijado por 10 días, a partir del 13 de junio de 2006 (no se registró la fecha de desfijación). El 21 de febrero de “2005”, se notificó personalmente al apoderado de Seguros Liberty S.A. aun teniendo como punto de partida para la caducidad la fecha de fijación del edicto, esto es, el 13 de junio de 2006, la demanda sería oportuna, por cuanto el plazo para presentarla habría corrido hasta el 14 de junio de 2008 y la misma se radicó el 28 de septiembre de 2006.

Ahora bien, los 10 días hábiles referidos en el edicto y en el artículo 45 del C.C.A. se cumplieron el 28 de junio de 2006, por lo que el 29 de junio habría comenzado a correr el término de caducidad, hasta el 29 de junio de



en la causa por activa y por pasiva³⁰

Alcance de la apelación

53. De conformidad con el principio de congruencia que rige la segunda instancia, la Sala circunscribirá su análisis a los reparos formulados por la parte demandante en el recurso de apelación, sin perjuicio de los aspectos que deban examinarse de oficio.

54. El apelante cuestionó la conclusión del Tribunal según la cual las pretensiones no podían prosperar debido a la falta de impugnación del acto de liquidación unilateral del contrato y a la supuesta extemporaneidad de las reclamaciones formuladas durante la ejecución contractual. Sostuvo que el acto de liquidación no resolvió la controversia relativa al restablecimiento del equilibrio económico y que, por tal razón, no era necesario controvertirlo para obtener un pronunciamiento judicial sobre dicha pretensión.

55. Asimismo, afirmó que los hechos que, a su juicio, alteraron la ecuación económica del contrato fueron oportunamente puestos en conocimiento de la entidad durante la ejecución contractual. De igual forma, cuestionó las conclusiones del Tribunal respecto de los modificatorios, prórrogas y suspensiones suscritos durante la ejecución del negocio, así como los efectos derivados de la ausencia de salvedades y de las estipulaciones mediante las cuales se descartó la existencia de sobrecostos o de futuras reclamaciones económicas.

56. De otra parte, el apelante cuestionó la conclusión del Tribunal según la cual no se acreditó el desequilibrio económico del contrato. En particular, sostuvo que el juez de primera instancia valoró indebidamente las pruebas relacionadas con las condiciones de orden público, el comportamiento extraordinario de las lluvias, los mayores costos asociados al transporte de materiales, la suspensión ocasionada por la insuficiencia de recursos para la interventoría y la mayor permanencia en obra. En criterio del recurrente, tales circunstancias demostraban la ocurrencia de hechos que excedieron el riesgo normal asumido por el contratista y alteraron la ecuación financiera del contrato.

Problema jurídico

57. Corresponde a la Sala determinar si la ausencia de una pretensión de nulidad contra la Resolución No. 006934 del 23 de diciembre de 2005, por medio de la cual el INVIAS liquidó unilateralmente el Contrato No. 0871 de 2001, impide emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones de restablecimiento del equilibrio económico formuladas por la parte demandante.

2008; en vista de que la demanda fue interpuesta antes de esa fecha, se colige que, en cualquier caso, fue radicada en tiempo. Lo anterior, al margen del trámite de la conciliación prejudicial.

³⁰ El consorcio demandante está legitimado en la causa por activa, pues fue el contratista en el negocio objeto de la controversia. Se recuerda que la Sala Plena de la Sección Tercera, en la sentencia del 25 de septiembre de 2013 reconoció que los consorcios, a pesar de no ser personas jurídicas, tenían capacidad para actuar en aquellos procesos judiciales en los que se debatieran aspectos relacionados con los contratos de los que fueron parte. Por otro lado, el INVÍAS está legitimado por pasiva, al ser la entidad contratante del contrato 871 de 2001, del cual se pretende el restablecimiento del equilibrio económico.



58. Para resolver dicho interrogante, la Sala verificará, previamente, el régimen jurídico aplicable al negocio objeto de controversia y la naturaleza jurídica de la referida liquidación unilateral.

59. Solo en caso de superarse ese aspecto procesal, habría lugar a examinar las restantes inconformidades formuladas por el apelante respecto de la oportunidad de las reclamaciones y de la acreditación del alegado desequilibrio económico.

Tesis

60. La Sala concluye que la Resolución No. 006934 de 2005, mediante la cual el INVIAS liquidó unilateralmente el Contrato No. 0871 de 2001, constituye un acto administrativo que definió el balance económico final del negocio jurídico. Como la parte demandante pretendió el reconocimiento de sumas incompatibles con dicho balance sin solicitar la nulidad del acto de liquidación, se configura la ineptitud sustantiva de la demanda, circunstancia que impide emitir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones formuladas.

Régimen jurídico del contrato y su liquidación unilateral

61. Mediante la Resolución 007052 del 13 de diciembre de 2001, previa licitación pública SCT030-2001, el INVIAS adjudicó al Consorcio S.G.R.I. el contrato 0871 del 19 de diciembre de 2001. Su objeto consistió en ejecutar, por el sistema de precios unitarios, las obras necesarias para el mejoramiento y pavimentación de la carretera Fuente de Oro-Puerto Lleras-Cruce Puerto Rico-Puerto Arturo-San José del Guaviare, sector Cruce Puerto Rico-Puerto Arturo, entre los kilómetros 90+000 y 98+000.

62. El INVIAS es un establecimiento público del orden nacional.³¹ En esa calidad, está comprendido entre las entidades estatales a las que se refieren los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1993 y su actividad contractual se encuentra, por regla general, sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En consonancia con ese régimen, el contrato señaló entre las disposiciones que lo regían la Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias. También hizo referencia a las estipulaciones y condiciones del contrato de préstamo celebrado entre la República de Colombia y la Corporación Andina de Fomento —CAF— y al convenio interadministrativo 2004 de 2000.

63. En particular, la cláusula decimonovena reguló la liquidación del contrato en los siguientes términos:

“CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA: LIQUIDACIÓN. - De conformidad con los Artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, el presente contrato será objeto de liquidación [...] PARÁGRAFO SEGUNDO: Si el CONTRATISTA no se presentare para efectos de la liquidación del contrato o las partes no llegan a ningún acuerdo, el INSTITUTO procederá a su liquidación, por medio de resolución motivada susceptible del recurso reposición”.

³¹ Artículo 52 del Decreto 2171 de 1992, por medio del cual se reestructura el Fondo Vial Nacional y se crea el Instituto Nacional de Vías – Invias.



64. El inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 consagraba una excepción facultativa y restringida, no una sustitución automática del Estatuto Contractual.

65. Para la época de celebración del contrato, el inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 disponía "Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito (...) podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes".

66. La utilización de la expresión "podrán someterse" evidencia que el legislador estableció una facultad excepcional y no una exclusión automática del régimen previsto en la Ley 80 de 1993. Además, la eventual aplicación de los reglamentos del organismo internacional se circunscribía a los procedimientos de formación y adjudicación y a determinadas cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes, sin extenderse expresamente a la liquidación contractual.

67. En consecuencia, la sola financiación del proyecto con recursos de la Corporación Andina de Fomento (CAF) no permitía concluir que el contrato hubiera quedado sustraído del régimen de la Ley 80 de 1993. Para ello era necesaria una remisión expresa que comprendiera dicha materia, circunstancia que no aparece acreditada en el expediente.

68. En consecuencia, el contrato 871 de 2001 fue celebrado por el INVIAS, entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y el propio negocio remitió expresamente a la Ley 80 de 1993. Aunque el expediente no contiene el contrato de préstamo celebrado con la CAF, no existe elemento que permita establecer que sus estipulaciones hubieran desplazado la aplicación de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 respecto de la liquidación contractual. Por el contrario, la cláusula decimonovena sometió expresamente esa etapa a dichas disposiciones. En consecuencia, la Resolución 006934 de 2005 fue expedida por el INVIAS en ejercicio de la potestad de liquidación unilateral prevista en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993.

Naturaleza de la Resolución 006934 de 2005

69. Establecido que el contrato y su liquidación se encontraba sometido al EGCP, corresponde determinar la naturaleza de la Resolución 006934 del 23 de diciembre de 2005. Mediante esta decisión, el INVIAS liquidó unilateralmente el contrato 871 de 2001 con fundamento expreso en la potestad prevista en el artículo 61 de ese estatuto.

70. La Resolución 006934 de 2005, mediante la cual el INVIAS liquidó unilateralmente el contrato, es un acto administrativo expedido en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993. Por tanto, está amparada por la presunción de legalidad y sus determinaciones producen efectos mientras no sea retirada del ordenamiento jurídico



La liquidación del contrato y el deber de pretender la nulidad del acto de liquidación unilateral

71. La liquidación, en el marco del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, constituye un mecanismo de definición y cierre de la relación contractual³², mediante el cual se establece el balance final de las prestaciones, pagos y saldos a cargo de las partes, los pagos efectuados por la entidad contratante, las reclamaciones mutuas, los saldos pendientes, entre otros aspectos, con el objetivo de finiquitar la relación negocial. Es el momento en el que los co-contratantes pueden hacer el ajuste definitivo de cuentas y, de ser el caso, llegar a acuerdos y declararse a paz y salvo. Así mismo, constituye el escenario en el que se determina el estado final de las obligaciones recíprocas asumidas por las partes, se establece quién resulta acreedor o deudor de la otra y se produce el cierre definitivo de la relación contractual. Esta Subsección ha explicado esta figura, así:

“En otros términos, la liquidación contractual es un ejercicio llamado a concretar lo sucedido durante el desarrollo de lo pactado, no sólo mediante la comprobación genérica de lo acontecido sino en la definición del ‘balance técnico, económico, financiero, administrativo y jurídico del contrato, mediante el análisis de lo acontecido durante el curso de su ejecución (previa constatación del porcentaje de cumplimiento de las obligaciones, actas, facturas o cuentas y sumas pendientes de pago, la amortización del anticipo, las multas o sanciones impuestas al contratista, la vigencia de las garantías y su extensión) y los ajustes, revisiones, actualizaciones o reconocimientos a que haya lugar, todo ello en aras de mantener la equivalencia de las prestaciones pactadas, según el mandato del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, y poder llegar al cierre definitivo del contrato”³³.

72. Ahora bien, la liquidación puede ser: (i) *bilateral*, esto es, suscrita entre las partes; ii) *unilateral*, esto es, practicada directamente por la administración. Cuando esa facultad se ejerce en desarrollo de una prerrogativa pública atribuida por el ordenamiento jurídico —como ocurre con la prevista en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993— la liquidación se materializa en un acto administrativo.

³² El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, antes de la modificación introducida por la Ley 1150 de 2007, disponía: “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 [...]”.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 7 de noviembre de 2025, C.P.: Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad.: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72.111). Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación ha dicho: “La liquidación entonces es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado. Tiene por objeto definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto, esto es, debe dar fe de su estado económico y de los derechos y obligaciones de las partes; proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar; declararse a satisfacción de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas, y finiquitar así el vínculo contractual” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de junio de 2016, C.P.: Álvaro Namén Vargas. Rad.: 11001-03-06-000-2015-00067-00 (2.253)).



73. De las modalidades de la liquidación, llama la atención de la Sala la unilateral, que, no sobra resaltar, es subsidiaria de la bilateral. Ciertamente, para que la entidad pública pueda definir directamente el ajuste final de cuentas debe, primero, haber intentado llegar a un acuerdo con el contratista; solo si este no se presenta a la liquidación, previa citación de la contratante, o no se llega a un acuerdo, se habilitará esta prerrogativa propia de la administración³⁴³⁵

74. En el presente caso, toda vez que el contrato fue liquidado por el INVIAS en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, las determinaciones adoptadas mediante la Resolución 006934 de 2005 se materializaron en un acto administrativo. Aunque esta decisión es adoptada directamente por la contratante, tiene los mismos alcances que la liquidación de mutuo acuerdo, toda vez que se concluirá definitivamente el negocio mediante la concreción de los aspectos técnicos, económicos y financieros que quedaron pendientes, así como lo ejecutado y recibido a satisfacción. Sobre la naturaleza de la liquidación unilateral, esta Corporación ha aseverado:

“[...] 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 declara[r]se 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”³⁶.

75. El acto administrativo de liquidación unilateral goza de la presunción de legalidad y de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad. Bajo ese entendido, constituye una decisión que será obligatoria, salvo que el juez contencioso-administrativo la declare nula³⁷. Por lo mismo, cuando un contrato estatal haya sido liquidado unilateralmente y el contratista pretenda el incumplimiento de la entidad o el restablecimiento del equilibrio económico, deberá demandar el correspondiente acto administrativo, ya que la ausencia de una pretensión dirigida a controvertirlo comporta la ineptitud sustantiva de la demanda.

³⁴ El artículo 61 de la Ley 80, vigente al momento de celebrar el contrato objeto de debate, prescribía: “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”.

³⁵ Sobre este punto, la Subsección ha explicado: “En este orden de ideas, se impone precisar que la finalidad del procedimiento administrativo de liquidación está encaminada, ante todo a procurar que el contrato culmine de la misma forma en que tuvo su génesis, es decir, mediante el acuerdo de voluntades. Para ello resulta indispensable que la entidad pública agote todos los medios a su disposición para procurar la participación activa del contratista en la liquidación, razón por la cual la expresión ‘no se presenta’ del artículo 61 de la Ley 80 de 1993, debe interpretarse en el sentido de que el contratista fue convocado previamente a liquidar el contrato, pero que de manera absolutamente libre optó por abstenerse de participar en el procedimiento administrativo. Por el contrario, si el contratista nunca tuvo conocimiento del inicio del procedimiento, bien porque no fue convocado, o bien porque se le impidió intervenir en el trámite del mismo, resulta evidente que no será procedente ni legalmente viable el ejercicio de la prerrogativa de liquidación unilateral, entre otras razones por la vulneración del debido proceso” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 3 de octubre de 2012, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Rad.: 85001-23-31-000-2000-00041-01 (23.400)).

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 20 de octubre de 2014, C.P.: Enrique Gil Botero. Rad.: 05001-23-31-000-1998-00038-01 (27.777).

³⁷ Otros escenarios en los que la liquidación unilateral dejará de ser obligatoria son cuando el acto se suspenda, se derogue o se produzca su decaimiento.



76. Ello es así porque en el ordenamiento jurídico no pueden convivir un acto administrativo que finiquite la relación negocial -definiendo quién le debe a quién y cuánto- y una sentencia que condene a una parte en favor de la otra, o por lo menos no puede ser así mientras aquel no haya sido anulado. La Sala ha afirmado:

“Reiteradamente la jurisprudencia ha manifestado que, en la medida en que se eleven pretensiones en torno al incumplimiento contractual o al equilibrio económico del contrato u otra declarativa de similar naturaleza, respecto de un contrato que ha sido objeto de liquidación unilateral, la impugnación de este acto administrativo resulta indispensable para la configuración de una demanda en forma, lo que se traduce en una ineptitud sustantiva de la misma, en caso de que se omita dicha impugnación.

No obstante, esa exigencia sólo resulta procedente en aquellos eventos en los cuales el contratista fue debidamente notificado y tuvo conocimiento de la existencia del acto de liquidación unilateral del contrato, antes de la presentación de la demanda, o del vencimiento del término para su reforma. Porque de lo contrario, ese acto administrativo le es inoponible, lo que significa que será admisible la demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales, que en tales circunstancias, se presente sin su impugnación”³⁸.

77. En otra decisión, que analizó un contrato de obra celebrado en el año 2001 con el INVIAS³⁹, esta misma Subsección razonó lo siguiente:

“Debe reseñarse que -contrario a lo que afirmó el apelante- las decisiones jurisprudenciales sobre la ineptitud de la demanda no son posteriores a los hechos materia de este proceso, puesto que –en asuntos referidos a actos de liquidación- a partir de la expedición de la Ley 80 de 1993 el Consejo de Estado identificó con claridad la independencia y autonomía del acto unilateral de liquidación para efectos de la demanda y la exigencia de impugnar el acto administrativo e individualizar la pretensión de nulidad correspondiente.

Para evidenciar los antecedentes jurisprudenciales de la postura que ahora se reitera, a continuación, se reseñan algunas sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferidas desde 1996 a la fecha. [...]

5.6. Finalmente, se advierte que en los últimos 10 años la postura jurisprudencial acerca de la ineptitud de la demanda frente al evento del acto administrativo no demandado se ha reiterado en múltiples oportunidades.

En conclusión, cuando la Administración ha proferido el acto de liquidación unilateral del contrato en el cual desconoce o rechaza las reclamaciones por un supuesto desequilibrio económico, al acudir a la acción contractual el contratista debe impugnar dicho acto administrativo, identificar y soportar los

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de enero de 2019, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 25000-23-26-000-2003-00650-01 (37.910).

³⁹ En esta oportunidad se estudió el contrato 141 de 2001, para ejecutar las obras de mejoramiento y pavimentación de la carretera Fuente de Oro – Puerto Lleras – cruce Puerto Rico – Puerto Arturo – San José del Guaviare – sector Puerto Lleras – cruce Puerto Rico. Uno de los argumentos del apelante en ese proceso fue, justamente, que para el momento de presentación de la demanda (enero de 2008), la jurisprudencia no exigía que, para hacer uso de la acción contractual, se debiera solicitar la nulidad de la liquidación unilateral.



cargos correspondientes.

Siguiendo la jurisprudencia expuesta, en casos como el presente debe advertirse que la falta de impugnación del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato conlleva la ineptitud de la demanda”⁴⁰.

78. Lo expuesto hasta este punto permite concluir que, contrario a lo aducido por el apelante, si se pretende el restablecimiento económico de un contrato que ya fue liquidado unilateralmente mediante acto administrativo, dicho acto debe controvertirse judicialmente. Esta exigencia ha sido reiterada por la jurisprudencia de la Sección Tercera desde la expedición de la Ley 80 de 1993 y encuentra fundamento en la naturaleza misma del acto de liquidación unilateral, el cual, al gozar de presunción de legalidad, solo puede ser desconocido una vez sea retirado del ordenamiento jurídico por el juez competente⁴¹.

79. Si se aceptara que, al margen de la expedición del acto administrativo de liquidación unilateral, el contratista puede debatir el desequilibrio económico del contrato, se desatendería la finalidad de esta etapa negocial, la cual es surtir el ajuste definitivo de cuentas y finalizar el vínculo contractual.

80. Ahora bien, no es posible que el actor formule reclamaciones económicas sin haber solicitado la nulidad de la respectiva liquidación unilateral, pues ello supondría desconocer los efectos jurídicos y económicos de un acto administrativo válido y en firme sin haber controvertido su legalidad por la vía correspondiente. En tales condiciones, la ausencia de una pretensión dirigida a cuestionar el acto de liquidación constituye un defecto que impide abordar de fondo las reclamaciones formuladas.

81. En ese sentido, el segundo cuestionamiento planteado al inicio de las consideraciones de esta providencia debe resolverse de forma afirmativa, toda vez que, se reitera, cuando existe un acto de liquidación unilateral con naturaleza administrativa que define el estado económico final del contrato, su impugnación resulta jurídicamente necesaria cuando las pretensiones formuladas persiguen desconocer o modificar el balance allí establecido. Por su parte, frente al tercer planteamiento plasmado, se tiene que el juez, al advertir la ausencia de una

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 12 de diciembre de 2019, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Rad.: 50001-23-31-000-2008-00008-01 (61.614). La Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación, igualmente, abordó el tema en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 9 de octubre de 2014, C.P.: Danilo Rojas Betancourth. Rad.: 25000-23-26-000-2001-02508-01 (28.881).

⁴¹ De forma más reciente, esta Subsección expresó: “33. En estos términos, cuando la administración realiza la liquidación unilateral del contrato se está ante una decisión que goza de presunción de legalidad, de manera que para discutir sus determinaciones, y a ruego de parte, es imperativo acudir al juez ante quien se pretende derribar tal presunción. Sólo así es posible incursionar en el análisis de aquellos pedimentos que impliquen desconocer la decisión administrativa de finiquito negocial. // 34. En efecto, el artículo 88 del CPACA prevé que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así que por mandato legal todo acto de esta naturaleza se presume válido, a menos que obre una decisión judicial que le retire tal atributo. // 35. Este postulado se predica del acto de liquidación unilateral, de modo que quien pretenda derivar consecuencias distintas a su contenido debe pretender su nulidad, fundamentar el vicio del que adolece y acreditar que es merecedor de su retiro del ordenamiento jurídico. Sin tal proposición, no puede el juez desconocer la legalidad del acto administrativo, pues el examen de las pretensiones económicas aducidas no será la vía que autorice alterar el estado económico definido en un acto administrativo no demandado. Se enfatiza, tal decisión adquirió un estatus permanente de inalterabilidad en el orden jurídico, que el juez está llamado a respetar. // 36. Bajo este contexto, la Sala anuncia que la parte actora omitió su deber de pedir el análisis de legalidad de los actos administrativos en los cuales la entidad efectuó la liquidación del contrato de concesión” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 6 de diciembre de 2024, C.P.: José Roberto Sáchica Méndez. Rad.: 25000-23-36-000-2018-00655-02 (70.223)).



pretensión encaminada a controvertir dicho acto, debe, en lugar de negar las pretensiones, declarar la ineptitud sustantiva de la demanda.

Ineptitud de la demanda

82. Revisadas las pretensiones y los argumentos formulados en la demanda, se tiene que el actor solicitó que se restablezca el equilibrio económico del contrato 871 de 2001, y que, como consecuencia, se le reconozca y pague la suma de \$5.345'533.840,74. En el libelo inicial no se formuló un reparo concreto (ni una pretensión de nulidad) en contra del acto de liquidación unilateral, situación que fue resaltada en el recurso de apelación, en el cual el consorcio aseguró que no era necesario atacar la legalidad de tal decisión, al haberse expedido con el lleno de los requisitos legales.

83. El acuerdo objeto de debate, según algunos documentos del expediente⁴², finalizó el 30 de abril de 2004, por lo que, desde el día siguiente, comenzó a correr el plazo de la liquidación bilateral. Las partes no actuaron en ese sentido, por lo que el INVIAS realizó el ajuste definitivo de cuentas de forma unilateral.

84. El subdirector de la Red Nacional de Carreteras del INVIAS expidió la Resolución 006934 del 23 de diciembre de 2005⁴³, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el negocio. En dicho documento se precisó:

“Que en acta de recibo final del contrato de obra antes mencionado, en lo relativo al cuadro de obra ejecutada, por efectos de aproximación al peso, aparece registrado como valor total de obra ejecutada la suma de \$6.405.116.474.00, cuando la obra ejecutada y pagada según relación de pagos del 27 de octubre de 2.004 expedida por el área de tesorería y el área de contabilidad es de \$6.405.116.479.00, de igual manera, se presenta diferencia entre el valor total de ajustes causados que se registra en la mencionada acta de recibo final, en la cual figura la suma de \$464.529.105.00, cuando el valor de las actas presentadas y pagadas según la relación de pagos arriba mencionada, es de \$463.402.892.00. Por lo anterior el valor total ejecutado sin I.V.A corregido por obra más ajustes del contratos (sic) es de \$6.868.519.371.00 y no de \$6.869.645.579.00 como figura en dicha acta de recibo final del contrato.

Que de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1.993, la entidad contratante debe proceder a liquidar el contrato para lo cual el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras del Instituto Nacional de Vías, invitó al contratista a firmar la Liquidación de[] contrato en mención con oficios SRN 043162 del 21 de noviembre de 2.005.

Que en virtud de lo establecido en el literal h) del artículo segundo de la

⁴² Entre las modificaciones de este contrato, se encuentra el adicional 0871-5-01 del 25 de marzo de 2004 (fls. 141 – 142, c1 o 356 – 357, c2), que prorrogó el plazo hasta el 30 de abril de ese año.

El 25 de junio de 2004, por otro lado, se suscribió el acta No. 25 de recibo final del contrato de obra (fls. 214 – 217, c2), que fue firmada por el representante del consorcio, por el interventor y por el supervisor (perteneciente a la Red Nacional de Carreteras del INVIAS). Allí se precisó que: el plazo fue de 26 meses; la fecha de inicio fue el 21 de febrero de 2002; la fecha de finalización fue el 30 de abril de 2004; el valor ejecutado más ajustes ascendió a \$6.869'645.579, y se hicieron algunas observaciones por parte de la interventoría sobre el acabado de las obras.

Se consignó lo siguiente: “Una vez realizada la inspección total de la obra, se constató que a la fecha 30 de Abril de 2004 los trabajos terminados se encuentran ejecutados a entera satisfacción de acuerdo con lo establecido en el contrato. En consecuencia, el Contratista hace entrega real y efectiva de la obra ejecutada a la Interventoría y esta la recibe. (Ver nota Observaciones de la Interventoría sobre el acabado de las obras ejecutadas)” (fl. 217, c2).

⁴³ Fls. 230 – 233, c2.



Resolución 001136 de 2.002 ‘Si el contratista se negare a suscribir el Acta Final de Liquidación o no estuviera de acuerdo con el contenido de la misma o no se hiciera presente, lo hará el Interventor o Supervisor y el Jefe de la Unidad ejecutora del contrato y se procederá de conformidad con el artículo 61 de la Ley 80 de 1.993’.

Que por lo anterior, el Instituto Nacional de Vías procede a liquidar unilateralmente el contrato en cumplimiento de lo señalado en el Artículo 61 de la Ley 80 de 1.993, el cual establece: ‘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’, atendiendo lo indicado en los considerandos de la presente resolución”.

85. En su parte resolutive se liquidó unilateralmente el contrato 871 de 2001, cuyo valor total, incluido IVA, ascendía a \$6.886’763.113. Por otra parte, se aclaró el acta de recibo final, del “25 de junio de 2.005 (sic)”, ya que el valor total ejecutado por el contratista equivalía a \$6.885’578.716. Al consorcio, del mismo modo, se le había cancelado el monto de \$6.885’578.716. De esa forma, el balance general del contrato contiene sumas iguales.

86. Este acto administrativo se notificó por edicto⁴⁴, fijado por 10 días, a partir del 13 de junio de 2006 (no se registró la fecha de desfijación). El 21 de febrero de “2005”⁴⁵, se notificó personalmente al apoderado de Seguros Liberty S.A.

87. Como se observa, el INVIAS liquidó el contrato sin saldo a favor de ninguna de las partes, toda vez que el valor total ejecutado y el total pagado ascendían a sumas equivalentes. Si el actor deseaba obtener un monto económico adicional, con fundamento en el supuesto rompimiento de la ecuación contractual, debió demandar la precitada resolución, para que, una vez fuera retirada del ordenamiento, se procediera a verificar si se cumplían o no los presupuestos para ordenar el restablecimiento financiero.

88. Aunque la Resolución 006934 no fue notificada personalmente (artículo 44 del C.C.A.), es posible concluir que esto se debió a la falta de comparecencia del consorcio, pues, según el precitado edicto, a su representante se le solicitó acercarse mediante documento del 7 de febrero de 2006 (punto que no fue debatido por el accionante). En todo caso, fue su mismo apoderado quien, en marzo de 2007⁴⁶, allegó a este expediente el acto de liquidación unilateral, lo cual permite concluir que aquel lo conocía, por lo menos, desde antes de que fuera admitida la demanda -lo cual ocurrió el 19 de abril de 2007⁴⁷.

89. Así, como el edicto notificando el acto de liquidación unilateral tiene fecha del 13 de junio de 2006⁴⁸, y toda vez que el mismo extremo actor tenía en su poder esta

⁴⁴ Fls. 234 – 235, c2. En el encabezado de este documento, se plasmó: “Se procede a notificar mediante edicto de conformidad con el Artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, al representante Legal del CONSORCIO SGRI, al señor ANTONIO RODRÍGUEZ MORALES, después de solicitarle comparecer mediante OAJ 005634 del 7 de febrero de 2006, se fija Edicto con la parte Resolutive de la resolución No. 006934 del 23 de diciembre de 2005, por lo cual se liquida unilateralmente el contrato No. 0871-2001”.

⁴⁵ Fl. 236, c2.

⁴⁶ Fl. 229, c2.

⁴⁷ Fls. 237 – 238, c2.

⁴⁸ Aun cuando no se registró fecha de desfijación, los 10 días regulados en el artículo 45 del C.C.A. se cumplieron el 28 de junio de 2006, fecha que también es anterior a la de presentación de la demanda (28 de septiembre de ese año).



decisión desde antes de la admisión de la demanda, es claro que aquel podía, desde un inicio, formular la pretensión de nulidad correspondiente o, de ser el caso, reformar el libelo introductorio; el que no lo hiciera, impide que el juez pueda pronunciarse de fondo frente a las pretensiones asociadas al desequilibrio económico.

90. En estas condiciones, la Sala deberá revocar la sentencia de primera instancia, comoquiera que la consecuencia jurídica por no impugnar el acto de liquidación unilateral no es la denegatoria de las pretensiones, sino la declaratoria de ineptitud sustantiva de la demanda⁴⁹.

Conclusiones

91. En las condiciones previamente analizadas, esta Subsección revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la ineptitud sustantiva de la demanda;

92. El contrato 871 de 2001 fue celebrado por el INVIAS, entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Aunque el expediente no contiene el contrato de préstamo celebrado con la CAF, no existe elemento que permita establecer que sus estipulaciones hubieran desplazado la aplicación de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 respecto de la liquidación contractual. Por ello, la Resolución 006934 de 2005 constituye un acto administrativo amparado por la presunción de legalidad.

93. La liquidación, en el marco de los contratos gobernados por el EGCAP, es la etapa mediante la cual se define el ajuste final de cuentas entre las partes, estableciendo quién le debe a quién y cuánto.

94. La liquidación puede surtir por mutuo acuerdo, directamente por la administración o por el juez o el árbitro en el marco de un proceso judicial o arbitral. El acto de liquidación unilateral goza de todos los atributos de los actos administrativos, entre ellos, la presunción de legalidad y su carácter ejecutivo y ejecutorio; por lo mismo, su contenido es obligatorio, salvo que sea expulsado del ordenamiento.

95. Cuando se pretende el desequilibrio económico de un contrato que ya fue liquidado unilateralmente por la administración mediante acto administrativo, el mismo se debe demandar, puesto que, en caso contrario, el juez estará obligado a declarar la ineptitud sustantiva de la demanda.

96. El contrato de obra objeto de la controversia debía liquidarse. El INVIAS liquidó unilateralmente el negocio, sin que el consorcio formulara una pretensión de nulidad contra dicha decisión. Por ello, no era posible entrar a resolver las pretensiones de la demanda, pues determinar la procedencia o improcedencia del alegado

⁴⁹ Si bien la competencia del juez de segunda instancia está limitada por los planteamientos del recurso de apelación, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que el juez está habilitado para pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, entre ellas, la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 6 de abril de 2018, C.P.: Danilo Rojas Betancourth. Rad.: 05001-23-31-000-2001-03068-01 (46.005)).



desequilibrio económico suponía adelantar un análisis de fondo que no se encontraba habilitado.

Costas de segunda instancia

97. En vista de que en este caso no se percibe temeridad o mala fe en el actuar de la demandante, la Sala se abstendrá de condenarla en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

Consideraciones finales

98. En el expediente obra el oficio No. 0921 del 8 de abril de 2008⁵⁰, proveniente del Juzgado Cuarenta y Dos (42) Civil del Circuito de Bogotá (rad.: 2007-00349). En dicho documento, se informó que se había decretado el embargo y la retención de los derechos o créditos que los ejecutados en aquel trámite -Antonio Rodríguez y CIA S. en C. y Antonio Rodríguez Morales- perseguían dentro del proceso contractual 2006-01031-00, que cursaba ante el Tribunal Administrativo del Meta. La medida se limitaba a \$1.122'974.531. El Tribunal, por auto del 6 de abril de 2010⁵¹, dispuso tener en cuenta, al momento de proferir la sentencia dentro de este asunto, lo solicitado por el referido despacho.

99. Por eso, y en vista de lo decidido, una vez quede en firme esta providencia, se remitirá copia de la presente decisión al Juzgado Cuarenta y Dos (42) Civil del Circuito de Bogotá, dentro del proceso ejecutivo de mayor cuantía con radicado 2007-00349, con el único propósito de informar el resultado de esta actuación judicial y para los fines pertinentes.

100. La presente providencia no reconoce suma alguna a favor del contratista ni declara la existencia de derechos económicos susceptibles de ejecución o embargo.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 22 de octubre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo, Sala Transitoria, y, en su lugar, **DECLARAR** probada la ineptitud sustantiva de la demanda, en los términos expuestos en este proveído. Como consecuencia, **INHIBIRSE** para resolver de fondo las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas por la segunda instancia.

TERCERO: Por Secretaría, una vez quede en firme esta providencia, **REMITIR** una copia al Juzgado Cuarenta y Dos (42) Civil del Circuito de Bogotá, con destino al

⁵⁰ Fl. 289, c2.

⁵¹ Fls. 389 – 390, c2.



Radicación: 50001-23-31-000-2006-01031-01 (63606)
Demandante: Consorcio S.G.R.I.
Demandado: Instituto Nacional de Vías – INVIAS.
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984).

proceso ejecutivo de mayor cuantía con radicado 2007-00349.

CUARTO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
(Con Salvamento de Voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente, puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

