

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Concepto - Noción**

En efecto, la liquidación del contrato se ha entendido como un corte de cuentas entre las partes contratantes, es la etapa final del negocio jurídico donde se hace el balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y se define el estado en que queda el contrato después de su ejecución o terminación por cualquier otra causa.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Unilateral - Bilateral - Definición**

La liquidación puede ser unilateral o bilateral. Esta última supone un acuerdo de voluntades de naturaleza contractual, porque son las mismas partes del negocio quienes establecen los términos en que finaliza la relación; ahora, si bien lo normal es que la liquidación se produzca tan pronto finaliza la ejecución del contrato, existen situaciones en las que ocurre antes, como cuando las partes llegan a ésta de común acuerdo, o lo hace el Estado en forma unilateral, ya sea porque se declara la caducidad o se presenta otra circunstancia imprevista que imposibilita continuar la ejecución.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Bilateral - Salvedades - Requisitos**

[C]ualquiera sea la causa o forma como se llegue a la liquidación bilateral, 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. Esta tesis se ha aplicado con fundamento en un criterio jurisprudencial y legal, salvo que se trate de circunstancias que se presenten con posterioridad a la fecha en la que se suscriba el acta de liquidación. De modo que los requisitos de las inconformidades que se deben incluir en el documento de liquidación bilateral, (sic) son las siguientes: i) es preciso que se identifiquen de manera adecuada y clara los problemas o circunstancia que le sirven de fundamento fáctico a la reclamación. Es decir, que se indiquen cuáles son los motivos en los que se estructura esa glosa. ii) La inconformidad debe ser señalada de manera expresa, clara, concreta y específica; por lo tanto, no son válidas salvedades genéricas que no especifiquen de forma puntual el tópico o la materia sobre la que recaen las mismas. iii) Es preciso que se incluya al menos una breve consideración sobre las razones que dan soporte a la reclamación, sin que ello suponga la necesidad de incluir argumentos de índole técnica o jurídica, pero sí al menos las razones o fundamentos por los que se considera que es viable la salvedad.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Ausencia de salvedades - Nulidad - Vicio de consentimiento**

[R]esulta necesario precisar que la jurisprudencia de esta Sección ha considerado que, cuando el contratista no ha formulado observaciones al acta de liquidación bilateral, puede pedir su nulidad alegando que en ella se incurrió un vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo).

### **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2001-00298-01(37617)**

**Actor: CONSULTORES DE NEGOCIOS S.A.**

**Demandado: EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI -EMCALI E.I.C.E-**

**Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 26 de septiembre de 2008, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y se negaron las pretensiones de la demanda (fl. 401, c. ppal.).

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.- La demanda.-**

Mediante escrito radicado el 15 de enero de 2001 en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la sociedad Consultores de Negocios S.A. formuló demanda, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción contractual, contra las Empresas Municipales de Cali -EMCALI E.I.C.E-, con el fin de que se declarara la nulidad del acuerdo contenido en el acta de liquidación del contrato 2500-GCE-084-99, documento en el que la demandante dejó salvedad diciendo que "se reserva el derecho de reclamar".

Adicional a ello, solicitó que se declare a EMCALI patrimonial y contractualmente responsable "en razón de los hechos, las actuaciones, las abstenciones y las omisiones antijurídicas que desequilibraron financieramente e impidieron la ejecución y el cumplimiento" del mencionado contrato.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se condenara al pago de \$6.875'113.092.00, por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante.

### **2.- Hechos.-**

Los fundamentos fácticos de las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

**2.1.-** En mayo de 1999 se celebró, entre Consultores de Negocios S.A. y Empresas Municipales de Cali -EMCALI E.I.C.E-, el contrato de prestación de servicios 2500-GCE-084-99<sup>1</sup>, en el que la contratista se comprometió a suministrar a título gratuito, por el término de 5 años, el papel en el que se imprimirían las facturas de los servicios públicos a cargo de la demandada y a asumir el 50% del costo de la distribución de la facturación. Como contraprestación, la contratista podría vender espacios de publicidad al respaldo de las mencionadas facturas.

**2.2.-** Desde el inicio del contrato, EMCALI, con la falta de coordinación entre sus diferentes dependencias, entorpeció el cumplimiento del objeto contractual, por lo que éste nunca pudo tener un desarrollo normal.

**2.3.-** Teniendo en cuenta esos inconvenientes, el 11 de octubre de 1999 el contratista presentó una petición de reconocimiento e indemnización de costos, dirigida al Gerente General de EMCALI, con el fin de obtener un pronunciamiento por parte de la entidad sobre las situaciones que estaban afectando el contrato y obtener una reparación en los siguientes términos: i) que se declare la suspensión temporal del contrato, ii) que se reconozca y pague a favor de Consultores de Negocios S.A. la suma de \$720'708.930, a título de indemnización de perjuicios y iii) una vez cancelada la indemnización, que se continúe con el contrato.

**2.4.-** El 4 de enero de 2000, EMCALI contestó la petición manifestando que ésta no tenía ningún fundamento y, por lo tanto, fue rechazada.

**2.5.-** Frente a lo anterior, la contratista, a través de oficios dirigidos al Gerente General de EMCALI, solicitó la declaratoria de terminación por mutuo acuerdo y liquidación definitiva del contrato, la cual se realizó el 31 de mayo de ese mismo año.

**2.6.-** Las partes acordaron realizar una conciliación directa, la cual fracasó por no lograr consenso respecto de los valores a pagar por las mercancías que se alcanzaron a suministrar.

**2.7.-** Finalmente, el 10 de octubre de 2000 se liquidó bilateralmente el contrato y se pactó que EMCALI pagaría a favor de Consultores de Negocios S.A. \$48.894.832, por concepto de las facturas que fueron suministradas dentro de la ejecución del contrato. En ese mismo escrito, la contratista expresó "que se reserva el derecho de reclamar sobre la presente liquidación".

---

<sup>1</sup> FL. 15, cdno 1.

### **3. Normas violadas y concepto de violación.-**

#### **3.1.- Fundamento Jurídico.-**

Se habla, principalmente, de la transgresión del artículo 32 de la ley 142 de 1994, de los artículos 26, 50 y s.s. de la ley 80 de 1993 y del artículo 90 de la Constitución Política.

#### **3.2.- Concepto de la Violación.-**

La demandante acude a las normas antes mencionadas y al principio de buena fe contenido en el artículo 1603 del Código Civil, argumentando que las actuaciones desplegadas por EMCALI fueron permanentemente contrarias al mismo, actuar que entorpeció desde el principio la correcta ejecución del contrato por parte de la contratista.

Adujo, además, que la suma de dinero que EMCALI pagaría y que fue fijada en el acta de liquidación no es suficiente para resarcir los perjuicios ocasionados con motivo de la terminación del contrato, pues no se indemnizaron los perjuicios materiales, el daño emergente, ni el lucro cesante.

### **4.- La actuación procesal.-**

Por auto del 26 de junio de 2001, se admitió la demanda, se ordenó la vinculación de la demandada al proceso, a través de la notificación personal de la providencia al "Secretario General o al Director Jurídico de EMCALI", se ordenó la notificación personal al señor agente del Ministerio Público, se ordenó la fijación del negocio en lista y se reconoció personería al apoderado de la parte actora (fls. 302 y 301, c. 1).

EMCALI se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, pues consideró que no se puede demandar el acta de liquidación del contrato buscando que se indemnice la expectativa de ganancia que tenía el contratista. Señaló, además, que la salvedad que dejó la demandante en el acta de liquidación es etérea y no ofrece claridad frente a la inconformidad con la liquidación. Propuso las excepciones de: i) Prevalencia del acuerdo de voluntades, ii) cobro de lo no debido y iii) inequívoca acción (sic) para demandar.

### **5.- Los alegatos de primera instancia.-**

Las partes reiteraron lo expuesto en la demanda y en la contestación. El Ministerio Público guardó silencio.

#### **6.- La sentencia recurrida.-**

Es la proferida el 26 de septiembre de 2008, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en la que se declararon no probadas las excepciones y se negaron las pretensiones de la demanda, pues el Tribunal consideró que el acta de liquidación del contrato fue un acuerdo de voluntades celebrado de mutuo acuerdo, en la que no se dejó constancia clara, expresa ni concreta de salvedad alguna, ni motivo de inconformidad que legitimen a la contratista a reclamar por vía jurisdiccional sobre lo allí acordado.

#### **7.- El recurso de apelación.-**

Inconforme con la anterior decisión y dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento jurídico, la parte demandante interpuso recurso de apelación.

Adujo que en el fallo de segunda instancia deberá tenerse en cuenta el peritazgo decretado por el Tribunal, en el que se determinó el valor del lucro cesante al que el actor tiene derecho.

Solicitó que, en caso de que la sentencia de primera instancia sea confirmada, se comine a la entidad demandada a pagar, "al menos", el valor actualizado al que se comprometió en el acta de liquidación, es decir, \$48'894.832.

#### **8.- Trámite de segunda instancia.-**

El recurso se concedió el 4 de septiembre de 2009, se admitió el 23 de octubre del mismo año y, habiéndose dado traslado para alegar, el Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, para lo cual esgrimió similares argumentos a los expuestos por el Tribunal.

Las partes guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

## **1.- La competencia.-**

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 26 de septiembre de 2008, por cuanto la pretensión mayor fue estimada por el demandante en la suma de \$4.300'000.000.00 y, para la época de interposición del recurso de apelación<sup>2</sup>, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción contractual cuya cuantía excediera la suma de \$143'000.000<sup>3</sup>, monto que se encuentra ampliamente superado, como se puede observar. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

## **2.- Análisis del caso.-**

En el *sub júdice*, se pretende la nulidad del acuerdo contenido en el acta de liquidación del contrato 2500-GCE-084-99, en la cual la demandante dejó constancia de que “se reserva el derecho de reclamar”.

Adicional a ello, solicitó que se declare a EMCALI patrimonial y contractualmente responsable “en razón de los hechos, las actuaciones, las abstenciones y las omisiones antijurídicas que desequilibraron financieramente e impidieron la ejecución y el cumplimiento” del mencionado contrato.

Como corolario de lo anterior, solicitó, a título de restablecimiento del derecho, que se condenara al pago de \$6.875'113.092.00, por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante.

Para efectos de resolver el recurso de apelación, la Sala considera necesario precisar que, cuando se trata de contratos que se han liquidado en forma bilateral, el estudio de las pretensiones se ve condicionado a que se hayan dejado las respectivas constancias o salvedades en el momento de la suscripción del acta de liquidación.

---

<sup>2</sup> 31 de agosto de 2009.

<sup>3</sup> Ley 954 de de 2005.

En efecto, la liquidación del contrato se ha entendido como un corte de cuentas entre las partes contratantes, es la etapa final del negocio jurídico donde se hace el balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y se define el estado en que queda el contrato después de su ejecución o terminación por cualquier otra causa. En ese sentido se ha pronunciado esta Sección:

“La Jurisprudencia (sic) ha establecido que el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, lo cual permite determinar si alguna de las partes de un contrato le debe algo a la otra u otras y (sic) de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado”<sup>4</sup>.

La liquidación puede ser unilateral o bilateral. Esta última supone un acuerdo de voluntades de naturaleza contractual, porque son las mismas partes del negocio quienes establecen los términos en que finaliza la relación; ahora, si bien lo normal es que la liquidación se produzca tan pronto finaliza la ejecución del contrato, existen situaciones en las que ocurre antes, como cuando las partes llegan a ésta de común acuerdo, o lo hace el Estado en forma unilateral, ya sea porque se declara la caducidad o se presenta otra circunstancia imprevista que imposibilita continuar la ejecución.

Pero, cualquiera sea la causa o forma como se llegue a la liquidación bilateral, 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. Esta tesis se ha aplicado con fundamento en un criterio jurisprudencial<sup>5</sup> y legal<sup>6</sup>, salvo que se trate de

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 14.854, sentencia del 29 de agosto de 2007.

<sup>5</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 (sic) 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 1987, expediente 4838, actor: Ingeniería Civil Ltda.)

<sup>6</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.

circunstancias que se presenten con posterioridad a la fecha en la que se suscriba el acta de liquidación del contrato. En este orden de ideas, se dijo:

“En este sentido, constituye requisito de la acción contractual 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 2.005. 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 (sic) debe contener, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, los motivos concretos de inconformidad...’<sup>7</sup>.”

Sobre los requisitos que deben cumplir las observaciones que se dejen en el acta de liquidación bilateral del contrato se ha dicho:

“De modo que los requisitos de las inconformidades que se deben incluir en el documento de liquidación bilateral, (sic) son las siguientes:

“i) es preciso que se identifiquen de manera adecuada y clara los problemas o circunstancia que le sirven de fundamento fáctico a la reclamación. Es decir, que se indiquen cuáles son los motivos en los que se estructura esa glosa.

“ii) La inconformidad debe ser señalada de manera expresa, clara, concreta y específica; por lo tanto, no son válidas salvedades genéricas que no especifiquen de forma puntual el tópico o la materia sobre la que recaen las mismas.

“iii) Es preciso que se incluya al menos una breve consideración sobre las razones que dan soporte a la reclamación, sin que ello suponga la necesidad de incluir argumentos de índole técnica o jurídica, pero sí al menos las razones o fundamentos por los que se considera que es viable la salvedad”<sup>8</sup>.

---

“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” (negritas fuera de texto).

Lo anterior fue reiterado por esta Subsección en sentencia del 31 de marzo de 2011, expediente 16.246.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, expediente 21.843, sentencia del 18 de julio de 2012.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de mayo de 2015, expediente 05001-23-31-000-1998-03276-01 (31347).

En el presente caso, se encuentra que el contrato de suministro se liquidó en forma bilateral el 10 de octubre de 2000, acta en la que se consignó solamente una nota en la que se dijo: “el contratista expresa que se reserva el derecho a reclamar sobre la presente liquidación” (fl. 244, c 1).

Así las cosas, se observa que, si bien el contratista dejó una anotación en la que “se reserva el derecho a reclamar” sobre la liquidación, lo cierto es que de ésta no se pueden desprender, ni siquiera someramente, los fundamentos de inconformidad que dieron origen a la demanda bajo estudio, ya que, como se ha venido diciendo, no refleja una salvedad clara ni concreta respecto a lo que se consignó en el acta; además, tampoco se expresó una breve consideración sobre los fundamentos de la reclamación

Ahora bien, obra en el plenario recurso de reposición interpuesto el 20 de octubre de 2000<sup>9</sup> contra el acta de liquidación, en el que la parte demandante hizo referencia a la pérdida de oportunidad de los negocios que estaban en vía de celebrarse para utilizar los espacios de publicidad el dorso de los recibos.

Al respecto, resulta claro que el recurso propuesto tuvo como finalidad expresar las observaciones que la contratista no plasmó en el acta de liquidación, las cuales, a juicio de la Sala, no pueden ser tenidas en cuenta, dado que, como bien lo ha expresado la jurisprudencia<sup>10</sup> y ha quedado consignado en esta providencia, deben ser propuestas al momento de celebrarse o firmarse el acta de liquidación, no después.

Así, a la luz de lo expuesto anteriormente, teniendo en cuenta que la contratista no objetó la liquidación del contrato en el momento oportuno, sino que la firmó aceptando las constancias que en ella se consignaron, dejando una única salvedad que, como ya se vio, no dilucida de manera clara o contundente un inconformismo con lo allí pactado y, contrario a ello, las partes se declararon a paz y salvo, no puede ahora dirigir pretensiones contractuales contra el acta de liquidación buscando no solo la nulidad de dicho acto sino también una indemnización de perjuicios, pues tal actuación vulnera la buena fe y la doctrina de los actos propios.

---

<sup>9</sup> Folio 246, cuaderno 1.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2013, expediente 25000-23-26-000-1998-02909-01

De otra parte, resulta necesario precisar que la jurisprudencia<sup>11</sup> de esta Sección ha considerado que, cuando el contratista no ha formulado observaciones al acta de liquidación bilateral, puede pedir su nulidad alegando que en ella se incurrió un vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo)<sup>12</sup>, cosa que el actor en ningún aparte de la demanda hizo, pues se limitó a atacar su nulidad con fundamento en lo acordado en la liquidación, pero no esgrimió argumento alguno que sustentara la ocurrencia de alguno de los vicios anotados.

Por otro lado, la parte actora solicitó en el recurso de apelación que, de confirmarse la sentencia apelada, se conminara a EMACALI a pagar "al menos" la suma de dinero a la que se comprometió en el acta de liquidación es decir \$48'894.832.

Al respecto, la Sala no se pronunciará, toda vez que esa pretensión no se encuentra dentro las contenidas en el libelo de la demanda, sino que fue propuesta como una pretensión subsidiaria en el recurso de apelación, de modo que, de estudiar dicha petición y acceder a ella, se estaría profiriendo un fallo *extrapetita*; además, recuerda la Sala que el pago que pretende el actor pudo haber sido cobrado, en su momento, a través de la acción ejecutiva.

Así las cosas, se confirmará la sentencia apelada.

### **3.- Condena es costas**

No se impondrá condena en costas, porque la conducta de las partes no se enmarca dentro de las previsiones contempladas por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

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

**1.- CONFÍRMASE** la sentencia proferida el 26 de septiembre de 2008 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 14.854.

<sup>12</sup> Al respecto, véase sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 24 de febrero de 2016, expediente 46.185 y del 27 de mayo del 2015, expediente 38.695.

2.- Sin condena en costas.

3.- En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**