

LAS SALVEDADES EN EL ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL

Efectos sobre la prosperidad de las reclamaciones judiciales del contratista

Línea jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado (2011-2023)

Trabajo final presentado por:	Ana Estela Cabrera Puchana Jenniffer Liliana Suárez Rojas
Programa:	Especialización en Contratación Estatal
Docente:	Dra. Ivon Dayann Gil Pedreros
Fecha:	Julio de 2026

Índice de contenidos

Resumen.....	3
Abstract.....	4
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Contexto del tema.....	6
1.2. Delimitación del tema.....	6
1.3. Pregunta de investigación e hipótesis	7
1.4. Justificación	8
2. METODOLOGÍA.....	9
2.1. Enfoque y método de análisis jurisprudencial	9
2.2. Instrumentos y técnicas utilizadas	9
3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
3.1. Cuadro inicial de fichas jurisprudenciales	11
3.2. Línea de tiempo jurisprudencial	12
3.3. Matriz comparativa.....	13
3.4. Análisis de tendencias.....	15
3.5. Coherencia de la jurisprudencia.....	18
3.6. Sustento en citas textuales y regla vigente.....	22
3.7. Impacto práctico e incidencia institucional	24
3.8. Respuesta al problema jurídico.....	25
CONCLUSIONES.....	26
REFERENCIAS.....	28
ANEXO A. Fichas jurisprudenciales completas	32
ANEXO B. Test de aplicación práctica.....	48

RESUMEN

Esta investigación reconstruye la línea jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre los efectos de la ausencia, generalidad o insuficiencia de las salvedades consignadas en el acta de liquidación bilateral del contrato estatal. El corpus está integrado por ocho providencias proferidas para las vigencias 2011 y 2023, seleccionadas por su función de delimitación, consolidación, desarrollo, distinción y unificación. Mediante fichas jurisprudenciales, una línea de tiempo, una matriz comparativa y un análisis de coherencia, se identifican cinco criterios que estructuran la regla vigente: el momento de ocurrencia y conocimiento del hecho, la claridad de la reserva, la congruencia material entre la salvedad y la demanda, la autonomía de la carga probatoria y la función jurídica del documento suscrito. Los resultados muestran una continuidad sustancial: la liquidación bilateral válida conserva fuerza vinculante respecto de los asuntos conocidos que fueron incluidos en el balance final; sin embargo, la salvedad no es un requisito de procedibilidad ni prueba el derecho reclamado. La Sentencia de Unificación del año 2023 no elimina la exigencia propia del acta final, sino que impide extenderla automáticamente a prórrogas, suspensiones, adiciones u otrosíes. De tal manera que se concluye, que la línea evolucionó hacia un modelo funcional, antiformalista y probatoriamente riguroso, con incidencia directa en la redacción de actas, la gestión de reclamaciones, la defensa judicial y la prevención del daño antijurídico.

Palabras clave: liquidación bilateral; salvedades; contrato estatal; actos propios; congruencia material; carga de la prueba; precedente.

ABSTRACT

This research reconstructs the case-law line developed by the Third Section of the Colombian Council of State regarding the legal effects of absent, general, or insufficient reservations recorded in the bilateral settlement act of a public contract. The corpus comprises eight decisions issued between 2011 and 2023, selected according to their role in delimiting, consolidating, developing, distinguishing, and unifying the precedent. Through case briefs, a timeline, a comparative matrix, and a coherence analysis, the study identifies five criteria that shape the current rule: the time when the relevant fact occurred and became known, the clarity of the reservation, the material congruence between the reservation and the judicial claim, the autonomous burden of proof, and the legal function of the document signed by the parties. The findings show substantial continuity: a valid bilateral settlement remains binding with respect to known matters included in the final balance; nevertheless, a reservation is neither a procedural prerequisite nor evidence of the alleged right. The 2023 unification judgment did not abolish the requirement applicable to the final settlement act; rather, it prevented its automatic extension to extensions, suspensions, additions, and other execution agreements. The study concludes that the case law evolved toward a functional, anti-formalistic, and evidentially rigorous model with direct implications for drafting settlement acts, managing claims, conducting litigation, and preventing unlawful public harm.

Keywords: bilateral settlement; reservations; public contract; estoppel; material congruence; burden of proof; precedent.

1. INTRODUCCIÓN

La liquidación del contrato estatal constituye el momento en el que las partes establecen el resultado económico y jurídico de la ejecución, identifican saldos, obligaciones pendientes, ajustes, reconocimientos y, cuando corresponde, los acuerdos que permiten declarar terminado el vínculo.

En ese escenario, las salvedades cumplen una función decisiva: delimitan los asuntos sobre los cuales no existe conformidad y preservan la posibilidad de formular reclamaciones posteriores. La dificultad jurídica surge cuando el acta se suscribe sin reservas, con fórmulas genéricas o con una descripción insuficiente del desacuerdo y, posteriormente, el contratista acude a la jurisdicción para solicitar pagos, indemnizaciones o el restablecimiento del equilibrio económico.

El problema no se agota en verificar si aparece la palabra “salvedad”. La jurisprudencia exige determinar qué hechos eran conocidos, cuál era la función del documento, si el desacuerdo fue individualizado, si existe correspondencia material con la demanda y si el derecho reclamado fue probado.

El análisis, por tanto, enfrenta dos exigencias igualmente relevantes: respetar la autonomía de la voluntad, la buena fe y la seguridad jurídica del cierre bilateral, y a la vez, evitar que ese cierre se convierta en una renuncia abstracta o en una barrera procesal no prevista por la ley.

1.1. CONTEXTO DEL TEMA

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente define la liquidación como el procedimiento mediante el cual, concluido el contrato, las partes cruzan cuentas para establecer si pueden declararse a paz y salvo o si subsisten obligaciones y la forma

de cumplirlas. Esta función final explica por qué el acta bilateral produce efectos vinculantes, pero también por qué su alcance debe establecerse a partir de su contenido real y de las materias sobre las cuales las partes podían disponer (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2016, pp. 4 y 8).

La Sección Tercera ha construido una línea que combina reglas de cierre contractual con límites temporales, materiales y probatorios. La evolución no consiste en reemplazar una tesis por otra de manera abrupta. Se observa, en cambio, una acumulación de precisiones: la regla se limita a hechos conocidos; la reserva debe ser clara y concreta; la congruencia se valora materialmente; la salvedad no sustituye la prueba; la administración no puede desconocer unilateralmente el acuerdo; y la carga propia de la liquidación no se traslada de forma automática a documentos celebrados durante la ejecución.

1.2. DELIMITACIÓN DEL TEMA

La investigación está delimitada a la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, y examina un periodo principal comprendido entre los años 2011 y 2023. La unidad de análisis está integrada por ocho providencias oficiales de las Subsecciones A, B y C, además de la Sentencia de Unificación de Sala Plena de 27 de julio de 2023. Se incluyen supuestos de ausencia de salvedad, reserva genérica, reserva específica, hechos posteriores, congruencia con la demanda, suficiencia probatoria, estabilidad del acuerdo y silencio en pactos modificatorios.

El patrón fáctico fundamental es común: una entidad pública y un contratista celebran y ejecutan un contrato sujeto a liquidación; durante la ejecución surgen mayores costos, mayor permanencia, cantidades adicionales, pagos pendientes u otros desacuerdos; las partes suscriben un acta bilateral; y, con posterioridad, el contratista formula una demanda de controversias

contractuales. El juez debe establecer si la liquidación cerró el asunto, si una salvedad lo preservó y si la reclamación cuenta con respaldo probatorio suficiente.

Se excluyen como ejes autónomos la liquidación exclusivamente unilateral o judicial, la caducidad y la nulidad absoluta del contrato, salvo cuando resultan necesarias para comprender la ratio decidendi. Las decisiones posteriores a 2023 no amplían el corpus, pero se utilizan de forma complementaria para verificar el impacto y la aplicación efectiva de la regla de unificación.

1.3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

¿Qué efectos jurídicos atribuye la Sección Tercera del Consejo de Estado a la ausencia, generalidad o insuficiencia de las salvedades consignadas en el acta de liquidación bilateral del contrato estatal frente a la prosperidad de las reclamaciones judiciales del contratista, y cuáles son sus límites respecto de hechos posteriores, acuerdos modificatorios y vicios del consentimiento, entre 2011 y 2023?

La hipótesis sostiene que la ausencia o insuficiencia de una salvedad produce, respecto de hechos conocidos y disponibles al momento de liquidar, un efecto material adverso: impide obtener una decisión favorable sobre aquello que quedó comprendido en el cierre bilateral. No opera como requisito de admisión de la demanda. La regla admite límites por hechos posteriores o desconocidos, vicios del consentimiento o de validez, salvedades materialmente identificables y acuerdos de ejecución cuyo objeto no sea liquidar o extinguir la controversia.

1.4. JUSTIFICACIÓN

La pertinencia del estudio es práctica y jurídica. Una redacción deficiente del acta puede cerrar reclamaciones legítimas, crear falsas expectativas de pago, prolongar litigios o generar contingencias para la entidad. A su vez, una reserva excesivamente genérica puede trasladar al

proceso judicial una controversia que no fue comunicada de manera comprensible durante la liquidación. Reconstruir la línea permite ofrecer criterios aplicables a contratistas, supervisores, interventores, ordenadores del gasto y oficinas jurídicas.

La investigación es novedosa porque no se limita a reiterar que la salvedad debe ser clara. Distingue entre la eficacia de la reserva y la prueba del derecho, identifica el tránsito desde la identidad literal hacia la congruencia material y explica el alcance preciso de la unificación de 2023. También verifica que la regla unificada fue acogida expresamente en decisiones posteriores, lo cual demuestra un impacto institucional concreto sin afirmar, de manera impropia, que una sentencia haya originado por sí sola una política pública formal.

La viabilidad deriva de la disponibilidad de las ocho providencias en fuentes oficiales, de la existencia de un patrón fáctico comparable y de la posibilidad de extraer subreglas operativas. El resultado esperado es una herramienta replicable para evaluar actas de liquidación, formular salvedades, estructurar reclamaciones y prevenir el daño antijurídico.

2. METODOLOGÍA

2.1. ENFOQUE Y MÉTODO DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

El trabajo adopta un enfoque cualitativo, jurídico-documental y analítico. La línea se construye mediante la comparación cronológica de providencias que cumplen funciones distintas dentro del precedente: sentencia hito, consolidación, estándar de suficiencia, aplicación, distinción, complemento y unificación. El propósito no es sumar decisiones, sino reconstruir la relación entre la regla general, sus excepciones, las cargas argumentativas y la respuesta judicial frente a diferencias fácticas relevantes.

El análisis utiliza cinco variables homogéneas: función jurídica del documento; conocimiento o cognoscibilidad del hecho; contenido y suficiencia descriptiva de la salvedad; correspondencia material entre reserva y pretensión; y prueba del incumplimiento, desequilibrio, daño y cuantía. Estas variables permiten distinguir un verdadero cambio jurisprudencial de una diferencia explicable por el contenido del acta o por el material probatorio del caso.

La coherencia se examina en tres niveles. La coherencia normativa determina si las decisiones armonizan la autonomía de la voluntad, la buena fe y el acceso a la justicia. La coherencia decisonal verifica si casos semejantes reciben respuestas semejantes y si las diferencias se justifican mediante distinciones relevantes. La coherencia operativa establece si las subreglas pueden integrarse en una secuencia clara de aplicación para entidades, contratistas y jueces.

2.2. INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS UTILIZADAS

Se emplearon cuatro instrumentos: fichas jurisprudenciales detalladas; un cuadro de selección de providencias; una línea de tiempo descriptiva; y una matriz comparativa de ratio decidendi, relación con fallos previos, aporte e impacto práctico. Las fichas registran

identificación, problema jurídico, normas interpretadas, hechos relevantes, ratio decidendi, regla operativa, decisión e incidencia dentro de la línea.

La técnica de análisis comprendió la lectura integral de los textos oficiales, la identificación de pasajes decisivos, la comparación entre la salvedad y las pretensiones, y la clasificación de las decisiones según tendencias restrictivas, garantistas, antiformalistas o probatorias. Las citas textuales fueron verificadas en los documentos oficiales y se incorporaron con indicación de autor institucional, año y página, de acuerdo con las normas APA, 7.^a edición.

El procedimiento se desarrolló en cinco pasos: delimitación de la pregunta y del patrón fáctico; selección de providencias; extracción de la ratio y las subreglas; comparación cronológica; y formulación de una regla normativa-operativa. Como control de impacto, se consultaron decisiones de 2025 y 2026 que aplican expresamente la unificación de 2023, sin incorporarlas al corpus principal.

3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. CUADRO INICIAL DE FICHAS JURISPRUDENCIALES

Las ocho providencias fueron seleccionadas porque permiten observar la formación progresiva de la regla y las funciones diferenciadas que cada decisión cumple dentro de la línea. El cuadro siguiente presenta la identificación básica, el rol metodológico y la tesis central. Las fichas completas se incorporan en el Anexo A para conservar la trazabilidad del análisis sin interrumpir la secuencia argumentativa del cuerpo principal.

Tabla 1

Providencias seleccionadas y función dentro de la línea jurisprudencial

Fecha y expediente	Órgano	Rol en la línea	Tesis central
31 mar. 2011, Exp. 16246	Subsección A	Hito de delimitación temporal	Exige salvedad para hechos conocidos, pero exceptúa hechos posteriores o desconocidos.
29 oct. 2012, Exp. 21429	Subsección B	Consolidación y sistematización	Distingue paz y salvo, obligaciones pendientes y salvedades eficaces.
26 sep. 2013, Exp. 23517	Subsección C	Estándar de suficiencia	La reserva debe ser clara, concreta y específica; no exige cuantificación completa.
8 nov. 2021, Exp. 56023	Subsección A	Congruencia material	Permite estudiar conceptos materialmente comprendidos en la reserva y debidamente probados.
4 mar. 2022, Exp. 48400	Subsección A	Reserva y prueba	La salvedad habilita el debate, pero no acredita incumplimiento, daño ni cuantía.
10 jun. 2022, Exp. 61168	Subsección B	Estabilidad del acuerdo	La entidad no puede revocar unilateralmente la liquidación para eliminar una reserva.
16 dic. 2022, Exp. 67397	Subsección C	Aplicación no ritualista	Admite reserva integrada con una comunicación previa identificada e individualizada.
27 jul. 2023, Exp. 39121	Sala Plena	Unificación por distinción	El silencio en otrosíes, prórrogas, suspensiones o adiciones no equivale automáticamente a renuncia.

Nota. Elaboración propia a partir de las ocho providencias oficiales. La función asignada corresponde al papel metodológico de cada decisión dentro de la línea y no a una clasificación formulada expresamente por el Consejo de Estado.

3.2. LÍNEA DE TIEMPO JURISPRUDENCIAL

La línea de tiempo se presenta de forma descriptiva. De acuerdo con la observación docente, la interpretación del cambio y sus consecuencias se desarrolla en el apartado 3.4, dedicado al análisis de tendencias.

Tabla 2*Evolución cronológica de las reglas sobre salvedades*

Fecha	Hito jurisprudencial	Regla incorporada o precisión
2011	Exp. 16246 - Delimitación temporal	La reserva se exige para hechos existentes y conocidos. Los hechos posteriores o desconocidos pueden reclamarse sin salvedad; su ausencia tiene efecto material, no procesal.
2012	Exp. 21429 - Sistematización	Se distinguen tres escenarios: paz y salvo sin reservas, obligaciones pendientes y salvedades eficaces.
2013	Exp. 23517 - Claridad y especificidad	La reserva debe individualizar el desacuerdo y la obligación insatisfecha. No requiere demanda anticipada ni cuantificación definitiva.
2021	Exp. 56023 - Congruencia material	El juez compara el núcleo fáctico y económico de la reserva con la demanda, sin exigir identidad literal.
Mar. 2022	Exp. 48400 - Reserva y prueba	La salvedad habilita el estudio, pero no presume incumplimiento; deben acreditarse imputación, causalidad, perjuicio y cuantía.
Jun. 2022	Exp. 61168 - Estabilidad del acuerdo	La entidad no puede revocar unilateralmente una liquidación bilateral ni eliminar una reserva válida.
Dic. 2022	Exp. 67397 - Integración documental	La reserva puede remitirse a documentos previos identificados si individualiza los conceptos.
2023	Exp. 39121 - Unificación	El silencio en acuerdos de ejecución no equivale automáticamente a renuncia; debe interpretarse el alcance concreto del pacto.

Nota. La secuencia muestra continuidad en la fuerza vinculante del acta final y una evolución hacia criterios temporales, materiales, probatorios y funcionales.

3.3. MATRIZ COMPARATIVA

La matriz compara las decisiones mediante categorías homogéneas y revisa expresamente su incidencia en la gestión pública. No se identificó evidencia suficiente para afirmar que una de las ocho sentencias haya creado, por sí sola, una política pública nacional formal. Sí se identifican impactos concretos en criterios de liquidación, defensa judicial, prevención del daño y aplicación del precedente, especialmente a partir de la unificación de 2023.

Tabla 3

Matriz comparativa: ratio, relación con precedentes, aportes e incidencia institucional

Providencia y ratio decidendi	Relación con fallos previos	Aporte jurisprudencial	Impacto práctico	Incidencia en gestión pública o política pública
2011 - Exp. 16246	La carga de reservar opera sobre hechos existentes y cognoscibles; los eventos posteriores pueden reclamarse.	Delimita la jurisprudencia clásica sobre fuerza vinculante del acta.	Introduce el límite temporal y distingue acceso a la justicia de prosperidad material.	Obliga a registrar la fecha de ocurrencia y conocimiento del hecho. Incidencia en protocolos de liquidación y defensa, sin política pública formal atribuible directamente.
2012 - Exp. 21429	El acta produce tres efectos: paz y salvo, obligaciones pendientes o reserva expresa.	Sistematiza reglas previas y extiende parte del razonamiento a acuerdos adicionales.	Ofrece una clasificación operativa del cierre contractual.	Facilita formatos que separan saldos, obligaciones y reservas. Su extensión a modificatorios fue restringida en 2023.
2013 - Exp. 23517	La reserva debe ser clara, concreta y específica, sin exigir una demanda anticipada.	Desarrolla el contenido mínimo de la constancia de inconformidad.	Equilibra precisión y antiformalismo; excluye fórmulas omnicomprendivas.	Incide en listas de verificación y modelos de acta al exigir hecho, motivo y obligación identificable.
2021 - Exp. 56023	La congruencia entre salvedad y pretensión es material, no puramente literal.	Mantiene la exigencia de correspondencia y flexibiliza la calificación jurídica.	Permite decidir por la sustancia del reclamo, siempre que el núcleo fáctico y económico coincida.	Reduce decisiones formalistas y orienta la valoración jurídica de reclamos por mayor permanencia, reajustes y costos asociados.
2022 - Exp. 48400	La reserva habilita el estudio, pero no prueba el incumplimiento, el daño o la cuantía.	Profundiza la separación entre delimitación del litigio y mérito probatorio.	Formula un modelo bifásico: asunto preservado y derecho probado.	Refuerza protocolos técnico-contables, trazabilidad de costos y calidad de dictámenes periciales.
2022 - Exp. 61168	La entidad no puede revocar unilateralmente un acuerdo bilateral ni eliminar la reserva.	Aplica de manera simétrica buena fe, actos propios y estabilidad del negocio jurídico.	Protege la confianza legítima frente a actuaciones unilaterales posteriores.	Impacta controles jurídicos previos y prevención del daño por sustitución irregular de actas.
2022 - Exp. 67397	La reserva puede integrarse con un documento previo identificado, si existe identidad material.	Desarrolla el antiformalismo controlado iniciado en 2021.	Admite integración documental sin tolerar ambigüedad y mantiene la carga probatoria.	Favorece expedientes contractuales integrados y referencias precisas a comunicaciones técnicas.

Providencia y ratio decidendi	Relación con fallos previos	Aporte jurisprudencial	Impacto práctico	Incidencia en gestión pública o política pública
2023 - Exp. 39121	No se presume renuncia por silencio en prórrogas, suspensiones, adiciones u otrosíes.	Resuelve la tensión entre subsecciones mediante distinguishing; conserva la regla del acta final.	Impide crear requisitos generales no previstos por la ley y exige interpretar cada pacto.	Impacto institucional verificable: fue aplicada expresamente por la Subsección B en 2025 (Exp. 71.426) y por la Subsección A en 2026 (Exp. 73.418), modificando el examen judicial de acuerdos de ejecución.

Nota. La referencia a política pública se utiliza en sentido estricto: no se atribuye causalmente una política formal a una sentencia sin evidencia documental. El impacto comprobable es jurisprudencial e institucional, reflejado en prácticas de gestión contractual y en la aplicación posterior del precedente.

3.4. ANÁLISIS DE TENDENCIAS

3.4.1. Consolidación del cierre contractual y delimitación de excepciones (2011-2013)

Las decisiones de 2011, 2012 y 2013 estructuran el núcleo de la línea. El punto de partida es que la liquidación bilateral participa de la naturaleza de un negocio jurídico y fija el balance definitivo de la relación contractual. De esa premisa se deriva una carga de coherencia: quien acepta el cruce final de cuentas no puede desconocer después su declaración respecto de asuntos conocidos y disponibles.

La sentencia de 31 de marzo de 2011 introduce una delimitación temporal decisiva. La fuerza vinculante del acta no cubre daños posteriores o circunstancias imposibles de conocer al momento de liquidar. La Sala sostuvo que “si el contratista recibe un daño del Estado, por un hecho posterior al acta de liquidación bilateral, debe permitírsele reclamarlo” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 2011, p. 51). La carga de reservar solo puede recaer sobre materias respecto de las cuales existía una posibilidad real de disposición.

En 2012, la Subsección B sistematizó los efectos de la liquidación en tres escenarios: paz y salvo sin reservas, obligaciones expresamente pendientes y salvedades que preservan futuras reclamaciones. La fórmula “si las partes quedaron a paz y salvo en el acta de liquidación, sin reparos ni salvedades, no tendrán prosperidad los reclamos” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 2012, p. 1) resume el efecto material del cierre, pero no convierte la salvedad en requisito de admisión de la demanda.

La sentencia de 2013 transformó esa carga en un estándar de suficiencia descriptiva. La constancia debe “ser clara, concreta y específica” y, al mismo tiempo, no tiene que contener una reflexión jurídico-económica exhaustiva (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 2013, p. 38). La tendencia de esta etapa es restrictiva frente a reclamos incompatibles con el

finiquito, pero garantista frente a hechos sobrevinientes y frente a un formalismo técnico desproporcionado.

3.4.2. Congruencia material, estabilidad y autonomía probatoria (2021-2022)

La sentencia de 8 de noviembre de 2021 desplaza el análisis desde la coincidencia nominal hacia la identidad fáctica y económica. La Sala examinó el reclamo “en aplicación del principio que orienta la prevalencia de la sustancia sobre la forma” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 2021, p. 31). El giro no elimina la congruencia: los conceptos completamente ajenos a la reserva siguen excluidos, pero la diferencia en la etiqueta jurídica no impide el estudio cuando coinciden el hecho generador, el periodo, el rubro y la conducta imputada.

Las decisiones de 2022 profundizan tres dimensiones. La sentencia de 4 de marzo separa la eficacia de la reserva de la suficiencia probatoria. Al recordar que “el dictamen pericial no puede ser considerado como una verdad incontrovertible” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 2022a, p. 31), la Sala exige acreditar el hecho generador, la imputación, el nexo causal y la cuantía con evidencia verificable. Esta distinción explica por qué una pretensión puede ser estudiada y, no obstante, ser negada.

La sentencia de 10 de junio protege la estabilidad del acuerdo y la simetría de la buena fe. La administración no puede desconocer una liquidación bilateral ni borrar una salvedad mediante una actuación unilateral. La Sala reprochó que la entidad “revocó el acuerdo bilateral que había sido legalmente celebrado” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 2022b, p. 9). La fuerza vinculante del acta obliga a las dos partes y no puede operar únicamente en contra del contratista.

La decisión de 16 de diciembre admite que la reserva se integre con una comunicación previa identificada. La viabilidad del estudio se fundamentó en que las pretensiones “guardan identidad con las salvedades consignadas por el contratista” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 2022c, p. 26). El resultado es un antiformalismo controlado: se acepta la remisión documental cuando el desacuerdo es reconocible, pero se mantiene la exigencia de claridad y la carga de demostrar el perjuicio.

3.4.3. Unificación funcional y aplicación posterior (2023-2026)

La Sentencia de Unificación de 27 de julio de 2023 resuelve la principal tensión interna: si la regla elaborada para la liquidación debía extenderse de manera general a suspensiones, prórrogas, adiciones, contratos adicionales y otros íes. La Sala Plena concluyó que el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 “no establece ‘requisitos para la prosperidad de las pretensiones’” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, 2023, p. 15).

El fundamento del cambio es funcional. La liquidación tiene propósito final, extintivo y de balance; los acuerdos de ejecución normalmente facilitan, modifican o prolongan una relación que continúa. Por ello, el silencio no puede recibir automáticamente un efecto dispositivo. El juez debe interpretar el texto, el contexto, la conducta de las partes y la finalidad del pacto para determinar si la controversia fue realmente regulada, transigida o extinguida.

La decisión no constituye un abandono de la regla clásica. Es una unificación por distinción: conserva la fuerza vinculante del acta final y corrige la extensión analógica de esa consecuencia a documentos con función diferente. La aplicación posterior confirma esta lectura. En 2025, la Subsección B reiteró que la ausencia de salvedades en suspensiones o modificaciones no impide analizar los reclamos económicos (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 2025, pp. 18-19). En 2026, la Subsección A calificó como error de juicio

negar una reclamación por el solo silencio en acuerdos modificatorios y exigió examinar si la diferencia había sido clausurada de manera expresa e inequívoca (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 2026, pp. 8-9).

Esta recepción posterior constituye el impacto institucional más concreto de la sentencia de unificación. No acredita la creación de una política pública formal, pero sí un cambio verificable en la práctica decisonal y en los criterios que deben orientar la defensa y la gestión contractual de las entidades.

3.4.4. Síntesis de la evolución

Tabla 4

Etapas y sentido de la evolución jurisprudencial

Periodo	Tendencia principal	Criterio dominante
2011-2013	Cierre negocial con límite temporal	Hechos conocidos, reserva clara y seguridad jurídica.
2021	Congruencia material	Identidad fáctica y económica; prevalencia de la sustancia.
2022	Diferenciación funcional	Reserva distinta de prueba; estabilidad del acuerdo; integración documental.
2023	Unificación por distinción	No extensión automática a acuerdos de ejecución; interpretación concreta del pacto.
2025-2026	Recepción del precedente	Aplicación expresa de la regla unificada en decisiones posteriores.

Nota. Las decisiones de 2025 y 2026 se utilizan únicamente para verificar impacto y no modifican el periodo principal del corpus.

3.5. COHERENCIA DE LA JURISPRUDENCIA

3.5.1. Núcleo normativo y temporal

La línea presenta un núcleo estable: la liquidación bilateral válida es un negocio jurídico vinculante; las partes deben respetar el balance final respecto de asuntos conocidos; la reserva delimita la materia que permanece controvertida; y la existencia de la reserva no sustituye la prueba del derecho. La sentencia de 2011 sustenta este núcleo al afirmar que el acta obliga en los términos de su contenido y que las salvedades deben ser claras y concretas, pero excluye hechos

posteriores o desconocidos de la carga material de reserva (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 2011, pp. 2-5).

La coherencia normativa se construye al armonizar los artículos 1602 y 1603 del Código Civil, la buena fe y el respeto por los actos propios con el acceso a la administración de justicia. La jurisprudencia distingue entre el derecho de acción y la prosperidad material: el contratista puede acudir al juez, pero no puede obtener el reconocimiento de un concepto que quedó comprendido en un acuerdo válido y no fue exceptuado. En 2012, la Subsección B formuló expresamente los tres escenarios posibles y ubicó la falta de salvedad en el plano de la prosperidad de las pretensiones, no en la admisibilidad del proceso (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 2012, pp. 1 y 17).

El criterio temporal también es consistente. La exigencia presupone que el hecho existiera o pudiera ser razonablemente conocido. Este límite evita imponer una conducta imposible y preserva el acceso a la justicia frente a daños que aparecen después del cierre. La decisión de 2013 mantiene esa base y concentra su aporte en el contenido mínimo de la reserva: identificar, al menos de manera elemental, el problema y los motivos concretos de inconformidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 2013, p. 38).

3.5.2. Coherencia material, probatoria e institucional

La línea no exige identidad literal entre la salvedad y la demanda. Exige identidad material. El hecho generador, el rubro, el periodo y la obligación discutida deben ser reconocibles. La sentencia de 2021 demuestra que una diferencia en la calificación jurídica no rompe la congruencia cuando el núcleo fáctico y económico permanece constante, pero no autoriza incluir conceptos completamente silenciosos (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 2021, pp. 31-32).

La coherencia probatoria es especialmente alta. La reserva cumple una función delimitadora, no demostrativa. El fallo de 4 de marzo de 2022 estudió el fondo porque existían salvedades, pero negó las pretensiones por deficiencias en la prueba técnica y documental. De este modo, la jurisprudencia separa dos juicios: primero, si el asunto quedó abierto; segundo, si se probaron el incumplimiento o desequilibrio, la imputación, el nexo causal y la cuantía (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 2022a, pp. 30-32).

La coherencia institucional exige aplicar la buena fe de forma recíproca. La sentencia 61168 impide que la entidad invoque el carácter vinculante de la liquidación contra el contratista y, al mismo tiempo, desconozca el primer acuerdo cuando le resulta desfavorable. La decisión protege la estabilidad del negocio jurídico y la confianza legítima, pues la revocatoria unilateral de un acuerdo bilateral contradice su naturaleza (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 2022b, pp. 8-10).

El antiformalismo también es coherente y controlado. En 2022, la Subsección C admitió la remisión a documentos previos porque permitía establecer identidad con los conceptos reclamados, pero mantuvo la negativa ante la falta de prueba del desequilibrio. Así, la flexibilidad formal no reduce la exigencia probatoria ni transforma una reserva genérica en autorización para reclamar cualquier rubro (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 2022c, pp. 23-26 y 62-64).

3.5.3. Tensión entre subsecciones y solución de unificación

La principal inconsistencia se encontraba en la extensión de la carga de salvedad a acuerdos celebrados durante la ejecución. Algunas decisiones entendieron que el silencio en modificaciones, adiciones, prórrogas o suspensiones impedía reclamar hechos anteriores; otras exigieron interpretar el contenido concreto del acuerdo. La Sala Plena optó por la segunda

postura y descartó la creación judicial de requisitos generales no establecidos por la ley (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, 2023, pp. 13-16).

La solución aumenta la coherencia global porque utiliza una diferencia objetiva: la función del documento. El acta final pretende realizar el balance y definir la terminación económica; un acuerdo de ejecución puede limitarse a facilitar o modificar el cumplimiento. Solo cuando el pacto intermedio regule, transija o extinga de manera clara el asunto, su contenido impedirá una reclamación posterior. El silencio, por sí solo, no demuestra esa voluntad.

La aplicación posterior muestra estabilidad de la unificación. Los fallos de 2025 y 2026 no interpretan la decisión como una eliminación de las salvedades en el acta final. Por el contrario, la aplican exclusivamente a acuerdos de ejecución y mantienen la necesidad de probar los rubros reclamados. Esta recepción confirma que la aparente ruptura fue resuelta mediante distinguishing y no mediante overruling de la regla de liquidación.

3.5.4. Evaluación global de coherencia

Tabla 5

Matriz de coherencia de la línea jurisprudencial

Eje	Regla estable	Límite o precisión	Valoración
Naturaleza del acta	Negocio jurídico vinculante y balance final.	Vicios del consentimiento o de validez; hechos sobrevinientes.	Alta
Carga de salvedad	Opera respecto de asuntos conocidos comprendidos en la liquidación.	No es requisito de admisión ni se presume en cualquier documento.	Alta
Contenido	Debe individualizar el desacuerdo.	No exige argumentación técnica exhaustiva y admite remisión identificada.	Alta
Congruencia	La pretensión debe corresponder con lo reservado.	La identidad es material, no puramente nominal.	Alta
Prueba	Deben demostrarse hecho, imputación, nexo y cuantía.	La reserva no genera presunción de daño.	Muy alta
Acuerdos de ejecución	Obligan según su contenido real.	El silencio no equivale por sí solo a renuncia.	Unificada desde 2023

Nota. La valoración expresa el grado de continuidad observado al comparar las razones decisorias y no constituye una calificación oficial del Consejo de Estado.

En conjunto, la línea presenta coherencia sustancial alta. Las variaciones responden a preguntas diferentes -cuándo surge la carga, cómo se formula, cómo se compara, qué prueba exige y en qué documento opera- y pueden integrarse sin contradicción en una secuencia de decisión. La unificación de 2023 corrige una sobreextensión, pero mantiene incólume la fuerza vinculante de la liquidación bilateral.

3.6. SUSTENTO EN CITAS TEXTUALES Y REGLA VIGENTE

Las ideas centrales del análisis se respaldan en los siguientes pasajes oficiales. La selección evita citas extensas y conserva únicamente las expresiones necesarias para demostrar la subregla de cada providencia.

Tabla 6

Extractos jurisprudenciales que sustentan la línea

Providencia	Extracto	Página	Función en la línea
2011 - Exp. 16246	“Si el contratista recibe un daño del Estado, por un hecho posterior al acta de liquidación bilateral, debe permitírsele reclamarlo”.	p. 51	Límite temporal de la carga.
2012 - Exp. 21429	“Si las partes quedaron a paz y salvo en el acta de liquidación, sin reparos ni salvedades, no tendrán prosperidad los reclamos”.	p. 1	Efecto material del cierre.
2013 - Exp. 23517	La constancia debe “ser clara, concreta y específica”.	p. 38	Estándar de suficiencia.
2021 - Exp. 56023	“Prevalencia de la sustancia sobre la forma”.	p. 31	Congruencia material.
2022a - Exp. 48400	“El dictamen pericial no puede ser considerado como una verdad incontrovertible”.	p. 31	Autonomía de la prueba.
2022b - Exp. 61168	La entidad “revocó el acuerdo bilateral que había sido legalmente celebrado”.	p. 9	Estabilidad del acuerdo.
2022c - Exp. 67397	Las pretensiones “guardan identidad con las salvedades consignadas por el contratista”.	p. 26	Integración documental.
2023 - Exp. 39121	El artículo 27 “no establece ‘requisitos para la prosperidad de las pretensiones’”.	p. 15	No extensión automática a modificatorios.

Nota. Las comillas internas de la cita de 2023 se conservan porque forman parte del texto de la providencia.

De la lectura conjunta se desprende la siguiente regla normativa-operativa: cuando las partes liquidan bilateralmente un contrato estatal mediante un acuerdo válido, las reclamaciones posteriores sobre hechos conocidos o razonablemente cognoscibles solo pueden prosperar si el asunto quedó reservado de forma materialmente identificable; esta carga no se exige para hechos

posteriores o desconocidos, no reemplaza la prueba del derecho y no puede trasladarse automáticamente a acuerdos de ejecución que no hayan regulado o extinguido la controversia.

- La ausencia de salvedad no torna inadmisibile la demanda; incide en la prosperidad material de lo que fue cerrado por el acuerdo.
- La reserva debe identificar el desacuerdo, el concepto y la obligación discutida; no requiere una demanda anticipada ni cuantificación definitiva.
- La correspondencia entre salvedad y pretensión es sustancial: se compara el núcleo fáctico y económico, no solo la etiqueta jurídica.
- Los hechos posteriores, desconocidos o imposibles de anticipar pueden reclamarse sin reserva previa.
- La salvedad puede integrarse con documentos anteriores expresamente identificados, siempre que el asunto resulte individualizable.
- La entidad no puede revocar unilateralmente una liquidación bilateral ni suprimir una reserva válidamente acordada.
- La reserva preserva el debate, pero el demandante debe probar incumplimiento o desequilibrio, imputación, causalidad, daño y cuantía.
- La ausencia de reserva en prórrogas, suspensiones, adiciones u otros síes no produce automáticamente renuncia; el juez debe interpretar el alcance real del pacto.

3.7. IMPACTO PRÁCTICO E INCIDENCIA INSTITUCIONAL

Los hallazgos tienen una aplicación directa en la gestión contractual. Al redactar el acta, cada reclamación debe identificar el hecho generador, el periodo, el concepto económico, la obligación presuntamente incumplida y, cuando exista, la comunicación técnica que desarrolla el reclamo. Deben distinguirse los valores aceptados, las obligaciones pendientes, las salvedades y

los asuntos efectivamente transigidos. Fórmulas como “me reservo el derecho a reclamar” no cumplen por sí solas la finalidad de informar qué materia queda excluida del finiquito.

En materia probatoria, la entidad y el contratista deben conservar actas de suspensión, bitácoras, informes de interventoría, cronogramas, nóminas, disponibilidad de equipos y contabilidad de costos. Los dictámenes requieren trazabilidad documental, explicación del método, individualización del periodo afectado y separación entre costos ordinarios del riesgo contractual y sobrecostos imputables a incumplimiento, imprevisión o modificación.

Para la prevención del daño antijurídico, las entidades deben adoptar controles que verifiquen que el acta refleja todos los desacuerdos y obligaciones pendientes, evitar la sustitución unilateral de acuerdos bilaterales y abstenerse de negar reclamaciones por el solo silencio en un otrosí o una prórroga. La guía oficial de liquidación ya exige que el documento dé cuenta de reconocimientos, ajustes, acuerdos, conciliaciones y transacciones; la línea jurisprudencial complementa esa práctica al precisar el efecto de las salvedades y sus límites (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2016, p. 8).

Respecto de la observación sobre política pública, el análisis no encontró un acto, plan o programa nacional cuya expedición pueda atribuirse causalmente a una de las ocho decisiones. El impacto comprobable es institucional: estandarización de criterios de liquidación y defensa, aplicación obligatoria del precedente y modificación de la forma en que los jueces examinan acuerdos de ejecución. La recepción de la sentencia de 2023 en los fallos de 2025 y 2026 demuestra esa incidencia concreta.

Tabla 7

Matriz de transferencia de hallazgos a la gestión contractual

Hallazgo	Actor	Problema prevenido	Respuesta institucional	Indicador sugerido
Cierre material de asuntos conocidos	Entidades y contratistas	Actas ambiguas	Formato con campos de hecho, periodo, rubro y documento soporte	Porcentaje de actas con salvedades individualizadas

Hallazgo	Actor	Problema prevenido	Respuesta institucional	Indicador sugerido
Reserva no equivale a prueba	Litigantes y peritos	Dictámenes sin trazabilidad	Protocolo técnico-contable de soporte	Pretensiones con evidencia verificable
No revocatoria unilateral	Ordenadores del gasto y oficinas jurídicas	Sustitución irregular de actas	Control jurídico previo a cualquier modificación	Número de actuaciones corregidas antes del litigio
No extensión automática a otrosíes	Supervisores, jueces y defensores	Negativas basadas solo en silencio	Test de función y alcance del acuerdo	Decisiones y conceptos que explicitan interpretación del pacto

Nota. Los indicadores son propuestas de aplicación derivadas del análisis y no indicadores oficiales de una política pública vigente.

3.8. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO

La Sección Tercera atribuye a la ausencia de salvedades un efecto de cierre material respecto de hechos conocidos y materias comprendidas en la liquidación bilateral. Cuando las partes se declaran a paz y salvo sin reservas, el contratista no puede obtener después el reconocimiento de conceptos que pudo y debió plantear en el balance final. Una reserva genérica o ininteligible produce un resultado semejante porque no permite identificar qué asunto quedó por fuera del acuerdo.

Ese efecto no constituye una causal de inadmisión ni una renuncia universal. La reclamación conserva viabilidad cuando se funda en hechos posteriores o desconocidos; cuando el acta presenta vicios del consentimiento o de validez; cuando existe una salvedad materialmente congruente; o cuando el documento examinado es un acuerdo de ejecución que no reguló ni extinguió el asunto.

La prosperidad final exige un examen autónomo de prueba. La salvedad mantiene abierta la materia, pero no demuestra el incumplimiento, la ruptura de la ecuación económica, el daño o su cuantía. El modelo vigente es bifásico: primero se determina si la controversia quedó jurídicamente preservada; después se verifica si el derecho reclamado fue probado.

La línea es coherente en su núcleo y evolutiva en sus límites. La unificación de 2023 corrige una extensión excesiva de la carga, pero mantiene la eficacia propia del acta final. La

regla actual equilibra seguridad jurídica y acceso a la justicia mediante una lectura funcional del documento y una valoración rigurosa del material probatorio.

CONCLUSIONES

La reconstrucción de las ocho providencias permite concluir que la jurisprudencia de la Sección Tercera conserva una continuidad sustancial en torno a la fuerza vinculante de la liquidación bilateral. El acta válida representa el balance final del contrato y obliga a las partes respecto de las materias conocidas que fueron incluidas en el acuerdo. Esta estabilidad protege la seguridad jurídica y la buena fe, pero no autoriza interpretar el documento como una renuncia abstracta a cualquier derecho presente o futuro.

La carga de formular salvedades es material y no procesal. Su ausencia afecta la posibilidad de obtener una decisión favorable sobre asuntos que quedaron comprendidos en el finiquito, pero no impide presentar la demanda ni constituye un requisito de procedibilidad. Esta distinción resulta esencial para evitar que la fuerza vinculante del acuerdo se transforme en una barrera de acceso a la administración de justicia no prevista por la ley.

La evolución de la línea se explica por la incorporación progresiva de criterios de temporalidad, claridad, congruencia, validez y prueba. La reserva solo es exigible frente a hechos existentes y razonablemente cognoscibles; debe individualizar el desacuerdo, aunque no requiere una demanda anticipada; y se compara con las pretensiones mediante identidad material, no por una coincidencia literal de términos jurídicos.

La salvedad preserva el objeto de la controversia, pero no demuestra el derecho. La mayoría de las decisiones recientes evidencian que la prosperidad depende de probar el hecho generador, la imputación a la entidad, el nexo causal, la existencia del perjuicio y su cuantía. Por

ello, la adecuada gestión documental, la trazabilidad contable y la calidad de los dictámenes periciales son tan importantes como la redacción del acta.

La buena fe opera de manera simétrica. No solo impide que el contratista desconozca un balance aceptado sin reservas, sino que también prohíbe a la entidad revocar unilateralmente una liquidación bilateral o eliminar una salvedad válidamente acordada. La estabilidad del negocio jurídico protege la confianza de ambas partes y constituye un criterio relevante para prevenir el daño antijurídico.

La Sentencia de Unificación de 2023 no eliminó la regla clásica de las salvedades en la liquidación final. Su aporte consistió en restringir la extensión automática de esa carga a prórrogas, suspensiones, adiciones y otrosíes. Desde entonces, el juez debe interpretar la función y el alcance del acuerdo y establecer si las partes regularon o extinguieron expresamente la diferencia. La aplicación de esta tesis en decisiones de 2025 y 2026 confirma su impacto institucional y la estabilidad del precedente.

No se encontró evidencia suficiente para afirmar que alguna de las providencias haya originado directamente una política pública nacional formal. El impacto concreto se manifiesta en la gestión pública contractual: mejora de formatos de liquidación, controles sobre la identificación de salvedades, fortalecimiento de expedientes probatorios, criterios de defensa judicial y aplicación uniforme del precedente. Esta precisión evita confundir influencia jurisprudencial con creación causal de política pública.

El principal aporte del trabajo es la formulación de un test replicable. Antes de decidir el efecto de una salvedad, deben examinarse la función del documento, el momento de conocimiento del hecho, la claridad de la reserva, la congruencia material, la validez del

consentimiento y la suficiencia de la prueba. Este orden permite resolver los casos sin sacrificar la seguridad jurídica ni el derecho a obtener una decisión de fondo.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2016). *Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación*. <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/2016-Guia-para-la-liquidacion-contratos-estatales-G-LPC-01.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116.
- Coca Collazos, F. A., & Bermúdez Gutiérrez, K. V. (2025a). *Construcción y análisis de líneas jurisprudenciales*. Corporación Universitaria de Asturias.
- Coca Collazos, F. A., & Bermúdez Gutiérrez, K. V. (2025b). *Aplicación de líneas jurisprudenciales a la investigación y solución de casos*. Corporación Universitaria de Asturias.
- Colombia. Congreso de la República. (1887, 15 de abril). *Ley 57 de 1887, sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional*.
- Colombia. Congreso de la República. (1993, 28 de octubre). *Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*.
- Colombia. Congreso de la República. (2007, 16 de julio). *Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993*.
- Colombia. Congreso de la República. (2011, 18 de enero). *Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

Colombia. Presidencia de la República. (2012, 10 de enero). *Decreto Ley 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios.*

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

(2011, 31 de marzo). Sentencia, Rad. 68001-23-15-000-1997-00942-01 (Exp. 16246), C. P. Hernán Andrade Rincón.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-15-000-1997-00942-01%2816246%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.

(2012, 29 de octubre). Sentencia, Rad. 13001-23-31-000-1992-08522-01 (Exp. 21429), C. P. (E) Danilo Rojas Betancourth.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/114/S3/13001-23-31-000-1992-08522-01%2821429%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.

(2013, 26 de septiembre). Sentencia, Rad. 25000-23-26-000-1999-01993-01 (Exp. 23517), C. P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/134/S3/25000-23-26-000-1999-01993-01%2823517%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

(2021, 8 de noviembre). Sentencia, Rad. 25000-23-36-000-2013-02201-01 (Exp. 56023), C. P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/249/25000-23-36-000-2013-02201-01.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

(2022a, 4 de marzo). Sentencia, Rad. 25000-23-26-000-2009-00888-01 (Exp. 48400), C.

P. María Adriana Marín.

https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/254/20_250002326000200900888011SENTENCIA20220315114618.pdf

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.

(2022b, 10 de junio). Sentencia, Rad. 50001-23-31-000-2008-00192-01 (Exp. 61168), C.

P. Alberto Montaña Plata.

https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/257/15_500012331000200800192011SENTENCIA20220726104005.pdf

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.

(2022c, 16 de diciembre). Sentencia, Rad. 73001-23-33-000-2017-00473-01 (Exp.

67397), C. P. Nicolás Yepes Corrales.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/268/73001233300020170047301%2867397%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. (2023,

27 de julio). Sentencia de unificación, Rad. 05001-23-31-000-1999-02151-01 (Exp.

39121), C. P. Guillermo Sánchez Luque.

https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/270/173_173_050012331000199902151011SENTENCIA20230728171447.pdf

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.

(2025, 28 de abril). Sentencia, Rad. 25000-23-36-000-2016-01737-03 (Exp. 71426), C. P.

Fredy Ibarra Martínez. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/25000233600020160173703.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

(2026, 13 de marzo). Sentencia, Rad. 25000-23-36-000-2018-01213-02 (Exp. 73418), C.

P. José Roberto Sáchica Méndez. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2026/04/25000233600020180121302.pdf>

ANEXO A. FICHAS JURISPRUDENCIALES COMPLETAS

Las fichas siguientes conservan la estructura de la primera entrega y se integran como soporte documental del análisis. Se ajustaron la tipografía, el espaciado y las fuentes oficiales para mantener coherencia con el documento final.

FICHA JURISPRUDENCIAL N.º 1

1. Identificación			
Tipo	Acción contractual - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección A
Radicado	68001-23-15-000-1997-00942-01 (16246)	Fecha	31 de marzo de 2011
Ponente	Hernán Andrade Rincón		
Actor / demandante	Ever Alfonso Suárez Lagos		
Demandado	Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Sentencia hito de delimitación: regla general y excepción por hechos posteriores o desconocidos.
Problema jurídico	¿La liquidación bilateral impide toda reclamación judicial posterior o solamente aquellas relativas a hechos existentes, conocidos o razonablemente previsibles al momento de su suscripción?		
Normas aplicadas o interpretadas	Constitución Política, arts. 83 y 229; Código Civil, arts. 1602 y 1603; Ley 80 de 1993, arts. 32, 60 y 75; Código Contencioso Administrativo, art. 87.		
Tema principal	Efecto vinculante de la liquidación bilateral y alcance temporal de las salvedades.		
Temas complementarios	Naturaleza del contrato estatal; jurisdicción competente; incumplimiento; demanda de reconvención; congruencia.		
Relación con fallos previos o posteriores	Retoma la jurisprudencia clásica sobre fuerza vinculante del acta y precisa que la restricción solo opera respecto de materias sobre las cuales las partes podían disponer al liquidar. Sirve de base a decisiones posteriores sobre hechos sobrevenientes.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	El contratista pidió declarar injustificada la terminación del contrato de obra y obtener indemnización. ECOPETROL formuló reconvención por incumplimiento, defectos de la obra y pagos laborales asumidos por la entidad.		

Hechos relevantes	Las partes celebraron un contrato de obra para adecuaciones en el complejo de Barrancabermeja. Tras dificultades de ejecución, terminación y liquidación, el contratista demandó; ECOPETROL alegó incumplimientos y reclamó los gastos que asumió. El expediente obligó a precisar el efecto del acuerdo liquidatorio frente a reclamaciones conocidas y frente a hechos posteriores.
Ratio decidendi	La liquidación bilateral es un negocio jurídico vinculante que fija el balance final del contrato. La parte que conoce una inconformidad al momento de liquidar debe reservarla de forma expresa. No obstante, no puede exigirse una salvedad sobre daños o circunstancias posteriores y desconocidas, porque respecto de ellas no existía materia susceptible de renuncia o arreglo. La ausencia de salvedad no es requisito de procedibilidad, sino presupuesto material de prosperidad.
Regla o subregla operativa	Si el hecho que sustenta la reclamación existía o era razonablemente cognoscible al firmarse la liquidación bilateral, su reclamación posterior exige una salvedad; si el hecho surge después y era desconocido, puede reclamarse judicialmente sin reserva previa.
Obiter dicta	La providencia desarrolla ampliamente la naturaleza orgánica de los contratos estatales y reglas probatorias documentales, asuntos útiles para el caso pero no indispensables para la subregla sobre salvedades.
Decisión	Modificó la sentencia de primera instancia: mantuvo la negativa de las pretensiones del contratista, revocó parcialmente la declaración de responsabilidad y actualizó la condena a favor de ECOPETROL derivada de la reconvención.
Salvamentos o aclaraciones	No se identifican salvamentos o aclaraciones en la providencia oficial consultada.
4. Primera instancia	
Providencia	Tribunal Administrativo de Santander, 23 de noviembre de 1998. Declaró probada la inexistencia de la obligación frente a las pretensiones del contratista, las negó y accedió parcialmente a la reconvención de ECOPETROL.
Fundamento central	El tribunal consideró acreditados incumplimientos del contratista y obligaciones asumidas por ECOPETROL, y negó la indemnización por terminación injustificada.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado modificó la condena, pero conservó el rechazo de las pretensiones principales. La relevancia para la línea está en la delimitación de la fuerza vinculante del acta y en la excepción de hechos posteriores.
Impacto práctico	Obliga a distinguir entre hechos conocidos al liquidar y hechos sobrevinientes. Evita convertir la liquidación en una renuncia absoluta frente a daños que aún no habían ocurrido.
Fuente oficial	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-15-000-1997-00942-01%2816246%29.pdf

FICHA JURISPRUDENCIAL N.º 2

1. Identificación			
Tipo	Controversias contractuales - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección B
Radicado	13001-23-31-000-1992-08522-01 (21429)	Fecha	29 de octubre de 2012
Ponente	Danilo Rojas Betancourth (E)		
Actor / demandante	Construcciones Lety Ltda.		
Demandado	Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Sentencia de consolidación y sistematización de los efectos de la liquidación.
Problema jurídico	¿Puede prosperar una reclamación por mayor permanencia, mayores cantidades y obras adicionales cuando las partes suscribieron la liquidación bilateral a paz y salvo sin reservar de manera eficaz tales conceptos?		
Normas aplicadas o interpretadas	Código Civil, arts. 1602 y 1603; Ley 80 de 1993, arts. 27 y 60; Código Contencioso Administrativo, art. 87; Código de Procedimiento Civil, art. 177.		
Tema principal	Escenarios derivados del acta de liquidación bilateral: paz y salvo, obligaciones pendientes y salvedades.		
Temas complementarios	Equilibrio económico; mayor permanencia; obras adicionales; carga de la prueba; acuerdos modificatorios.		
Relación con fallos previos o posteriores	Consolida la regla desarrollada en decisiones previas y en el expediente 16976 de 2009. La extensión que realizó a contratos adicionales y modificatorios debe leerse hoy a la luz de la unificación de 2023, que rechazó su aplicación automática fuera del acta de liquidación.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	La sociedad contratista solicitó el pago de costos ocasionados por mayor permanencia en la ampliación de la refinería de Cartagena, mayores cantidades, ítems no previstos y obras adicionales.		
Hechos relevantes	El contrato sufrió interferencias, modificaciones, una huelga y ampliaciones. La contratista suscribió contratos adicionales y la liquidación sin dejar reservas idóneas sobre los costos luego reclamados; sostuvo que el silencio no equivalía a renuncia.		
Ratio decidendi	La liquidación bilateral define el estado económico del contrato y extingue lo acordado. La Sala sistematizó tres hipótesis: paz y salvo sin reservas, que impide la prosperidad de reclamos posteriores; obligaciones expresamente pendientes, susceptibles de ejecución; y salvedades, que preservan futuras reclamaciones dentro de su objeto. En el caso, además, los acuerdos adicionales contenían renunciaciones y no se acreditó vicio del consentimiento.		
Regla o subregla operativa	Firmada la liquidación bilateral a paz y salvo sin reparos, no prosperan reclamos judiciales sobre hechos conocidos; si quedan obligaciones determinadas pueden ejecutarse, y si se consignan salvedades claras pueden discutirse posteriormente.		
Obiter dicta	La sentencia desarrolla la ruptura del equilibrio económico y el riesgo contractual normal, así como consideraciones sobre silencio en contratos modificatorios que fueron precisadas posteriormente por la Sala Plena.		

Decisión	Confirmó la sentencia que negó las pretensiones y declaró probada la excepción de pago.
Salvamentos o aclaraciones	No se identifican salvamentos o aclaraciones en la providencia oficial consultada.
4. Primera instancia	
Providencia	Sala de Descongestión para Fallos Administrativos de Barranquilla, 6 de abril de 2001. Negó las reclamaciones económicas y declaró probada la excepción de pago.
Fundamento central	Valoró el acuerdo liquidatorio y los contratos adicionales como cierre de las controversias conocidas, además de advertir insuficiencia probatoria.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó íntegramente la decisión. Sistematizó de forma pedagógica los tres efectos posibles de una liquidación bilateral.
Impacto práctico	Proporciona una regla operativa de fácil aplicación para supervisores, contratistas y litigantes al momento de redactar y revisar el acta final.
Fuente oficial	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/114/S3/13001-23-31-000-1992-08522-01%2821429%29.pdf

FICHA JURISPRUDENCIAL N.º 3

1. Identificación			
Tipo	Acción contractual - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección C
Radicado	25000-23-26-000-1999-01993-01 (23517)	Fecha	26 de septiembre de 2013
Ponente	Olga Mélida Valle de De la Hoz		
Actor / demandante	Betty Carrillo Jiménez		
Demandado	Instituto Nacional de Salud		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Sentencia de consolidación del estándar de claridad, concreción y especificidad.
Problema jurídico	¿Una reserva genérica en el acta de liquidación bilateral es suficiente para habilitar una decisión favorable sobre reclamaciones contractuales posteriores?		
Normas aplicadas o interpretadas	Constitución Política, art. 83; Código Civil, arts. 1602 y 1603; Ley 80 de 1993, arts. 18, 60 y 61; Código de Procedimiento Civil, art. 177.		
Tema principal	Requisitos materiales de eficacia de las salvedades y carga probatoria.		
Temas complementarios	Caducidad del contrato; contrato de suministro; actos administrativos contractuales; incumplimiento; valoración de prueba.		
Relación con fallos previos o posteriores	Reitera la fuerza vinculante de la liquidación y desarrolla con mayor precisión la subregla formulada en 2001, 2009 y 2011 sobre el contenido mínimo de una salvedad.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	La contratista solicitó anular los actos que declararon la caducidad de un contrato de suministro de almuerzos, obtener la liquidación y el reconocimiento de perjuicios.		
Hechos relevantes	El Instituto Nacional de Salud declaró la caducidad por diferencias de pesaje y problemas de calidad y contaminación de alimentos. La controversia involucró el alcance de las objeciones consignadas al cierre contractual y la falta de prueba suficiente de los supuestos económicos invocados.		
Ratio decidendi	La salvedad debe identificar de manera comprensible el problema surgido, los motivos concretos de inconformidad y la obligación insatisfecha. No se exige una demanda anticipada ni una exposición técnico-jurídica completa, pero una fórmula genérica que no individualice el desacuerdo es ineficaz. Además, la reserva no releva al demandante de probar los hechos y el perjuicio.		
Regla o subregla operativa	Solo preserva la reclamación la salvedad clara, concreta y específica; una reserva genérica permite demandar formalmente, pero no sustenta una decisión favorable si no identifica el asunto ni se prueba su fundamento.		
Obiter dicta	La providencia estudia extensamente la legalidad de la caducidad y la calidad de los alimentos suministrados.		

Decisión	Confirmó la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.
Salvamentos o aclaraciones	No se identifican salvamentos o aclaraciones en la providencia oficial consultada.
4. Primera instancia	
Providencia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, 30 de julio de 2002. Negó las pretensiones.
Fundamento central	Consideró ajustada la actuación contractual de la entidad y no acreditados los presupuestos fácticos y económicos de la reclamación.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó. Para la línea, fijó el contenido mínimo de eficacia de la reserva y articuló la salvedad con la carga de la prueba.
Impacto práctico	Orienta la redacción práctica: la reserva debe nombrar el hecho, el concepto económico, el periodo y la obligación discutida, sin que sea indispensable liquidar de inmediato toda la cuantía.
Fuente oficial	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/134/S3/25000-23-26-000-1999-01993-01%2823517%29.pdf

FICHA JURISPRUDENCIAL N.º 4

1. Identificación			
Tipo	Medio de control de controversias contractuales	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección A
Radicado	25000-23-36-000-2013-02201-01 (56023)	Fecha	8 de noviembre de 2021
Ponente	Marta Nubia Velásquez Rico		
Actor / demandante	XIE S.A. y Nacional de Pavimentos S.A.		
Demandado	Instituto de Desarrollo Urbano - IDU		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Sentencia de aplicación: congruencia material entre la salvedad y las pretensiones.
Problema jurídico	¿Hasta qué punto puede el juez estudiar y reconocer reclamaciones por mayor permanencia y otros costos cuando el acta de liquidación contiene salvedades que solo cubren algunos de los conceptos demandados?		
Normas aplicadas o interpretadas	Constitución Política, arts. 83 y 229; Código Civil, arts. 1602 y 1603; Ley 80 de 1993, arts. 4, 5 y 27; CPACA, art. 141.		
Tema principal	Correspondencia entre el contenido de las salvedades y los cargos judiciales.		
Temas complementarios	Incumplimiento contractual; equilibrio económico; suspensión; mayor permanencia; planeación; prueba del perjuicio.		
Relación con fallos previos o posteriores	Aplica la regla consolidada sin formalismo nominal: el juez compara el núcleo fáctico y económico de la reserva con las pretensiones. Mantiene fuera del análisis aquello respecto de lo cual se guardó silencio.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	Las sociedades integrantes del consorcio reclamaron mayor permanencia, costos ambientales, costos directos, suspensión, reajustes e intereses derivados del contrato de pavimentos locales 228 de 2004.		
Hechos relevantes	El contrato sufrió prórrogas y suspensiones por diseños, planes de tráfico, redes, predios e interventoría. En la liquidación bilateral de 2011 el contratista incluyó varias salvedades relacionadas con las reclamaciones.		
Ratio decidendi	La prosperidad de la acción se limita a las materias expresamente reservadas, pero la comparación debe ser sustancial y no meramente literal. Verificada la identidad entre una salvedad y la suspensión imputable a la entidad, la Sala estudió el fondo y reconoció la mayor permanencia demostrada; negó los demás rubros por falta de coincidencia o de prueba.		
Regla o subregla operativa	El juez solo puede reconocer conceptos comprendidos materialmente en la salvedad y probados en el proceso; la reserva abre el debate, pero la condena depende de la imputación y cuantificación acreditadas.		
Obiter dicta	La sentencia diferencia desequilibrio económico e incumplimiento contractual y explica sus causas y consecuencias.		
Decisión	Revocó la sentencia de primera instancia; declaró responsable al IDU por una suspensión imputable a la entidad y reconoció \$235.013.426 por mayor permanencia. Negó las demás pretensiones.		

Salvamentos o aclaraciones	No se identifican salvamentos o aclaraciones en la providencia oficial consultada.
4. Primera instancia	
Providencia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, 23 de julio de 2015. Negó las pretensiones, aunque admitió que las salvedades coincidían en general con el litigio.
Fundamento central	Concluyó que no estaban probadas varias causas imputables al IDU ni los perjuicios reclamados.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	La Subsección A revaloró la prueba, encontró imputable al IDU un periodo de suspensión y concedió parcialmente.
Impacto práctico	Demuestra que una salvedad bien formulada preserva la posibilidad real de condena, pero no sustituye la demostración del incumplimiento, el nexo causal y el monto.
Fuente oficial	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/249/25000-23-36-000-2013-02201-01.pdf

FICHA JURISPRUDENCIAL N.º 5

1. Identificación			
Tipo	Acción contractual - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección A
Radicado	25000-23-26-000-2009-00888-01 (48400)	Fecha	4 de marzo de 2022
Ponente	María Adriana Marín		
Actor / demandante	Varela Fiholl y Compañía Ltda.		
Demandado	Distrito Capital - Secretaría de Educación		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Sentencia de distinción: la salvedad preserva el debate, pero no acredita el derecho.
Problema jurídico	¿La existencia de una salvedad sobre mayor cantidad y permanencia en obra basta para obtener el reconocimiento económico, o el contratista debe acreditar autónomamente incumplimiento, perjuicio y cuantía?		
Normas aplicadas o interpretadas	Código Civil, arts. 1602 y 1603; Ley 80 de 1993, arts. 25, 26, 27 y 60; Código Contencioso Administrativo, arts. 87 y 136; Código de Procedimiento Civil, arts. 177, 187, 237 y 241.		
Tema principal	Diferencia entre preservación de la pretensión mediante salvedad y carga de probar su mérito.		
Temas complementarios	Caducidad; planeación; mayores cantidades; mayor permanencia; dictamen pericial; enriquecimiento sin causa.		
Relación con fallos previos o posteriores	Da continuidad a la línea: reconoce que la salvedad permite el estudio judicial, pero enfatiza que no crea una presunción de incumplimiento ni de perjuicio.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	La contratista reclamó el pago por mayor área construida, falta de planeación, mayor permanencia y otros costos de un contrato de obra educativa.		
Hechos relevantes	El contrato fue prorrogado y adicionado. Al liquidarlo bilateralmente, la contratista reservó reclamaciones por mayor cantidad y permanencia. El tribunal declaró caducidad; en segunda instancia se estableció que la demanda era oportuna, pero la prueba técnica no demostraba los rubros.		
Ratio decidendi	El término de caducidad se cuenta desde la liquidación bilateral cuando el contrato requiere liquidación. Superado ese examen, la reserva habilita el estudio de fondo; sin embargo, el demandante conserva la carga de probar el incumplimiento de la entidad, la mayor permanencia injustificada, la cantidad realmente ejecutada y la confiabilidad del dictamen.		
Regla o subregla operativa	La salvedad es condición material para discutir lo reservado, no prueba del derecho: aun con reserva eficaz, deben acreditarse los hechos, la imputación, el nexo y la cuantía.		
Obiter dicta	Incluye un desarrollo detallado sobre eficacia del dictamen pericial y enriquecimiento sin justa causa.		
Decisión	Revocó la declaración de caducidad y, en su lugar, negó las pretensiones por falta de prueba suficiente.		

Salvamentos o aclaraciones	No se identifican salvamentos o aclaraciones en la sentencia de segunda instancia consultada.
4. Primera instancia	
Providencia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección C de Descongestión, 30 de octubre de 2012. Declaró probada la caducidad.
Fundamento central	Tomó como punto inicial fechas anteriores a la liquidación para contabilizar el término.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado consideró oportuna la acción desde la liquidación, estudió el fondo y negó las reclamaciones por deficiencias probatorias.
Impacto práctico	Previene dos errores frecuentes: confundir la salvedad con una prueba de incumplimiento y estructurar dictámenes sin soporte documental verificable.
Fuente oficial	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/254/20_250002326000200900888011SENTENCIA20220315114618.pdf

FICHA JURISPRUDENCIAL N.º 6

1. Identificación			
Tipo	Controversias contractuales - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección B
Radicado	50001-23-31-000-2008-00192-01 (61168)	Fecha	10 de junio de 2022
Ponente	Alberto Montaña Plata		
Actor / demandante	Heriberto Martínez Ramírez		
Demandado	Departamento del Guaviare		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Sentencia de protección de la eficacia de la salvedad y estabilidad del acuerdo liquidatorio.
Problema jurídico	¿Puede una entidad desconocer unilateralmente una liquidación bilateral que contiene una salvedad y reemplazarla por otro acto para neutralizar la reclamación del contratista?		
Normas aplicadas o interpretadas	Constitución Política, arts. 83 y 229; Código Civil, arts. 1602, 1603 y normas sobre validez del negocio jurídico; Ley 80 de 1993, arts. 27 y 60; Código Contencioso Administrativo, art. 87.		
Tema principal	Irrevocabilidad unilateral de la liquidación bilateral y eficacia de la reserva contractual.		
Temas complementarios	Mayor permanencia; equilibrio económico; nulidad/ineficacia del negocio jurídico; prueba de sobrecostos.		
Relación con fallos previos o posteriores	Profundiza la naturaleza negocial del acta ya reconocida por la línea. La administración no puede eliminar por acto propio una reserva válidamente acordada.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	El contratista pidió declarar responsable al departamento por sobrecostos y utilidad dejada de percibir derivados de mayor permanencia, además de otros perjuicios e intereses.		
Hechos relevantes	En el contrato de pavimentación 222 de 2005 se presentaron suspensiones y demoras. El contratista reclamó el restablecimiento y consignó una salvedad en una primera liquidación bilateral. La entidad expidió luego un acto con el que pretendió revocar ese acuerdo y produjo una segunda liquidación.		
Ratio decidendi	La liquidación bilateral es un negocio jurídico que no puede ser revocado unilateralmente por la entidad. Mientras no medie acuerdo de las partes o declaración judicial de invalidez, conserva sus efectos, incluida la salvedad. El tribunal no podía ignorar la primera liquidación ni convertir la actuación administrativa posterior en barrera para estudiar la reclamación.		
Regla o subregla operativa	Una liquidación bilateral con salvedad obliga a ambas partes; la entidad no puede suprimirla unilateralmente. La reclamación reservada debe ser estudiada y, si está probada, reconocida.		
Obiter dicta	La sentencia critica las barreras jurisprudenciales no previstas por el legislador y analiza la buena fe como estándar de conducta, no como fuente automática de inadmisión.		

Decisión	Revocó la sentencia; declaró la responsabilidad del Departamento del Guaviare por sobrecostos de mayor permanencia y lo condenó a pagar \$624.946.241. Negó las demás pretensiones.
Salvamentos o aclaraciones	La providencia registra una decisión de subsección; no se identifican votos separados en el documento oficial consultado.
4. Primera instancia	
Providencia	Tribunal Administrativo del Meta, 14 de diciembre de 2017. Negó las pretensiones.
Fundamento central	Desconoció los efectos de la primera liquidación bilateral y consideró no demostrada la reclamación en los términos exigidos.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	La Subsección B restableció la eficacia del primer acuerdo, valoró la salvedad y reconoció los sobrecostos probados.
Impacto práctico	Refuerza la seguridad jurídica del cierre contractual: una entidad no puede reescribir unilateralmente el balance bilateral ni borrar reservas del contratista.
Fuente oficial	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/257/15_500012331000200800192011SENTENCIA20220726104005.pdf

FICHA JURISPRUDENCIAL N.º 7

1. Identificación			
Tipo	Medio de control de controversias contractuales	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección C
Radicado	73001-23-33-000-2017-00473-01 (67397)	Fecha	16 de diciembre de 2022
Ponente	Nicolás Yepes Corrales		
Actor / demandante	Consorcio Saldaña Purificación y otros		
Demandado	Departamento del Tolima		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Sentencia de aplicación contemporánea: identidad material y reserva itemizada.
Problema jurídico	¿Una salvedad que remite a una comunicación previa e identifica categorías de costos permite estudiar las pretensiones, aun cuando finalmente no se demuestre la ruptura económica?		
Normas aplicadas o interpretadas	Código Civil, arts. 1602 y 1603; Ley 80 de 1993, arts. 25, 26, 27 y 60; Ley 1150 de 2007, art. 11; CPACA, art. 141; CGP, art. 167.		
Tema principal	Coincidencia material entre la reserva y las pretensiones; suficiencia descriptiva de la salvedad.		
Temas complementarios	Planeación; sobreacarreo; mayor permanencia; stand by de maquinaria y personal; acuerdos modificatorios; carga de la prueba.		
Relación con fallos previos o posteriores	Aplica la exigencia de claridad de forma menos ritualista: la reserva fue suficiente porque remitió a una reclamación identificada y enumeró los conceptos. Mantiene la diferencia entre procedencia del estudio y mérito probatorio.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	El consorcio solicitó reconocimiento por sobreacarreo de materiales, mayor costo de un ítem y disponibilidad o inactividad de maquinaria, equipos y personal.		
Hechos relevantes	El contrato de mejoramiento vial sufrió prórrogas, suspensiones y adiciones. En el acta de liquidación el contratista reservó el derecho a reclamar por desequilibrio, remitió a una comunicación concreta y enumeró sobreacarreo, stand by y disponibilidad de personal.		
Ratio decidendi	La salvedad fue eficaz porque permitía identificar con precisión los conceptos luego demandados y guardaba identidad con ellos. Esto hacía viable el estudio judicial. Sin embargo, la Sala concluyó que las adiciones y la prueba disponible no demostraban los sobrecostos ni la ruptura imputable en los términos reclamados.		
Regla o subregla operativa	Una reserva puede integrarse con documentos expresamente identificados y ser suficiente si individualiza los conceptos; aun así, la pretensión solo prospera cuando el desequilibrio y sus costos están probados.		
Obiter dicta	La sentencia diferencia equilibrio económico e incumplimiento y analiza la distribución de riesgos y las obligaciones de planeación de ambas partes.		

Decisión	Confirmó la sentencia que negó las pretensiones y condenó en costas a la parte demandante.
Salvamentos o aclaraciones	No se identifican salvamentos o aclaraciones en la providencia oficial consultada.
4. Primera instancia	
Providencia	Tribunal Administrativo del Tolima, 20 de mayo de 2021. Negó las pretensiones y condenó en costas.
Fundamento central	Consideró que las adiciones ya atendieron varios costos y que no se acreditaron de forma suficiente los rubros adicionales ni su imputación.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado admitió el estudio por correspondencia con las salvedades, pero confirmó la negativa por ausencia de prueba del desequilibrio.
Impacto práctico	Ofrece una pauta de redacción útil: la salvedad puede remitir a una reclamación previa, siempre que la identifique y enumere los conceptos que se reservan.
Fuente oficial	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/268/73001233300020170047301%2867397%29.pdf

FICHA JURISPRUDENCIAL N.º 8

1. Identificación			
Tipo	Controversias contractuales - sentencia de unificación	Sala o Sección	Sección Tercera, Sala Plena
Radicado	05001-23-31-000-1999-02151-01 (39121)	Fecha	27 de julio de 2023
Ponente	Guillermo Sánchez Luque		
Actor / demandante	Construcciones Vélez y Asociados S.A. - CONVEL S.A.		
Demandado	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	Sí	Rol en la línea	Sentencia de unificación y distinción: no extensión automática de la regla de liquidación a acuerdos de ejecución.
Problema jurídico	¿La ausencia de salvedades en suspensiones, adiciones, prórrogas, contratos adicionales u otrosíes obliga al juez a negar las reclamaciones posteriores del contratista?		
Normas aplicadas o interpretadas	Constitución Política, arts. 83 y 229; Código Civil, arts. 1602, 1603 y reglas de interpretación contractual; Ley 80 de 1993, arts. 4.9, 5.3, 27 y 60; Código Contencioso Administrativo, art. 87.		
Tema principal	Efectos de la ausencia de reservas en acuerdos celebrados durante la ejecución y diferenciación frente a la liquidación bilateral.		
Temas complementarios	Mayor permanencia; interpretación contractual; autonomía de la voluntad; carga de la prueba; intereses moratorios; enriquecimiento sin causa.		
Relación con fallos previos o posteriores	Cierra una tensión entre subsecciones. Mantiene la especial fuerza de la liquidación bilateral como balance final, pero desplaza la regla que convertía el silencio en otrosíes, prórrogas o suspensiones en una renuncia automática.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	CONVEL reclamó costos por horario extendido, mayor permanencia e intereses por pago tardío de actas derivados de un contrato de construcción con el SENA.		
Hechos relevantes	El contrato fue prorrogado mediante acuerdos durante la ejecución. El tribunal reconoció parcialmente mayor permanencia e intereses. La Sala Plena avocó el caso para unificar los efectos del silencio del contratista en los acuerdos modificatorios.		
Ratio decidendi	El artículo 27 de la Ley 80 no crea un requisito de salvedad para la prosperidad de pretensiones cuando se celebran acuerdos durante la ejecución. El juez debe interpretar cada pacto y establecer si las partes efectivamente regularon o renunciaron al asunto litigioso. El silencio no produce por sí solo la pérdida del derecho. Esta regla no elimina el efecto vinculante propio de la liquidación bilateral, que tiene función final y extintiva.		
Regla o subregla operativa	La ausencia de reserva en prórrogas, suspensiones, adiciones, contratos adicionales u otrosíes no autoriza negar automáticamente la demanda; el juez debe interpretar el alcance del acuerdo y valorar la prueba.		
Obiter dicta	La sentencia desarrolla la liquidación judicial, el valor probatorio de documentos y dictámenes, la constitución en mora y el enriquecimiento sin justa causa.		

Decisión	Revocó las condenas por mayor permanencia e intereses y negó esas pretensiones por falta de prueba, pero formuló la regla de unificación que obliga a estudiar el fondo aunque no se hubieran presentado reservas en acuerdos de ejecución.
Salvamentos o aclaraciones	La decisión contó con varios votos aclaratorios y un salvamento publicados separadamente, lo que evidencia la intensidad de la discusión sobre el alcance de la unificación.
4. Primera instancia	
Providencia	Tribunal Administrativo de Antioquia, 19 de marzo de 2010. Accedió parcialmente: declaró incumplimiento del SENA y reconoció costos de mayor permanencia e intereses.
Fundamento central	Consideró demostrados algunos costos e intereses derivados de la ejecución prolongada y pagos tardíos.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	La Sala Plena negó los rubros por insuficiencia probatoria, pero unificó que el silencio en acuerdos modificatorios no equivale automáticamente a renuncia.
Impacto práctico	Exige distinguir dos momentos: el acuerdo que facilita o modifica la ejecución y el acta final que liquida. Reduce barreras judiciales creadas por una extensión indiscriminada de la regla de salvedades.
Fuente oficial	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/270/173_173_050012331000199902151011SENTENCIA20230728171447.pdf

ANEXO B. TEST DE APLICACIÓN PRÁCTICA

El siguiente test integra las subreglas de la línea y permite evaluar una reclamación contractual de manera ordenada:

1. Identificar la función del documento: determinar si corresponde a la liquidación final o a un acuerdo de ejecución.
2. Verificar si el hecho reclamado existía y era conocido o razonablemente cognoscible al momento de firmar.
3. Determinar si el acta contiene una salvedad directa o una remisión documental identificable.
4. Comparar materialmente la salvedad con los hechos, rubros, periodos y pretensiones de la demanda.
5. Examinar si el acuerdo liquidó, transigió, extinguió o dejó pendiente el concepto.
6. Revisar la validez del consentimiento y la competencia de quienes suscribieron el documento.
7. Valorar autónomamente la prueba del incumplimiento o desequilibrio, la imputación, la causalidad y la cuantía.
8. Aplicar la consecuencia correspondiente: cierre material, estudio de fondo o reconocimiento, según lo pactado y probado.

La aplicación del test debe evitar dos errores opuestos: desconocer el efecto vinculante de un acuerdo final válido o convertir el silencio en documentos de ejecución en una renuncia general no expresada por las partes.