



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., trece (13) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

Temas: INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL - Corresponde a la falta de satisfacción de las obligaciones asumidas, lo cual se concreta en la ausencia de realización, ejecución defectuosa o tardía de la prestación debida, y da lugar a la indemnización de perjuicios en favor del contratante cumplido. / EFECTO OBLIGATORIO DE LOS CONTRATOS - Todo negocio legalmente celebrado es vinculante para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por disposición legal. / LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO – Tiene como finalidad que los sujetos del negocio realicen el cruce de cuentas definitivo y se deje constancia de los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. / SALVEDADES - Las reclamaciones respecto de las prestaciones pendientes de ejecutar no podrán ser reconocidas por el juez del contrato a menos que los contrayentes consignen sus reservas claras y expresas en el documento final en que las partes pretenden finiquitar su relación negocial y estas se encuentren demostradas. / CARGA DE LA PRUEBA – Incumbe al demandante probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. La desatención de la entidad demandada del deber de aportar el expediente administrativo de la actuación objeto del proceso no releva al demandante de acreditar los fundamentos de sus pretensiones.

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra de la sentencia del 30 de julio de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. Proyectos de Ingeniería S.A. (en adelante, Proing S.A., contratista o demandante) y Ecopetrol S.A. (entidad demandada o contratante) celebraron el contrato No. 5221544 de 2015, cuyo objeto fue la puesta en marcha de una subestación eléctrica, en el marco del proyecto de recuperación secundaria “Yariguí-Cantagallo”. La parte actora presentó ante la entidad una solicitud para que se reconocieran los sobrecostos en que tuvo que incurrir debido a la mayor permanencia en obra y el ajuste de los ítems previstos para ejecutar las actividades contratadas, lo cual atribuyó a la entrega tardía, incompleta y defectuosa de la ingeniería de detalle por parte de la entidad contratante. Por esos motivos, en sede judicial, pidió que se declare el desequilibrio económico presentado por los incumplimientos de la parte demandada.

ANTECEDENTES

La demanda

1. El 23 de julio de 2019, Proing S.A, a través de apoderado judicial, presentó demanda de controversias contractuales en contra de Ecopetrol S.A., en la que se elevaron las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal, incluso con los posibles errores):



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

“PRIMERA: Que se declare el desequilibrio económico presentado en ejecución del contrato No. 5221544, generado por los incumplimientos de ECOPETROL S.A. y los hechos no imputables a PROYECTOS DE INGENIERIA S.A.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, y en aras de entrar a satisfacer los perjuicios sufridos por el contratista y el desequilibrio económico, se condene a ECOPETROL S.A., al pago de las siguientes sumas de dinero:

2.1. La suma de \$477.677.839, por concepto de desequilibrio económico por mayor permanencia en obra relacionado con los sobrecostos por suministro de equipos en el periodo superior al plazo contractual.

2.2. La suma de \$628.640.249, por concepto de desequilibrio económico por en el AIU por indefiniciones en la ingeniería relacionado con el impacto en la administración por ampliación del plazo contractual.

2.3. La suma de \$89.736.281, por concepto de desequilibrio económico en el AIU por indefiniciones en la ingeniería relacionado con el impacto en la utilidad por menor facturación a la pactada en el PDT.

2.4. La suma de \$228.033.635, por concepto de desequilibrio económico en la administración y utilidad del contrato por reducción del alcance del contrato.

2.5. La suma de \$106.953.231, por concepto de desequilibrio económico por el sobrecosto en compra rectificador.

2.6. La suma de \$32.427.796, por concepto de desequilibrio económico por los sobrecostos en suministro de accesorios eléctricas para montaje de tubería conduit.

2.7. La suma de \$131.299.494, por concepto de desequilibrio económico por los sobrecostos excavación manual con interferencias por falta ingeniería detalles y planos underground.

2.8. La suma de \$38.474.496, por concepto de desequilibrio económico por los sobrecostos por improductividad en cableado tuberías Conduit por incumplimiento de normas eléctricas.

2.9. La suma de \$62.342.366, por concepto de desequilibrio económico por los sobrecostos en instalación de fireproofing sin ítem contractual.

2.10. La suma de \$8.555.122, por concepto de desequilibrio económico por los sobrecostos en instalación de piso falso sin ítem contractual.

2.11. La suma de \$241.519.798, por concepto de desequilibrio económico por los sobrecostos en montaje de estructura metálica sin ítem en el cuadro de cantidades y precios.

2.12. La suma de \$76.276.093, por concepto de aplicación indebida en clausula penal de apremio en el contrato.

2.13. La suma de 100 SMLMV, por concepto de indemnización de perjuicios morales, sufridos por la reputación, buen nombre, y probidad de la empresa, lo que ha generado la pérdida de su clientela”¹.

2. Como fundamentos, la parte demandante mencionó, en síntesis, los siguientes:

3. El 30 de enero de 2015, Ecopetrol S.A. y Proing S.A. suscribieron el contrato No. 5221544, cuyo objeto consistió en realizar el “*suministro, construcción, montaje, instalación, precomisionamiento, pruebas y puesta en marcha de la subestación principal de Cantagallo con un nivel de tensión de 34,5 KV / 4.16 KV y circuitos asociados en 34,5 KV del proyecto de recuperación secundaria Yarigui-Cantagallo perteneciente a la gerencia de operaciones de desarrollo y producción de río, GRI. Ecopetrol S.A*” (sic).

¹ Folios 696 a 692 del cuaderno no. 2.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

4. La actora narró que una vez celebrado el negocio, se evidenciaron varias dificultades para iniciar la ejecución de actividades, porque Ecopetrol S.A. no cumplió con la entrega oportuna de la ingeniería de detalle, incluidas las coordenadas y dimensiones de las estructuras existentes en el área del proyecto, lo cual afectó los términos previstos para el desarrollo de las obras contratadas.
5. El contrato tenía como plazo de ejecución 210 días calendario, contados entre el 27 de abril y el 22 de noviembre de 2015. Alegó que, debido a la entrega tardía de la información, las partes tuvieron que suscribir cuatro otrosíes para ampliar ese periodo, que se extendió hasta el 21 de mayo de 2016, lo que le generó sobrecostos por la mayor permanencia en obra de 182 días por el pago de nómina del personal requerido, equipos y herramientas disponibles.
6. El demandante indicó que los documentos a cargo de Ecopetrol S.A. fueron incompletos y defectuosos, lo que afectó el porcentaje de administración, imprevistos y utilidad (AIU) que había sido estimado en su propuesta, como consecuencia de una menor facturación en comparación con lo previsto en el plan detallado de trabajo. Puntualmente, alegó que se le generaron mayores costos indirectos por administración y se afectó su utilidad esperada por facturaciones pendientes.
7. Añadió que, a raíz de lo expuesto, algunos ítems contractuales no se ejecutaron, lo que causó un impacto económico negativo en la administración y la utilidad. También adujo que, ante las demoras en la ejecución de las actividades, el valor de la tasa representativa del mercado -TRM- del dólar aumentó de manera notable y ello impactó los costos asociados a la adquisición de materiales y equipos, que se efectuó en fechas posteriores a las presupuestadas.
8. Señaló que la entidad omitió incluir ciertas actividades e insumos en el precio de construcción de ductos eléctricos, y que negó su pago cuando se solicitó su reconocimiento. Narró otras dificultades presentadas en la instalación de cuartos y acometidas eléctricas, dado que los diseños no cumplieron los requerimientos exigidos en la normativa eléctrica nacional e internacional, por lo que se generó un mayor valor por improductividad y por mano de obra. Alegó que debió ajustar otros ítems de la ingeniería de detalle y agregar morteros, piso falso y una estructura metálica, a pesar de que no se encontraban descritos en los archivos suministrados por la entidad.
9. Por otra parte, cuestionó que la entidad contratante aplicó indebidamente la cláusula penal de apremio, de manera unilateral e ilegal, al descontar de la facturación la suma de \$76'276.093, sin que antes se hubiese declarado el incumplimiento en sede judicial.
10. Con posterioridad a la terminación del plazo, el contratista, mediante comunicación del 17 de agosto de 2016, reiterada el 30 de mayo siguiente, solicitó a Ecopetrol S.A. el restablecimiento económico y financiero con sustento en las circunstancias fácticas descritas, por un valor de \$2.649'582.333.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

11. En el acta de liquidación bilateral, suscrita por las partes el 15 de mayo de 2018, Ecopetrol S.A. solamente reconoció en favor de su contratista la suma de \$65'532.823 por los conceptos de impactos durante la ejecución de actividades. Con ello, achacó mala fe a la contratante, por acordar condiciones contractuales que no se pudieron ejecutar de la manera en que fueron previstas y no realizar el pago total por las prestaciones realizadas.

Contestación de la demanda

12. Ecopetrol S.A. se opuso a las pretensiones del libelo inicial. Negó que la entrega de la ingeniería de detalle hubiese sido tardía, y sostuvo que, durante el proceso de selección, se puso a disposición de los interesados los documentos requeridos para presentar sus propuestas, y que la información inicial fue complementada mediante comunicación del 31 de marzo de 2015. Indicó que Proing S.A. no retiró los anexos complementarios a la Condiciones Específicas del Contrato, por lo que no tuvo en cuenta toda la documentación suministrada por la contratante.
13. Asimismo, consideró que, según el contenido de la liquidación bilateral del contrato, se constató que la entidad contratante cumplió con todas las prestaciones a su cargo.
14. En lo que respecta a los valores pretendidos por la mayor permanencia en obra, expresó que los alegados sobrecostos no cuentan con respaldo probatorio. Así las cosas, formuló la excepción de inexistencia de la obligación y enrostró el cobro de lo no debido por parte de la demandante, porque no probó tener derecho a las sumas de dinero reclamadas. En esa misma línea, sostuvo que se debe descartar la configuración de un abuso de la posición dominante que pudiese afectar el equilibrio del contrato.
15. Adicionalmente, sostuvo que la alegación por la ruptura de la ecuación contractual se fundó en interpretaciones subjetivas y no acreditadas respecto a las obligaciones asumidas en el contrato, por lo que carece de sustento normativo, y no se demostró que la supuesta afectación económica estuviera fundada en un hecho imprevisible, imprevisto o ajeno a las partes. Adicionalmente, se opuso a este pedimento, porque las reclamaciones no fueron realizadas en el momento en que se celebraron las suspensiones o adiciones del plazo contractual, de forma que, a su juicio, las salvedades plasmadas en algunos de esos documentos -otrosíes modificatorios del plazo- fueron ineficaces.

Sentencia de primera instancia

16. El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia del 30 de julio de 2024, negó las pretensiones y se abstuvo de condenar en costas.
17. El *a quo* precisó que, según el concepto de la violación alegada en la demanda, se reprochó en contra de la entidad demandada: (i) la falta de entrega oportuna y completa la ingeniería básica y de detalle; (ii) la afectación económica presentada ante los aumentos de valor en la adquisición de cables eléctricos y equipos para protecciones, control y comunicaciones; (iii) la mayor permanencia en obra y (iv) la



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

ausencia de pago de las mayores cantidades y obras adicionales ejecutadas en materia civil y eléctrica. Pese a ello, resaltó que la actora no formuló como pretensión la declaratoria de incumplimiento de su contraparte, figura que, según la jurisprudencia, difiere del desequilibrio económico alegado. Con fundamento en el recuento de lo acontecido durante el *iter* contractual, así como de los otrosíes suscritos por las partes, consideró que en los acuerdos modificatorios no se dejó constancia de que la necesidad de ampliar el plazo estuviera fundada en un retardo en la entrega de la ingeniería de detalle, sino que “*obedecía al ajuste de mayores cantidades de obra*”. No obstante, señaló que, de analizarse ese reproche a título de incumplimiento, el mismo no habría sido probado, pues no se demostró en qué casos la falta de esos estudios impidió ejecutar las prestaciones. Además, estimó que en los adicionales 1 y 2 del negocio se incrementó el valor del contrato en favor del contratista como consecuencia de las ampliaciones del tiempo. Con fundamento en ello, concluyó que no se demostró el fundamento de esa alegación.

18. Agregó que el daño alegado por el contratista se debió a su propia conducta, pues suscribió cuatro otrosíes para ampliar el plazo de ejecución, sin dejar en ellos reclamaciones o salvedades fundadas en la alteración del equilibrio económico. Puntualizó que, de acuerdo con el principio de buena fe contractual y la sentencia de unificación del 27 de julio de 2023 proferida por esta Sección, si existían desacuerdos en torno al monto o forma de pago de la remuneración, éstos debían manifestarse en el momento en que se suscribieron las modificaciones al contrato, lo que no ocurrió. Precisó que, aunque en el otrosí no. 4 del 28 de abril de 2016 el contratista consignó que se reservaba el derecho para reclamar, dicha manifestación fue genérica y no concretó el motivo de inconformidad. Con ello, indicó que resultaba inadmisibles la reclamación judicial sustentada en esos hechos, lo que no se ve desvirtuado por las múltiples solicitudes que la contratista elevó a su contraparte para el restablecimiento del equilibrio.
19. En relación con el contenido del acta de liquidación bilateral, el *a quo* encontró que Proing S.A. dejó una anotación en la que indicó que se reservaba el derecho a reclamar por el contenido de los anexos 1 y 2 -incluidos en el balance final de cuentas, según su texto-, a partir de los cuales consideraba acreditada la ruptura de la ecuación contractual. Sin embargo, advirtió que los referidos anexos no obran en el expediente (pese a que la interesada tenía la carga de aportarlos), por lo que no podía analizarse sus efectos en la ecuación contractual, ni los motivos de las inconformidades planteadas por el contratista.
20. En ese sentido, concluyó que el accionante incumplió con su carga probatoria, por lo que debía adoptarse una decisión adversa a sus intereses, dado que no aportó elementos que permitan acreditar los fundamentos de sus pretensiones.

El recurso de apelación

21. La parte demandante presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, en el que disintió de las consideraciones esbozadas en dicha providencia y solicitó acceder a las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

22. De entrada, sostuvo que el Tribunal desconoció la regla de unificación adoptada por el Consejo de Estado en sentencia del 27 de julio de 2023 (expediente 39.121), en la que se indicó que las partes no tienen la necesidad de plantear salvedades en cada acuerdo -adiciones, modificaciones u otros- que realicen durante la ejecución, a diferencia de lo que ocurre en el acta de liquidación bilateral. Con sustento en ello, consideró que las exigencias planteadas en la primera instancia, como presupuesto para el análisis del restablecimiento económico y financiero, privilegiaron una postura formalista, alejada de la norma positiva² y de la jurisprudencia, que impidió acceder a la administración de justicia.
23. También indicó que el *a quo* erró en la valoración probatoria por desconocimiento del acta de liquidación bilateral del contrato, en la que expresamente se dejó constancia de que el contratista presentó el documento denominado “*Inclusión de salvedades del contratista en el acta de liquidación bilateral del contrato*”, que fue incluido como el anexo 1 del balance final de cuentas, lo cual no fue desconocido por Ecopetrol S.A. durante el proceso. Sobre este documento, adujo que “*si bien es cierto se omitió aportar el anexo por cuanto no venía inserto en el cuerpo del acta de liquidación que aportó como prueba PROING S.A. y que a su vez también aportó como prueba Ecopetrol S.A.*”, la mención y reconocimiento explícito del mismo en el balance final de cuentas generaron un efecto probatorio vinculante que debió ser analizado por el juzgador.
24. Seguidamente, consideró que la sentencia de primera instancia vulneró los principios de buena fe y confianza legítima, porque impuso a la parte demandante una carga probatoria injusta -haber aportado el anexo 1- toda vez que en el acta de liquidación se consignó de manera expresa la existencia de las salvedades y dicho documento tiene pleno valor probatorio, por lo que es desproporcionado pedir que se demuestre algo que fue reconocido por los contrayentes en un documento bilateral. Asimismo, adujo que era deber del juez, en su condición de director del proceso, advertir que en las pruebas aportadas faltaba el archivo en que se fundaba su reclamación y, en caso de considerar que era indispensable verificarlo, decretarlo de oficio para su incorporación al expediente.
25. Por último, estimó que la interpretación rigorista y formalista, que impidió el análisis de fondo de las pretensiones de la demanda, vulneró su derecho de acceso a la administración de justicia y debido proceso.

Trámite relevante en segunda instancia³

26. El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 21 de enero de 2026⁴.

² Invocó los artículos 84 y 228 superiores, y los artículos 1 y 27 de la Ley 80 de 1993.

³ La sentencia fue remitida a las partes mediante mensaje de datos hasta el 4 de julio de 2025 (índice 9 del Samai del Tribunal Administrativo de Bolívar), y quedó notificada el día 8 del mismo mes y año. A su vez, el recurso de apelación se presentó el día 18 siguiente y fue concedido el 19 de agosto.

El expediente llegó a la Corporación el 24 de septiembre de 2025 y en auto del 18 de noviembre se requirió al *a quo* para que cargara la audiencia inicial a Samai (índice 4). Cumplida la orden, el expediente ingresó al despacho para estudiar la admisibilidad de la impugnación (id. 10).

⁴ Índice 11 de Samai.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

27. Ecopetrol S.A. se pronunció en contra de los argumentos del recurrente y solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia⁵. La parte demandante guardó silencio en esta etapa procesal.
28. El Ministerio Público conceptuó y solicitó confirmar la denegatoria de los pedimentos sustentados en el presunto incumplimiento contractual y en la ruptura del equilibrio económico, pero pidió revocar la sentencia en lo relacionado con la aplicación de la cláusula penal de apremio. Estimó que, aunque no existió respaldo probatorio sobre los primeros puntos señalados, la entidad contratante vulneró el debido proceso de Proing S.A. al imponer descuentos unilaterales a los pagos realizados al contratista, con fundamento en la cláusula penal de apremio y sin agotar un procedimiento previo en el que se pudiera ejercer el derecho de defensa, por lo que recomendó ordenar a Ecopetrol S.A. la devolución de las sumas descontadas por este concepto, debidamente indexadas⁶.

CONSIDERACIONES

29. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales relativos a la jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda y legitimación por activa y por pasiva, la Subsección procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.
30. Con ese propósito, se abordarán los asuntos en discusión, bajo el siguiente orden metodológico: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; (ii) el régimen del negocio jurídico; (iii) las normas e institutos bajo los cuales se deben resolver los cargos de la apelación; (iv) la determinación sobre el contenido de las salvedades que habría realizado el contratista, según lo probado en el proceso; (v) las conclusiones; y (vi) las costas en segunda instancia.

El objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos

31. A la Sala le corresponde pronunciarse sobre los reparos específicos presentados en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo las situaciones que se deben auscultar de manera oficiosa, en virtud de lo establecido en el artículo 328 del CGP⁷.
32. En el presente asunto, en el recurso de apelación se elevaron los siguientes cargos en contra de la providencia impugnada: (i) el desconocimiento de la postura unificada del Consejo de Estado respecto del análisis de los acuerdos suscritos durante la ejecución del negocio, sin exigir salvedades en cada documento; (ii) la

⁵ Índice 17 de Samai

⁶ Índice 18 de Samai.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. En esta providencia, se indicó: “*si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

valoración del contenido del acta de liquidación bilateral del contrato; y (iii) la imposición de una carga probatoria injusta para el demandante.

33. Así, de conformidad con lo planteado en la apelación, se constata que el recurrente no cuestionó los argumentos bajo los cuales el *a quo* resolvió -en gracia de discusión- los reproches de incumplimiento que se formularon en torno a la entrega de la ingeniería de detalle. De ese modo, la Sala no puede volver sobre dichos asuntos, que ya fueron dirimidos y que no fueron objeto de cuestionamiento por Proing S.A., especialmente, en cuanto a manifestado en el acápite 5.5.1.2. de la providencia impugnada, que se refirió a las aludidas irregularidades en la entrega de dichos estudios y sus consecuencias en el negocio jurídico. Como consecuencia de lo anterior, en esta sede no es viable analizar de nuevo si se demostraron los casos concretos en los cuales la falta de planos fue la causa que impidió ejecutar oportunamente las labores a cargo del contratista.
34. Tampoco es dable estudiar de forma independiente lo señalado por el Ministerio Público en su concepto en torno a la pretensión relacionada con la efectividad de la cláusula penal de apremio, toda vez que dicho pedimento fue consecuencial a la declaratoria de rompimiento del equilibrio económico del contrato. Como se reseñó, dicho cobro hizo parte de las razones que motivaron la solicitud de restablecimiento de la ecuación financiera, de modo que ese tópico solo podrá ser abordado si se supera el examen relacionado con la formulación de salvedades al acta de liquidación bilateral.
35. En atención a lo expuesto, se deberán resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿El *a quo* erró al considerar que en los otrosíes modificatorios no fueron planteadas con suficiencia las inconformidades para pretender la reclamación judicial, por contrariar lo señalado en la jurisprudencia de unificación de esta Corporación?; (ii) ¿el Tribunal desacertó al imponer una carga probatoria desproporcionada para el demandante, en tanto le exigió allegar el anexo contentivo de sus salvedades, lo que conllevó a la vulneración de los principios de buena fe, confianza legítima y acceso a la administración de justicia? En caso de que los señalados interrogantes sean respondidos de manera negativa, la Sala deberá confirmar el fallo de primer grado, lo que impediría referirse al fondo del asunto. Por el contrario, si las respuestas son afirmativas, se tendrá que examinar si (iii) ¿el Tribunal erró al no estudiar la imputación de responsabilidad contractual formulada en la demanda con fundamento en el alegado desequilibrio económico del contrato?

Régimen jurídico del contrato celebrado

36. Como primera medida, la Sala parte por señalar que, de acuerdo con la naturaleza y el régimen jurídico de Ecopetrol S.A., el contrato No. 5221544 del 30 de enero de 2015 se rigió por las normas civiles y comerciales, en concordancia con los principios de la función administrativa y gestión fiscal⁸.

⁸ Ley 1150 de 2007. “Artículo 13. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal (...)”.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

37. En efecto, la entidad demandada corresponde a una sociedad de economía mixta con participación mayoritariamente pública, cuyos actos jurídicos y contratos se rigen exclusivamente por las reglas del derecho privado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1118 de 2006:

“ARTÍCULO 6º. Régimen aplicable a Ecopetrol S. A. Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa”.

38. A la luz de lo anterior, se analizará el fundamento normativo de las reclamaciones de la demandante, en función de lo planteado en la apelación.

Sobre el debate de la inclusión de salvedades en los acuerdos modificatorios

39. En el *sub lite*, según lo manifestado por el actor, la prolongación del plazo contractual y los ajustes de las actividades contratadas se debieron a causas imputables a su contraparte, que alteraron gravemente la estructura de costos y prestaciones prevista originalmente. A su vez, la libelista estimó que el reconocimiento económico consignado en el acta de liquidación bilateral del contrato no fue suficiente para restablecer la ecuación contractual.

40. El Tribunal *a quo* consideró que, en los otrosíes suscritos, no se dejó plasmado que las razones de las ampliaciones hubiesen respondido a la ausencia de entrega de la ingeniería de detalle, esto es, porque no se consignó ninguna consideración a ese respecto, mejor, se adujo otra causa. Además, señaló que, a pesar de que en el balance final de cuentas el contratista manifestó que se reservaba su derecho a reclamar de conformidad con las razones esbozadas en el anexo 1 del documento, supuestamente contentivo de las salvedades formuladas, el referido archivo no fue aportado al proceso, de forma que no era posible examinar los motivos de desacuerdo de la contratista frente al contenido de la liquidación, en aras de determinar si era procedente o no la reclamación en sede judicial.

41. Según lo anunciado, dado que el negocio no se rigió por las normas del EGCAP, el mismo requería ser liquidado conforme a lo reglado por la voluntad de las partes, esto es, de acuerdo con la cláusula trigésima cuarta⁹, en la que se acordó que, una

⁹ “Cláusula Trigésima Cuarta. Liquidación del contrato. Concluida la ejecución del contrato, el gestor y el contratista suscribirán el acta de finalización de ejecución y dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de firma de aquélla, el contratista procederá a cancelar los pagos pendientes a los subcontratistas y proveedores; salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones (...).
En el acta de liquidación de mutuo acuerdo, o en el acto de liquidación unilateral, según sea el caso deben constar de forma expresa:

1. La declaración de las partes (o de Ecopetrol si la liquidación es unilateral) acerca del cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de ellas con ocasión de la ejecución del contrato;
2. La constancia de la verificación, por parte de Ecopetrol, del cumplimiento de las obligaciones del contratista en relación con el Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales (...).
3. La verificación del cumplimiento de los pagos del contratista a los trabajadores que participaron en la ejecución del contrato, por concepto de salarios o remuneración pactada (...).
4. Los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. || Ecopetrol no reconocerá al contratista costos, gastos, indemnizaciones o compensación, ni suma de dinero alguna, diferentes a la que resulte de la liquidación final. (...).”



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

vez finalizado el plazo negocial, los contrayentes realizarían el balance final de cuentas, que debía constar de lo siguiente: (i) la declaración respecto del cumplimiento de las obligaciones; (ii) la verificación de los pagos a cargo del contratista por el sistema de seguridad social, parafiscales y conceptos laborales de sus empleados y (iii) los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas con el fin de declararse a paz y salvo. Aunado a ello, se dejó constancia de que no se reconocerían valores diferentes a los acordados en esta etapa negocial.

42. Sobre la liquidación en contratos exceptuados del EGCAP, esta Subsección¹⁰ ha considerado que las reglas allí previstas no integran el negocio jurídico por su naturaleza (en los que resulta obligatorio), pues, a diferencia de la Ley 80 de 1993, ni el Código Civil ni el Código de Comercio contienen normas de carácter imperativo que obliguen a las partes a liquidar los contratos de ejecución sucesiva o, en general, aquellos cuya ejecución se prolonga en el tiempo. Por tanto, este pacto solo tiene lugar si ha sido expresamente acordado, y aunque ostenta carácter accidental, es vinculante para las partes, de manera que, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, son los contratantes quienes definen si están obligados a ello, el alcance de ese ejercicio y los plazos que deben observarse para tal efecto. Asimismo, pueden convenir si una de ellas, en virtud de una habilitación contractual, queda autorizada para efectuar el balance de manera unilateral. Para el caso del negocio estudiado, las partes previeron, principalmente, que en ese instrumento se consignaran “*Los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo*”.
43. En el plenario figura el acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato No. 5221544¹¹ suscrita por las partes el 15 de mayo de 2018, en la que se realizó un resumen de la ejecución de actividades, entre las que se relacionaron las siguientes actuaciones: (i) el acta de terminación y recibo de los trabajos suscrita el 21 de mayo de 2016 y (ii) los reconocimientos económicos que Ecopetrol S.A. realizó en favor de Proing S.A., con posterioridad a la finalización de actividades, que constaron en el oficio No. 2-2017-012-1354 del 5 de septiembre de 2017 -por un monto de \$131'858.551 por compra de materiales- y en el radicado 2-2017-077-62258 del 18 de diciembre del mismo año -que admitió un monto de \$65'532.823-.
44. Adicionalmente, se detalló el valor total facturado por Proing S.A. durante la relación contractual y los valores pagados por Ecopetrol, así:

Mes	Factura No.	No. Acta Liquidación parcial	Valor	Valor Reajuste salarial	Valor total
25/04/2015 al 30/05/2015	32142	1	\$191'159.637		\$191'159.637
31/05/2015 al 30/06/2015	32580	2	\$70'920.930		\$70'920.930

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de mayo de 2025, exp. 71.103, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹¹ Archivo “005ED_02Cuaderno2(.pdf) NroActua 2”, págs. 107 a 125. En el contenido del acta se hizo referencia a los siguientes otrosíes 5 a 10 que ampliaron el plazo para liquidar bilateralmente el contrato hasta el 15 de diciembre de 2017.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
 Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
 Demandados: Ecopetrol S.A.
 Referencia: Controversias contractuales

01/07/2015 al 31/07/2015	32747	3	\$153'881.899		\$153'881.899
01/08/2015 al 31/08/2015	33111	4	\$402'423.642		\$402'423.642
01/09/2015 al 30/10/2015	33711	5	\$611'744.392		\$611'744.392
31/10/2015 al 27/11/2015	33844	6	\$428'532.902		\$428'532.902
18/11/2015 al 14/12/2015	34056	7	\$528'760.638		\$528'760.638
12/12/2015 al 28/12/2015	34334	8	\$501'389.383		\$501'389.383
29/12/2015 al 07/01/2016	34485	9	\$161'414.118		\$161'414.118
08/01/2016 al 31/01/2016	34762	10	\$510'038.136		\$510'038.136
01/02/2016 al 29/02/2016	34823	11	\$327'289.554		\$327'289.554
27/04/2015 al 31/12/2015	35030	12		\$76'946.224	\$76'946.224
01/03/2016 al 31/03/2016	35142	13	\$291'530.042		\$291'530.042
01/04/2016 al 30/04/2016	35590	14	\$2.103'091.256		\$2.103'091.256
01/05/2016 al 19/05/2016	35595	15	\$285'183.113		\$285'183.113
20/05/2016 al 31/05/2016	36064	16	\$135'494.645		\$135'494.645
	36982	Acuerdo Reajuste Salarial		\$57'901.169	\$57'901.169
	40018	Reconocimiento compra Materiales	\$131'858.551		\$131'858.551
TOTAL			\$6.834'712.838	\$134'847.39 3	\$6.969'560.231

45. Bajo las consideraciones planteadas, en el acta suscrita se relacionó el siguiente balance económico del negocio:

Concepto	Valor
Valor inicial del contrato, sin IVA	\$7.627'609.324
Adicional No. 1	\$1'960.747
Adicional No. 2	\$158'861.234
Acta de reconocimiento de compra de materiales	\$131'858.551
Valor estimado del contrato	\$7.920'289.856
Valor pagado por Ecopetrol	



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

Servicios y compra de materiales	\$6.834'712.838
Reajuste	\$131'858.551
Valor total pagado por Ecopetrol	\$6.959'560.231
Valor pendiente de pago al contratista	
Reconocimiento económico	\$65'532.823
Subtotal a favor del contratista	\$65'532.823
(...)	(...)
Valor final ejecutado	\$7.035'093.054,00
Porcentaje final ejecutado	88,82%
Total a pagar	\$65'532.823

46. En el acápite 7 del acta, se dejó consignado lo siguiente, bajo el título “salvedades del contratista”:

“El Contratista mediante comunicación PR-0202-18 con radicado interno 1-2018-079-846 de fecha 01 de marzo de 2018 con asunto “INCLUSION DE SALVEDADES DEL CONTRATISTA EN EL ACTA DE LIQUIDACION BILATERAL DEL CONTRATO.”, manifiesta las salvedades al acta de liquidación de mutuo acuerdo y solicita su inclusión, por lo que dicho documento hace parte integral de la presente acta de liquidación remitiéndose como Anexo 1”.

47. De cara a ello, en el acápite siguiente, se dejó constancia de que la entidad dio respuesta a la citada comunicación de salvedades con el comunicado 2-2018-070-362 del 15 de mayo del mismo año, *“documento que hace parte integral de la presente acta de liquidación remitiéndose como Anexo 2”*. Así, según se consignó, ambos documentos obraban como parte integral de la liquidación -anexo 1 y 2, respectivamente-, pese a lo cual no se cuenta con dichos archivos dentro del material probatorio arrimado a este proceso.

48. Conforme a lo establecido en el plenario, se debe recordar lo que ha señalado esta Corporación en torno a la exigencia de la inclusión de salvedades en los acuerdos modificatorios que las partes suscriban durante la ejecución del negocio. Frente a ello, la Sala Plena de la Sección Tercera¹², en sentencia del 27 de julio de 2023,

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 27 de julio de 2023, exp. 39.121, C.P. Guillermo Sánchez Luque. La Subsección en providencia del 11 de julio de 2025, exp. 72.160, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez consideró que la providencia referida puede ser objeto de análisis en asuntos sometidos a un régimen de derecho privado, por las siguientes razones: *“(i) el alcance del criterio unificado no se limitó a un análisis de los contratos sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), aunque en el caso resuelto en esa ocasión se examinó un acuerdo sometido a la Ley 80 de 1993. En efecto, se justificó la necesidad de unificación en relación con “los efectos que produce la ausencia de salvedades, cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes”, sin otra consideración adicional; (ii) aunque en ese asunto se refiere a la interpretación del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, dicho precepto no fue el único analizado para adoptar el criterio de unificación. En realidad, se basó principalmente en el entendimiento del principio de buena fe, que es transversal a todos los negocios jurídicos, independientemente de su régimen jurídico. Además, se remitió a múltiples disposiciones normativas de la legislación privada, como los artículos 73, 633, 1602 y 1603 del Código Civil y el artículo 871 del Código de Comercio, entre otros; y (iii) el fundamento de la regla de unificación no fijó un límite a los contratos sometidos al EGCAP. En efecto, se estableció que: ‘Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según resulte probado’ (...).”*



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

unificó su criterio con el fin de precisar que la ausencia de salvedades en los acuerdos modificatorios suscritos durante la relación negocial no necesariamente impide analizar de fondo las reclamaciones de la parte demandante. Por su relevancia, cabe rescatar *in extenso* el señalado razonamiento:

“Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado”¹³.

49. En ese sentido, se dio prelación a la voluntad de las partes plasmada en dichos modificatorios, cuyo contenido es el que debe ser cotejado respecto de lo solicitado en sede judicial para validar su concordancia. También se precisó la naturaleza y finalidad de la liquidación con el fin de distinguirla de los demás acuerdos suscritos durante la ejecución del negocio. Textualmente en dicha providencia se consignó lo siguiente:

“La liquidación de los contratos celebrados por la Administración Pública es el acto jurídico por el cual se determina el estado de ejecución de las obligaciones. Deben liquidarse los contratos de ejecución sucesiva, es decir aquellos en que el objeto debe ejecutarse en actos escalonados y no solo en un acto único, y en los demás que lo requiera (art. 60 Ley 80 de 1993 subrogado art. 217 Decreto Ley 19 de 2012). La liquidación puede ser: (i) de mutuo acuerdo entre las partes (bilateral), (ii) unilateral, es decir por la Administración directamente y (iii) judicial¹⁴.

*La liquidación de mutuo acuerdo (arts. 32 y 40 Ley 80 de 1993), constituye un negocio jurídico¹⁵. Un acuerdo negocial entre personas capaces de disponer, regido por las reglas sobre el consentimiento libre de vicios –error, fuerza y dolo– (arts. 1502, 1508 a 1516 CC). **Si no se dejan «salvedades» –concretas y específicas–, las reclamaciones respecto de las prestaciones pendientes de ejecutar no podrán ser reconocidas por el juez del contrato**, dado que ello desconocería el contenido del negocio jurídico (arts. 1602 y 1603 CC). Dicho negocio es susceptible de control judicial, por virtud de salvedades en ella contenidas¹⁶, por los vicios del consentimiento¹⁷ o por eventos sobrevinientes a su perfeccionamiento.*

(...).

Como ya se precisó, la liquidación es un acuerdo de las partes en el que se declararan a paz y salvo. Los acuerdos (otrosíes o adiciones, vgr) que se pacten en desarrollo de la

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 27 de julio de 2023, exp. 39.121, C.P. Guillermo Sánchez Luque.

¹⁴ Cit. “Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de junio de 2010, Rad. 18.971 [fundamento jurídico 4], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 454, disponible en <https://cutt.ly/OQ9KFJH>”.*

¹⁵ Cit. “Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de agosto de 1984, Rad. 3215 [fundamento jurídico 4], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 455, disponible en <https://cutt.ly/OQ9KFJH>”.*

¹⁶ Cit. “Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de octubre de 1980, Rad. 1960 [fundamento jurídico F], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 461, disponible en <https://cutt.ly/OQ9KFJH>”.*

¹⁷ Cit. “Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de junio de 2008, Rad. 16.293 [fundamento jurídico 5.2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 465, disponible en <https://cutt.ly/OQ9KFJH>”.*



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

relación comercial, por el contrario, no tienen necesariamente, ese propósito, justamente porque la relación comercial continúa”¹⁸. (se destaca).

50. Bajo el citado parámetro de unificación, la Sala encuentra infundado el primer reproche formulado en la apelación, pues -según lo planteado por la Sala Plena- el Tribunal sí analizó “*si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto*”. Así, se observa que el Tribunal realizó un ejercicio comparativo entre el contenido de los modificatorios y lo reclamado en sede judicial, pues, más allá de invocar formalmente la pauta establecida en la sentencia del 27 de julio de 2023, se detuvo en cada uno de los otrosíes para concluir que en ellos “*quedó plasmada una expresa declaración de su parte, en el sentido de aceptar que, con los recursos adicionales allí dispuestos se solventaban todos los gastos que pudieran surgir de los nuevos trabajos a su cargo*”.
51. En ese sentido, para el caso concreto, se resolverá de manera negativa el primer problema jurídico planteado, en cuanto el Tribunal no erró al analizar si se consignaron salvedades en los modificatorios, pues dicho ejercicio se realizó conforme a lo establecido en la jurisprudencia de unificación de esta corporación y se encontró que las partes, de forma consensuada, acordaron el contenido de dichos documentos, sin que las manifestaciones generales del contratista en los otrosíes 3 y 4 -relativos a la ampliación de plazo- consistieran en una expresión concreta que relevara la voluntad de las partes contenida en dichos acuerdos. En ese sentido, no se señaló llanamente que la ausencia de reservas en los otrosíes fuese un impedimento para estudiar la prosperidad de las pretensiones, sino que se cotejó el motivo de celebración de cada uno de esos acuerdos de cara a lo que se reclama en el presente proceso.
52. Ahora bien, dado que el segundo motivo para negar las pretensiones se fundamentó, igualmente, en la falta de prueba de las salvedades aducidas frente al acta de liquidación bilateral, la Sala se referirá a este aspecto con el fin de evaluar la procedencia del motivo de reproche enfocado en contra de este aspecto.

Sobre la acreditación de las salvedades en el balance final de cuentas

53. A la luz de las reglas jurisprudenciales descritas, se destaca que, si bien la inexistencia de salvedades no puede ser invocada, *per se*, para dejar de examinar los acuerdos modificatorios suscritos durante la ejecución contractual, dicha pauta es distinta a la que debe aplicarse frente al contenido de la liquidación bilateral, debido a su naturaleza como cruce de cuentas de la relación comercial.
54. Esta Sala ha reconocido que la liquidación tiene un alcance definitorio de la relación contractual y ostenta el carácter de negocio jurídico, de manera que, en el acto de finiquito de mutuo acuerdo -o en un documento separado, previo o concomitante-, deben quedar reflejadas las salvedades respecto de aquellos asuntos en los que las partes no lograron llegar a arreglos. La consecuencia de esa omisión es entender que el contrato se cerró en el estado que declara el acta, es decir, sin

¹⁸ *Cit.* Nota al pie de página 15.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

reparo o conflicto sobre los puntos que no fueron excluidos expresamente de la negociación. No obstante, también se ha indicado que dichas salvedades no constituyen *per se* un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción, sino que revelan un presupuesto de orden material encaminado a establecer qué aspectos no fueron objeto de acuerdo, o respecto de los cuales se mantienen criterios de inconformidad, lo que incide de manera directa en la prosperidad de las pretensiones formuladas¹⁹.

55. En ese sentido, la parte interesada no solo cuenta con la carga probatoria de acreditar que dichas advertencias se realizaron, sino también cuál fue su alcance concreto, con la finalidad de que el juzgador pueda cotejarlas respecto de lo reclamado en sede judicial. El objeto de lo anterior es constatar que el extremo convocado (en este caso, Ecopetrol S.A.) no se vea sorprendido con pedimentos relacionados con aspectos que debieron ser materia de discusión en la etapa de liquidación, según el alcance que las partes hayan otorgado a dicho acto convencional -en este caso, por el régimen jurídico del negocio- y, que -conforme a lo acordado en la citada cláusula trigésimo cuarta del contrato- fue establecida para realizar el corte de cuentas final, dirigido a declararse a paz y salvo.
56. En el caso concreto, del contenido de la liquidación bilateral del contrato se evidencia que, después de la suscripción de los acuerdos adicionales e, inclusive, a la finalización de las actividades y al recibo de la obra, Ecopetrol S.A. admitió transferir al contratista un saldo en su favor por \$65'532.823 con sustento en el "*reconocimiento económico aprobado en el Comité de Compras y Contratación de GRI realizado el 18 de diciembre de 2017*" -con posterioridad al recibo de la obra, del 21 de mayo de 2016-, producto de las labores llevadas a cabo para satisfacer el objeto contractual²⁰.
57. Ahora bien, aunque el demandante hace alusión a los reparos frente al del acta de liquidación del contrato, de conformidad con lo consignado en el anexo 1 de ese documento, la Sala debe reiterar que dicho archivo no obra en el plenario -como la propia demandante lo aceptó en su recurso-. Ello impide analizar su materialidad y cotejar si el mismo se corresponde con la reclamación por la supuesta afectación económica padecida por causas atribuibles a la entidad contratante. Aunque en la apelación se afirmó que la mención de las salvedades en el acta de liquidación era prueba suficiente de su existencia, se debe reiterar que dicho acápite es insuficiente para estudiar de fondo las pretensiones de la demanda, pues, según lo explicado, se torna imprescindible examinar su contenido concreto y específico para validar que las mismas guarden concordancia con las reclamaciones judiciales impetradas en esta sede.
58. No se trataba, pues, de probar únicamente que dichas salvedades se expresaron en el oficio con radicado 1-2018-079-846 del 1 de marzo de 2018, sino de acreditar ante el juzgador en qué consistieron. Así lo analizó el tribunal de primera instancia, al sostener que, aunque en el acta de liquidación bilateral se dejó la anotación

¹⁹ Sentencia del 9 de diciembre de 2025, exp. 72.623, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

²⁰ Como tópicos puntuales, se enunciaron: "*ingeniería para las obras objeto del contrato*", "*mayor permanencia en obra*" y "*sobrecostos en suministro de accesorios eléctricos*".



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

relacionada con ese instrumento, “no obra en el expediente dichos anexos a los que se hace referencia en el acta de liquidación, sin que pueda la Sala entrar a estudiar los motivos de sus inconformidades, prueba que se encontraba a cargo de la demandante”.

59. En ese sentido, era deber del demandante demostrar el contenido de las salvedades esgrimidas en contra del acto de liquidación del negocio, si consideraba que con ese cruce de cuentas no se restableció la afectación económica a la que se refirió en la demanda. Al respecto, la Subsección destaca que, a la luz del principio de carga de la prueba, consagrado en el artículo 167 del CGP: “*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”, pauta que fue empleada correctamente por el *a quo* para dar solución a este punto específico. Pese a ello, la parte actora no logró acreditar el incumplimiento de la entidad demandada, supuesto imprescindible para analizar la indemnización pecuniaria reclamada como consecuencia de la responsabilidad contractual de su cocontratante. Ello es concordante con lo plasmado en el artículo 245 *eiusdem*, según el cual “*Las partes deberán aportar el original del documento cuando estuviere en su poder, salvo causa justificada*” (norma igualmente aplicada por el *a quo*), deber exigible a la contratista, justamente, por tratarse de un instrumento que provino de ella.
60. En particular, se observa que no obra prueba alguna que demuestre el alcance de la inconformidad del demandante respecto del contenido del balance final de cuentas y que permita acreditar sus reproches respecto de los saldos supuestamente pendientes de reconocimiento causados (según su propio dicho) por la entrega de la ingeniería de detalle al contratista, lo que habría conllevado, en unos casos, a la disminución de cantidad de obra y en otros a modificar los ítems inicialmente previstos²¹.
61. Ligado a ello, se encuentra que la parte demandante no expresó ninguna inconformidad frente al decreto probatorio realizado por el *a quo*, a pesar de que, con los documentos aportados y decretados como prueba no se podía acreditar el contenido de su inconformidad frente al acta de liquidación bilateral, específicamente, el soporte del reproche alegado, ante la ausencia del anexo 1 en el que supuestamente se concretaron y especificaron las razones de las salvedades, las cuales, se reitera, no fueron acreditadas en el *sub examine*. Bajo esta línea, no le asiste razón a la apelante al reprochar al tribunal que no hubiese decretado de oficio la señalada prueba, toda vez que esta potestad del juzgador no desplaza la carga probatoria²² que -según se vio- está radicada primariamente en

²¹ Al respecto, se pone de presente que el decreto probatorio, en materia documental, únicamente contempló los archivos negociales arrimados al proceso con la demanda y su contestación, sin ordenar la incorporación completa del expediente contractual, determinación que no fue cuestionada por las partes. Además se contemplaron como testigos Rubén Darío Vega Carvajal, Víctor Erazo Juan Carlos Silva, Fabio Alberto Gómez Castillo y Omar Serrano; sin embargo, el medio probatorio testimonial no tiene la idoneidad para rebatir el balance del acta de liquidación bilateral, ni acreditar el contenido de las salvedades que se habrían consignado en el anexo 1 del cruce final de cuentas. Aunado a ello, aun cuando durante la audiencia de pruebas los testigos rindieron sus declaraciones, el *a quo* no se pronunció sobre su contenido, ni las relacionó con la resolución del caso concreto en la sentencia de primera instancia, sin que ese aspecto fuera cuestionado a través de la impugnación.

²² Como lo ha señalado esta sala de decisión, “no es de recibo el argumento elevado por la parte demandante en sede de apelación, según el cual el juez de primera instancia podía decretar de oficio la incorporación del documento E1012-015997, pues esta es una carga que le correspondía a la demandante. Se precisa que la



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

cabeza de la actora como parte interesada en la demostración de su dicho²³, y que tuvo la oportunidad de cumplir en las oportunidades previstas en el artículo 212 del CPACA.

62. A lo anterior se debe sumar que la entidad demandada incumplió con el deber contemplado en el párrafo primero del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011²⁴ y que le imponía aportar el expediente contractual de la actuación objeto del proceso. Dicha omisión no relevaba al demandante de acreditar los motivos de hecho en que fundó sus pretensiones, ni subsanó su conducta complaciente con el decreto e incorporación de pruebas, por lo que la ausencia de la salvedad en el expediente judicial evidenció la insuficiente actividad probatoria del recurrente; la norma referida en antelación prevé que “[l]a *inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto*”, por lo que, en este caso, es procedente remitir copia de esta providencia a las entidades disciplinarias para que examinen si la conducta evidenciada da lugar a la configuración de la citada consecuencia legal. Lo anterior se sustenta, igualmente, en el deber previsto en el artículo 38 (numeral 25) de la Ley 1952 de 2019, conforme al cual son deberes de todo servidor público “[d]enunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley” (subrayado añadido).
63. En concordancia con lo señalado, la Sala advierte que en esta instancia tampoco hay lugar a decretar pruebas de oficio debido a que no se encuentra un escenario en el que se necesite esclarecer sobre un punto oscuro del conflicto -de acuerdo con el presupuesto previsto en el artículo 213 del CPACA-, sino que, por el contrario, evidencia la falta de idoneidad y de suficiencia del material aportado por el demandante para acreditar la salvedad alegada respecto del acta de liquidación bilateral; sin que le corresponda al operador judicial suplir oficiosamente dicha carga, máxime cuando el interesado no emprendió los actos procesales correspondientes para que la accionada aportara el expediente contractual.
64. Con fundamento en lo hasta aquí expuesto, esta jurisdicción no puede examinar los reproches realizados por Proing S.A. en su apelación en cuanto a los sobrecostos no reconocidos por Ecopetrol, debido a que la demandante no demostró el alcance de las salvedades respecto del cruce final de cuentas realizado de manera bilateral entre los contrayentes del contrato 5221544 de 2015. Así lo ha decidido esta Sala en anteriores oportunidades, al señalar lo siguiente:

“Dado su alcance definitorio de la relación contractual y su carácter de negocio jurídico, en el acto de finiquito de mutuo acuerdo deben quedar reflejadas las

facultad para decretar pruebas de oficio, establecida en el artículo 213 del CPACA, tiene como finalidad el esclarecimiento de la verdad frente a puntos que se tornen oscuros o difusos, pero no para suplir la carga de la prueba que les corresponde a las partes” (Sentencia del 1 de julio de 2025, exp. 63.532, C.P. María Adriana Marín).

²³ Además de lo expuesto, el artículo 78 del CGP (numeral 10) exige a las partes “*Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir*” (subrayado añadido).

²⁴ “**Contestación de la demanda.** Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá: (...)”

PARÁGRAFO 1. Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

salvedades respecto de aquellos asuntos en los que las partes no lograron llegar a arreglos, pues de lo contrario se entenderá que el contrato se cerró en el estado que declara el acta, es decir, sin reparo o conflicto sobre los puntos que no fueron excluidos expresamente de la negociación.

De esta forma, el estudio de las pretensiones está hilado, de forma ineludible, a la existencia de salvedades, no porque éstas constituyan un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción, sino porque revelan un presupuesto de orden material en punto a establecer cuáles aspectos no fueron objeto de acuerdo, o respecto de los cuales se mantienen criterios de inconformidad o autonomía, incidiendo de manera directa en la prosperidad de las pretensiones formuladas”²⁵.

65. Así, la ausencia de acreditación del alcance de las salvedades impide a esta colegiatura constatar que las reclamaciones formuladas en esta sede judicial hayan guardado concordancia con aquellos reparos advertidos en sede administrativa, e impone declarar la improsperidad del cargo de la apelación sustentado en este punto.
66. De ese modo, el segundo problema jurídico debe ser resuelto de manera negativa, al concluir que el tribunal no erró al imponer al demandante la carga probatoria de allegar copia del oficio en el que habrían quedado consignadas las salvedades alegadas en contra del contenido de la liquidación bilateral del contrato, de forma que el fallo no vulneró los principios de buena fe, confianza legítima y acceso a la administración de justicia. Dado que ese documento se encontraba en su poder, no es posible concluir que dicha exigencia se constituya en una carga desproporcionada a cargo del demandante, y que tampoco podía ser suplida por el juzgador en ejercicio de sus potestades oficiosas. Por consiguiente, la Sala se releva de examinar el tercer problema jurídico, porque no se demostró el alcance del reproche en contra de la liquidación bilateral del negocio y, por ende, no es viable analizar la imputación de responsabilidad contractual que se enfiló en la demanda.

Conclusiones

67. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección resolverá desfavorablemente el recurso presentado por Proing S.A. y confirmará la sentencia de primera instancia, recapitulando que:
68. El contrato examinado en esta ocasión se encuentra exceptuado de la aplicación del EGCAP, al haber sido celebrado por Ecopetrol S.A., sociedad actos y contratos se rigen por el derecho privado -normas de derecho civil y comercial-.
69. La liquidación del contrato en el caso concreto tuvo como objeto realizar el cierre definitivo de las cuentas del negocio -según lo convenido en él-, para establecer el saldo final adeudado entre las partes con el objeto de realizar los acuerdos y transacciones necesarios para declararse en paz y salvo respecto de lo acontecido durante la ejecución contractual. Por ende, las declaraciones y los acuerdos que allí se suscriban tienen un efecto vinculante para las partes de conformidad con el artículo 1602 del Código Civil y deben ser cumplidos de conformidad con los postulados de la buena fe.

²⁵ Sentencia del 9 de diciembre de 2025, exp. 72.623, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

70. Conforme a la jurisprudencia de unificación de esta corporación, la ausencia de salvedades en los instrumentos modificatorios del contrato estatal no condiciona de forma automática la posibilidad de que el juez de la causa estudie los reclamos del contratista, sino que aquél debe analizar, en cada caso, el alcance de los acuerdos alcanzados por los contrayentes. Dado que el tribunal de primer grado efectuó ese análisis en su fallo -más allá de dejar de estudiar el fondo del asunto por el hecho de no haberse presentado salvedades en los otrosíes-, la decisión debe ser confirmada.
71. Tal y como lo reconoció la accionante en su recurso, ésta no cumplió con la carga de la prueba asignada en cabeza suya, debido a que no allegó elementos probatorios que permitieran acreditar el alcance de sus inconformidades respecto del cruce de cuentas contenido en el acta de liquidación bilateral del negocio del 15 de mayo de 2018. La actora tampoco cuestionó el decreto probatorio del *a quo* en el que no se incorporó al plenario el documento en que habrían quedado consignadas esas reservas -anexo 1 de la liquidación-, omisión que tampoco podía ser suplida por la potestad del tribunal de decretar pruebas de oficio.
72. La parte demandada desatendió el deber legal consagrado en el artículo 175 del CPACA (párrafo 1°) de aportar el expediente contractual, lo cual trae como consecuencia legal la posible configuración de falta gravísima del funcionario encargado, lo que impone a esta Sala compulsar y remitir copias de esta providencia a las instancias competentes para su investigación.

La condena en costas

73. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, modificado con el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, y según lo establecido en el numeral primero del artículo 365 del CGP, para el caso particular procede la condena en costas, en esta instancia, a la demandante²⁶, porque el recurso de apelación será resuelto desfavorablemente. A su vez, la liquidación de las costas la hará el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 *ejusdem*.
74. Dentro de los conceptos comprendidos por las costas procesales se encuentran las agencias en derecho (artículo 361 del CGP). En la medida en que, en la segunda instancia, se verificó la gestión de la parte demandada, que actuó a través de su apoderado, se opuso a los argumentos del recurso de apelación y solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, la Sala estima que dicha circunstancia es suficiente para que se disponga ese concepto en su favor.
75. El Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, establece que

²⁶ En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.



Radicación: 13001-23-33-000-2019-00372-01 (73456)
Demandante: Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.
Demandados: Ecopetrol S.A.
Referencia: Controversias contractuales

para la fijación de agencias en derecho debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes. También señala que, en los “*procesos declarativos en general*”, en segunda instancia deben establecerse entre 1 y 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

76. En ese sentido, las agencias para esta instancia se fijan a cargo de Proyectos de Ingeniería S.A. – Proing S.A. -*derrotada*-. Dicha suma corresponderá al equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de la presente providencia, en favor de Ecopetrol S.A.
77. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 30 de julio de 2024, proferida el Tribunal Administrativo de Bolívar, conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia a la apelante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho, se fija la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de Ecopetrol S.A. y a cargo de Proyectos de Ingeniería S.A. –Proing S.A.

TERCERO: REMITIR, por Secretaría, copia de la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación y a la Gerencia de Control Disciplinario de Ecopetrol S.A. (o la dependencia que haga sus veces), a fin de que se investigue la posible comisión de una conducta disciplinable en cabeza del funcionario encargado de remitir a este proceso el expediente del contrato No. 5221544 del 30 de enero de 2015.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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



VF