

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Alcance – Ley 80 de 1993 artículo 60 – Contratos que requieren liquidación**

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que para el momento de suscripción del contrato se encontraba vigente con la modificación introducida por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, disponía que los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolonguen en el tiempo y los demás que lo requieran serían objeto de liquidación, etapa en la cual se debía dejar constancia de “los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”.

### **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL- Bilateral - Acta de liquidación bilateral - Cierre de la relación contractual – Buena fe – Desconocimiento siempre que exista un vicio del consentimiento – Salvedades – Conocimiento en sede judicial**

Cuando la liquidación se suscribe de mutuo acuerdo, aquella se erige en un verdadero negocio jurídico, cuya finalidad es llevar a cabo el cierre de la relación contractual. Allí, “las partes recogen los elementos jurídico-económicos relevantes ocurridos en la ejecución del contrato, acuerdan los ‘ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar’, y llegan (...) a un resultado final que expresa ‘los acuerdos, conciliaciones y transacciones (...) para poner fin a las divergencias presentadas (...)”.

A este acuerdo le resultan aplicables los principios de normatividad y de buena fe, en virtud de los artículos 1602 y 1603 del Código Civil, por lo que los convenios que se logren en la etapa de liquidación no pueden ser desconocidos por las partes, salvo que se alegue algún vicio del consentimiento. De este modo, las divergencias que surjan en esta etapa deben ser consignadas oportunamente en el acta de liquidación bilateral.

En línea con lo anterior, la liquidación del contrato es el momento para que los extremos de la relación negocial efectúen el balance final de cuentas y expresen las inconformidades que se hayan presentado durante la ejecución. En esta etapa, se impone a las partes el deber de revisar todas las vicisitudes que acontecieron mientras se ejecutaban las prestaciones, y se plasmen aquellos puntos que no quedaron satisfechos con la negociación final, para que posteriormente puedan ser reclamados en sede judicial.

### **SALVEDADES EN ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL– No pueden ser manifestaciones genéricas – Acreditación de la prueba de la salvedad**

La Sección Tercera ha afirmado, además, que las salvedades o manifestaciones de inconformidad que se plasmen en el acta de liquidación deben ser concretas y específicas.

[...]

[...] si la salvedad que el contratista consigna en el acta de liquidación bilateral consiste en una remisión a otro documento que no fue aportado al plenario, pero obran en el expediente otros medios probatorios que permitan establecer su contenido, será procedente el estudio de las pretensiones que guarden correspondencia con los aspectos allí señalados.

### **MODALIDAD DE PAGO - Precio global**

En virtud de la autonomía de la voluntad, las partes de un negocio jurídico pueden pactar la modalidad de pago que mejor se ajuste a sus necesidades. Dentro de estas posibilidades, se encuentran las modalidades de pago a precio global o llave en mano, precios unitarios, administración delegada, reembolso de gastos, entre otros. La modalidad de pago a precio global conlleva implicaciones en cuanto a los riesgos que asumen las partes en la ejecución del contrato.

### **MODALIDAD DE PAGO – Precio global – Asunción de riesgos – Mayores cantidades de obra – Riesgo asumido por el contratista**

La modalidad de pago a precio global conlleva implicaciones en cuanto a los riesgos que asumen las partes en la ejecución del contrato. Así, esta Corporación ha reconocido que “en los contratos a precios globales, la obligación de mayores cantidades de obra es asumida, en principio, por el contratista, pues el precio pactado remunera todas las actividades necesarias para ejecutar el contrato”. En la misma línea, esta Subsección ha sostenido que en los contratos pactados a precio global, “[e]l contratista asume la ejecución total de la obra hasta su entrega, lo que implica que, si debe emplear mayores o menores cantidades de obra para completarla, ello es un riesgo intrínseco a su labor, pues la entidad contratante tan solo deberá pagar la suma fija pactada”.

### **LÍMITES DE LOS RIESGOS – Modalidad de pago a precio global – Costos adicionales ajenos al objeto – No lo asume el contratista**

Ahora bien, la asunción de las obligaciones contractuales en la modalidad de precio global encuentra un límite cuando los costos adicionales tienen causa en prestaciones ajenas al objeto convenido, perjuicios derivados del incumplimiento del contratante o eventos que se puedan enmarcar en los supuestos de un desequilibrio económico (teoría de la imprevisión, hecho del príncipe o ius variandi).



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

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., primero (1°) de julio de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01452-01 (63.532)**

**Actor: CONSTRUCTORA COLOMBIANA S.A.S. E  
INVERSIONES GRABA S.A.S., INTEGRANTES DEL  
CONSORCIO ESTACIONES FORPO COLOMBIA**

**Demandado: FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: LEY 1437 DE 2011 – CONTROVERSIAS  
CONTRACTUALES**

*Temas: ALCANCE DE LA LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO REGIDO POR EL EGCAP: Establece el cierre definitivo del negocio jurídico e impone la necesidad de dejar salvedades concretas respecto de los asuntos que no sean objeto de acuerdo / SALVEDADES EN EL ACTA DE LIQUIDACIÓN: El material probatorio que obra en el proceso debe dar cuenta de su contenido para que proceda el estudio de las reclamaciones del contratista en sede judicial / MODALIDAD DE PAGO A PRECIO GLOBAL: En principio, el precio pactado remunera todas las actividades necesarias para ejecutar el contrato.*

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia del 11 de diciembre de 2018<sup>1</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

El 17 de junio de 2013, los integrantes del Consorcio Estaciones FORPO Colombia presentaron demanda<sup>2</sup>, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra del Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, con la pretensión de que se declare la ruptura del equilibrio económico del contrato No. 062-3 de 2009 y se reconozca el valor actualizado de las obras ejecutadas con sus intereses moratorios.

---

<sup>1</sup> Fls. 298 – 321, c. ppl.

<sup>2</sup> Fls. 3 – 24, c1.



## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda:

Mediante demanda radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 17 de junio de 2013<sup>3</sup>, los integrantes del Consortio Estaciones FORPO Colombia<sup>4</sup> (en adelante, el contratista o el consorcio), en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, previsto en el artículo 141 del CPACA, se dirigieron en contra del Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (en adelante, el Fondo o FORPO), con el propósito de obtener las siguientes declaraciones y condenas (se transcriben de forma literal):

#### **PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

*La parte actora solicita del H. Tribunal que se condene al FONDO en virtud de esta acción contractual, previa declaratoria de ruptura del equilibrio económico del contrato, a pagar las sumas que por los montos y conceptos enseguida se precisan, con fundamento en el mismo desequilibrio contractual que varió la ecuación financiera, a lo cual contribuyó desde el principio el desconocimiento de los pliegos y la imposición de un texto contractual, amén de las exigencias de mayores cantidades de obra y la necesidad de soportar conductas moratorias respecto de las prestaciones debidas por el contratante.*

#### **Pretensión principal.**

- 1. Se declare que el FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA NACIONAL, con ocasión de la ejecución del contrato 062-3 de 2009 celebrado entre el mismo y EL CONSORCIO ESTACIONES FORPO DE COLOMBIA se enriqueció sin justa causa y que el CONSORCIO se empobreció correlativamente en el mismo monto de \$713'520.617, conforme a las razones y hechos expuestos en la causa petendi de este libelo.*
- 2. Consecuencialmente se condene al contratante a pagar al contratista la suma de \$713'520.617 de conformidad con la relación de obras ejecutadas, sus costos históricos y las erogaciones que el contratista debió efectuar para entregar a satisfacción lo contratado y lo exigido por el Fondo contratante.*
- 3. La condena debe incluir los intereses moratorios y el reajuste monetario, aplicados al monto del total de la condena impetrada, de acuerdo con la práctica jurisprudencial todo calculado desde el momento que se hizo la reclamación formal ante el FONDO y hasta la fecha en que se haga efectivo su pago en virtud de la sentencia que aquí se demanda.*

#### **Pretensión subsidiaria.**

*En caso de no prosperar la pretensión con fundamento en la actio in rem verso, solicito como pretensión subsidiaria, que se declare al contratante responsable del incumplimiento del contrato y de los perjuicios de él derivados, lo cual se*

<sup>3</sup> La demanda se presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y se remitió por competencia al Tribunal Administrativo de Antioquia mediante auto del 18 de julio de 2013 (fls. 29 – 30, c1).

<sup>4</sup> Constructora Colombiana S.A.S. e Inversiones Graba S.A.S.



*origina en razón de la ejecución de la relación contractual de que aquí se trata y condenar al Fondo demandado a favor del Consortio demandante por el referido incumplimiento.*

- 1. Consecuencialmente se condene al contratante a pagar al contratista la suma de \$713'520.617 de conformidad con la relación de obras ejecutadas, sus costos históricos y las erogaciones que el contratista debió efectuar para entregar a satisfacción lo contratado y lo exigido por el Fondo contratante.*
- 2. La condena debe incluir los intereses moratorios y el reajuste monetario, aplicados al monto del total de la condena impetrada, de acuerdo con la práctica jurisprudencial todo calculado desde el momento que se hizo la reclamación formal ante el FONDO y hasta la fecha en que se haga efectivo su pago en virtud de la sentencia que aquí se demanda<sup>5</sup>.*

En la audiencia inicial, durante la etapa de saneamiento del proceso, el tribunal requirió a la parte demandante para que precisara sus pretensiones principales y subsidiarias, en tanto los hechos de la demanda se orientaban a la declaratoria de un desequilibrio económico contractual, y no a la configuración de un enriquecimiento sin causa. En respuesta, el actor precisó que su pretensión principal era que se declarara la ruptura del equilibrio económico del contrato y que, de manera subsidiaria, se reconociera la existencia de un enriquecimiento sin causa<sup>6</sup>.

### **1.1. Los fundamentos de hecho:**

La parte actora sustentó sus pretensiones en los fundamentos fácticos que, en síntesis, se expresan a continuación:

1. El FORPO y el consorcio suscribieron el contrato No. 062-3 del 19 de junio de 2009, cuyo objeto fue el diseño y la construcción de la estación de Policía de Envigado, Antioquia. La entidad fijó el plazo de ejecución desde el 1 de julio hasta el 23 de diciembre de 2009, a pesar de que el pliego de condiciones del proceso de selección establecía un término de 7 meses.
2. En ejercicio de su posición dominante, el Fondo introdujo en el contrato una cláusula ineficaz porque le asignó al consorcio riesgos que no fueron debidamente identificados.
3. A su vez, el FORPO impuso cambios en algunas condiciones del acuerdo, relacionadas con: (i) el aumento del área inicial de construcción, (ii) la exigencia de

---

<sup>5</sup> Fls. 12 – 13, c1.

<sup>6</sup> Fl. 113, c1 y 298, c. ppl.



una cubierta en concreto en lugar de una metálica, (iii) la disminución del plazo, (iv) la reducción del valor del anticipo del 40% al 30%, y (v) suspensiones causadas por el invierno y por demoras en la obtención de la licencia de construcción, las cuales fueron circunstancias ajenas al contratista. Estas modificaciones generaron que el valor ejecutado superara el inicialmente pactado y fueron determinantes para la ruptura del equilibrio económico.

4. Una vez se inició la ejecución del contrato, la interventoría advirtió la diferencia en las especificaciones técnicas de la cubierta y el consorcio realizó la respectiva reclamación al fondo. Al no obtener una respuesta de la entidad, y en atención a las recomendaciones del interventor para no incurrir en un incumplimiento, el contratista ejecutó la obra de acuerdo con el diseño aprobado por el FORPO.

5. A las demoras causadas por las suspensiones del contrato se sumó el requerimiento de aprobación de los diseños por un comité conformado por el Fondo y la Policía Nacional, exigencia que no se encontraba prevista en el pliego de condiciones.

6. El FORPO recibió la obra a satisfacción y el consorcio plasmó sus reservas en el acta de liquidación bilateral, para lo cual se remitió a las comunicaciones IN1101 – 000130 del 13 de enero de 2011, S1104-001566 del 04 de abril de 2011, IN1105-002063 del 9 de mayo de 2011, entre otras.

## **1.2. Los fundamentos de derecho:**

El actor invocó como fundamentos de derecho los artículos 27 y 50 de la Ley 80 de 1993, 1602 del Código Civil y la figura del enriquecimiento sin justa causa.

## **2. Actuaciones procesales de primera instancia:**

Mediante auto del 19 de noviembre de 2013<sup>7</sup>, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda y ordenó su notificación al Fondo y al Ministerio Público.

---

<sup>7</sup> Fls. 45 – 46, c1.



## **2.1. Contestación de la demanda:**

El 18 de marzo de 2014, el Fondo contestó la demanda<sup>8</sup> y se opuso a las pretensiones de la parte actora.

Manifestó que el consorcio suscribió el contrato y aceptó expresamente el plazo de ejecución y el valor del anticipo, razón por la cual no procedía reclamación alguna por tal concepto. En el mismo sentido, el pliego de condiciones fijó reglas claras para la contratación y ejecución del proyecto, las cuales fueron aceptadas por el demandante al presentar la propuesta.

Agregó que las prórrogas fueron suscritas por iniciativa del consorcio, quien alegaba situaciones que escapaban al control de la entidad contratante, tales como los tiempos requeridos para la expedición de la licencia de construcción y la supuesta ola invernal.

Indicó, además, que el contrato se celebró bajo la modalidad de llave en mano, con precio global y plazo fijo, circunstancia que implicaba que el contratista debía elaborar integralmente los estudios, planos arquitectónicos y diseños, así como fijar el presupuesto total de la obra conforme al valor ofertado en el proceso de selección. En caso de presentarse circunstancias que alteraran las cantidades inicialmente contratadas, correspondía al consorcio presentar un informe ante el Fondo, con el fin de que se evaluara su autorización; gestión que, sin embargo, no fue adelantada por el demandante.

Formuló las siguientes excepciones:

- (i) El consorcio no se manifestó en la audiencia de análisis, distribución y asunción de riesgos.
- (ii) Inexistencia del desequilibrio económico, porque no se acreditaron los elementos esenciales para su configuración.
- (iii) Ineptitud de la demanda por indebida formulación de pretensiones, dado que no se cuestionó la legalidad del acta de liquidación bilateral.
- (iv) El contrato es ley para las partes y el pliego de condiciones establece las reglas bajo las cuales se debe ejecutar el negocio.

---

<sup>8</sup> Fls. 58 – 93, c1. El auto admisorio se notificó el 17 de febrero de 2014 (fl. 49, c1).



- (v) Falta de claridad en los temas materia de discrepancia que quedaron consignados en el acta de liquidación bilateral.

### 3. La sentencia impugnada<sup>9</sup>:

El Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la sentencia del 11 de diciembre de 2018<sup>10</sup>, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas al actor.

Precisó que, en la modalidad de pago a precio global, las partes pactan una suma integral en la que se encuentra incluida la totalidad de los costos de ejecución y solo puede ser modificada por circunstancias excepcionales, imprevistas y ajenas a las partes.

Previo a analizar el fondo del asunto, el tribunal advirtió que en el expediente obraba el acta de liquidación bilateral del contrato de obra 062-3 de 2009. En este documento, el consorcio se reservó la facultad de reclamar el pago de *“los desequilibrios económicos contractuales”* señalados en el oficio del 28 de diciembre de 2010, con radicado E1012-015997, escrito que no fue allegado al proceso por ninguna de las partes.

Indicó que, si bien existían otras comunicaciones en las que se hacía alusión al oficio E1012-015997, tal referencia resultaba insuficiente para establecer con certeza el contenido de la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral. En consecuencia, la ausencia de dicho documento impedía un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

<sup>9</sup> En la audiencia inicial se decretaron las siguientes pruebas: (i) las documentales allegados por las partes; (ii) se exhortó a la firma 2C Ingenieros S.A. para que allegara el informe final de interventoría del contrato 062-3 de 2009; (iii) los testimonios de Liliana Alarcón Torres (supervisora del contrato), Idelfonso Yepes Durango (residente de interventoría), Jorge Camargo (personal administrativo del contrato) y Fernando Obando Gallego (director de obra); (iv) el dictamen pericial aportado por la demandante con la descripción de las obras y el análisis de precios unitarios en su integridad (fls. 112 – 118, c1).

<sup>10</sup> Fls. 369 – 371, c. ppl.



#### **4. Recurso de apelación:**

El 11 de enero de 2019<sup>11</sup>, el actor interpuso el recurso de apelación<sup>12</sup> en contra de la decisión de primera instancia, solicitando que la misma sea revocada y que, en su lugar, se concedan las pretensiones de la demanda.

Cuestionó que el tribunal hubiera omitido pronunciarse sobre las pretensiones subsidiarias, formuladas con fundamento en la figura del enriquecimiento sin causa, al considerar que estas no podían ser desestimadas con base en la supuesta ausencia de salvedades concretas en el acta de liquidación bilateral.

Sostuvo que las inconformidades del consorcio podían encontrarse consignadas en comunicaciones conocidas por las partes durante la ejecución del contrato, sin que resultara exigible su transcripción literal en el acta de liquidación, siempre que dichas comunicaciones se individualizaran de manera clara y precisa.

Adicionalmente, hizo referencia a un oficio del 2 de marzo de 2011, en el cual se formularon observaciones al proyecto de acta de liquidación bilateral, se solicitó el restablecimiento del equilibrio económico del contrato y se invocó el documento E1012-015997, el cual, por ser fundamental para el estudio de las pretensiones, podía ser solicitado de oficio por el fallador.

Finalmente, aseguró que las alteraciones al valor del contrato obedecieron a exigencias del Fondo en ejercicio de su posición dominante.

Por medio del auto del 18 de enero de 2019<sup>13</sup>, el tribunal concedió el recurso de apelación, y ordenó remitir el expediente a esta Corporación para que decidiera sobre su admisibilidad.

---

<sup>11</sup> La sentencia se notificó el 12 de diciembre de 2018 y el período de vacancia judicial transcurrió entre el 20 de diciembre de ese año y el 10 de enero de 2019. En ese sentido, el término para presentar el recurso de apelación corrió desde el 13 de diciembre de 2018 hasta el 17 de enero de 2019. Comoquiera que el recurso se presentó el 11 de enero de 2019, se evidencia que fue oportuno.

<sup>12</sup> Fls. 324 – 328, c. ppl.

<sup>13</sup> Fl. 330, c. ppl.



## 5. Trámite en segunda instancia:

Mediante proveído del 22 de marzo de 2019<sup>14</sup>, se admitió el recurso y en providencia del 29 de abril siguiente<sup>15</sup>, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión y rindiera concepto, respectivamente<sup>16</sup>.

El actor presentó sus alegaciones finales<sup>17</sup>, reiterando los argumentos expuestos en la apelación y agregó que la prueba testimonial<sup>18</sup>, así como las piezas documentales que obran en el expediente, dan cuenta del contenido del oficio E1012-015997. Asimismo, sostuvo que era procedente el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, incluso tratándose de contratos celebrados bajo la modalidad de precio global.

Por su parte, el fondo presentó sus alegatos de conclusión<sup>19</sup> y solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia, por cuanto el demandante no allegó la comunicación en la cual se habrían formulado las reclamaciones referidas en el acuerdo de liquidación. Además, reiteró que no se acreditaron hechos constitutivos de un desequilibrio económico del contrato, motivo por el cual no era procedente su reconocimiento.

El Ministerio Público guardó silencio.

En el índice 12 del aplicativo SAMAI obra un escrito radicado ante esta Corporación, el 19 de julio de 2023, con la solicitud de ser incorporado como sustento de la apelación. El artículo 247 del CPACA establece que *“el recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación”*; dicho término corrió hasta el 17 de enero de 2019, circunstancia que evidencia su extemporaneidad.

Finalmente, mediante auto del 20 de mayo de 2025, notificado por estado del 23 de mayo siguiente, se advirtió que el disco compacto en el cual reposa la grabación del testimonio del señor Jorge Eliecer Camargo Coronado, rendida el 18 de

---

<sup>14</sup> Fl. 336, c. ppl.

<sup>15</sup> Fl. 339, c. ppl.

<sup>16</sup> El término para que las partes presentaran alegatos de conclusión transcurrió entre el 13 y el 24 de mayo de 2019, y el término para que el Ministerio Público conceptuara corrió del 27 de mayo al 10 de junio del mismo año.

<sup>17</sup> Fls. 344 – 358, c. ppl.

<sup>18</sup> Declaración de Liliana Alarcón, supervisora del contrato.

<sup>19</sup> Fls. 340 – 343, c. ppl.



noviembre de 2014 ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander<sup>20</sup>, se encontraba en estado de deterioro y no permitía la lectura de su contenido. Por este motivo, se ordenó la reconstrucción parcial del expediente y se requirió a las partes y al tribunal para que remitieran a este proceso el archivo respectivo.

En providencia del 24 de junio de 2025, este despacho declaró la reconstrucción parcial del expediente<sup>21</sup>.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Jurisdicción y competencia del Consejo de Estado:

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo juzgará las controversias y los litigios relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública, naturaleza que ostenta el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional<sup>22</sup>.

Por otra parte, la Sala es competente para resolver este proceso en segunda instancia, toda vez que el artículo 150 del CPACA dispone que el Consejo de Estado “(...) conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación (...)”.

Adicionalmente, esta Subsección conoce del asunto debido al recurso de apelación interpuesto por los miembros del Consortio Estaciones FORPO Colombia, dado que la cuantía de la demanda se estimó en \$713'520.617, mientras que el monto exigido para que un proceso adelantado en ejercicio del medio de control de controversias contractuales tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación ascendía a \$294.750.000<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Despacho comisorio designado para recibir el testimonio.

<sup>21</sup> Índice 27 de Samai.

<sup>22</sup> El Decreto 2361 de 1954 creó al Fondo Rotatorio de las Fuerzas de Policía. Mediante el Acuerdo 022 de 1998, reiterado en el Acuerdo 12 de 2001, se adoptó el estatuto de esta entidad, al precisar que, para todos los efectos, se denominará Fondo Rotatorio de la Policía y determinar que es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Defensa, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

<sup>23</sup> 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes en el 2013, año en el que se presentó la demanda.



## **2. Legitimación en la causa:**

Los integrantes del Consortio Estaciones FORPO Colombia están legitimados en la causa por activa, pues el consorcio fue parte en el contrato 062-3 de 2009, sobre el cual recaen las pretensiones invocadas. A su vez, el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional está legitimado en la causa por pasiva en cuanto suscribió el contrato objeto de la controversia.

## **3. Oportunidad del medio de control:**

El literal j del numeral 2 del artículo 164 del CPACA establece que el medio de control de controversias contractuales caducará en el término de dos años, contado a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.

En relación con los contratos que requieren de liquidación, y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, el ordinal iii) del precitado literal prescribe que el término de caducidad se contará a partir del día siguiente a la firma del acta.

El plazo de ejecución del contrato finalizó el 2 de noviembre de 2010<sup>24</sup> y el acta de liquidación bilateral fue suscrita el 17 de mayo de 2011<sup>25</sup>. El término de caducidad transcurrió hasta el 18 de mayo de 2013. Sin embargo, dicho término se suspendió en virtud del trámite de la conciliación extrajudicial surtido por el consorcio entre el 14 de abril y el 14 de junio de 2013<sup>26</sup>. El plazo se reanudó el 15 de junio siguiente y avanzó nuevamente hasta el 19 de julio del mismo año. Como la demanda se presentó el 17 de junio de 2013, se evidencia que fue oportuna.

## **4. Problema jurídico:**

En primer lugar, la Sala se pronunciará sobre la procedencia de las pretensiones subsidiarias formuladas por la parte actora, con fundamento en la figura del enriquecimiento sin causa. Dependiendo de lo que se defina en relación con esta pretensión, analizará si las pruebas que obran en el expediente permiten establecer el contenido de las salvedades a las cuales aludió el consorcio en el acta de

---

<sup>24</sup> Fls. 47 – 49, c. Anexo de pruebas 4.

<sup>25</sup> Fls. 76 – 80, c. Anexo de pruebas 4.

<sup>26</sup> Fls. 2912 – 2913, c. Anexo pruebas 8.



liquidación bilateral, pese a la ausencia del oficio E1012-015997. De ser así, procederá al estudio de aquellas pretensiones que guarden correspondencia con dichas reservas.

## 5. Hechos probados y material probatorio relevante:

5.1. El Fondo publicó el pliego de condiciones para adelantar el proceso de contratación No. 012-2009, cuyo objeto fue la *“elaboración de levantamiento topográfico, diseño arquitectónico, obras exteriores y urbanismo, estudio de suelos, diseño y cálculo estructural, diseño hidrosanitario interno y externo, diseño eléctrico y apantallamiento, licencias, permisos y construcción de las estaciones de policía a nivel nacional, por el sistema llave en mano, a precio global y plazo fijo; y terminación de estaciones de policía por el sistema llave en mano, a precio global y fijo”*<sup>27</sup>, para 17 grupos que comprendían, en total, 44 estaciones de policía en el territorio nacional.

5.2. El Consortio Estaciones FORPO Colombia fue seleccionado para diseñar y construir la estación de policía de Envigado, Antioquia, para lo cual suscribió con el Fondo el contrato 062-3 de 2009<sup>28</sup> bajo la modalidad de llave en mano, por un valor de \$2.034'706.109 y se fijó el plazo de ejecución hasta el 23 de diciembre de 2009, desde la suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 1 de julio de 2009<sup>29</sup>. Este fue prorrogado hasta el 2 de noviembre de 2010 mediante los *“contratos adicionales”* 01 de 2009<sup>30</sup> y 02 de 2010<sup>31</sup>.

5.3. La firma 2C Ingenieros adelantó la interventoría del contrato 062-3 de 2009 entre el 1 de julio de ese año y el 10 de julio de 2010<sup>32</sup>.

5.4. El Fondo y la interventoría aprobaron el diseño de la estación de policía de Envigado, mediante acta del 17 de diciembre de 2009<sup>33</sup>. El 2 de noviembre de 2010 finalizó el plazo del contrato, por lo que en esa fecha las partes suscribieron el acta final de obra<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Fls. 10 – 50, c. Anexo pruebas 1.

<sup>28</sup> Fls. 2 – 26, c. Anexo pruebas 4.

<sup>29</sup> Fl. 33, c. Anexo pruebas 4.

<sup>30</sup> Fl. 28, c. Anexo pruebas 4.

<sup>31</sup> Fl. 29, c. Anexo pruebas 4.

<sup>32</sup> Fls. 1 – 19, c. Respuesta exhorto No. 070.

<sup>33</sup> Fl. 41, c. Anexo pruebas 4.

<sup>34</sup> Fl. 44, c. Anexo pruebas 4.



5.5. El 17 de mayo de 2011 se firmó el acta de liquidación bilateral<sup>35</sup>.

5.6. En el expediente obra el oficio del 2 de mayo de 2011, con radicado IN1105-002888, mediante el cual la supervisión técnica del contrato rindió informe sobre las reclamaciones presentadas por el consorcio en el documento E1012-015997. Asimismo, se encuentra la respuesta brindada por la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional<sup>36</sup> (en adelante, DIRAF) al precitado informe, contenida en el escrito E1107-008405 del 7 de julio de 2011.

## 6. Análisis del caso:

### 6.1. Pretensiones subsidiarias fundadas en el enriquecimiento sin causa:

Sobre este punto, la Sala observa que la *causa petendi* se estructura en torno al alcance de las obligaciones derivadas del contrato 062-3 de 2009. En consecuencia, resulta evidente que el conflicto sometido a consideración de esta jurisdicción tiene una naturaleza estrictamente contractual<sup>37</sup>, por lo que no es procedente abordar el asunto desde la perspectiva de la responsabilidad extracontractual soportada en pretensiones basadas en el enriquecimiento sin causa<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Fl. 80, c. Anexo pruebas 4.

<sup>36</sup> La DIRAF celebró una serie de contratos interadministrativos con el FORPO, cuya finalidad era adelantar el diseño y la construcción de las estaciones de policía que fueron objeto del proceso de contratación No. 012-2009 adelantado por este último.

<sup>37</sup> En un pronunciamiento reciente, esta Subsección examinó un caso similar en el que se pretendía el estudio de los reclamos con fundamento en el enriquecimiento sin causa, concluyendo que dicha figura no resultaba procedente por tratarse de pretensiones de naturaleza estrictamente contractual. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 18 de noviembre de 2024. Radicación No. 05001-23-33-000-2013-01526-01 (68.539), C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>38</sup> “Así que entonces la autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera (sic) que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere. // **Esta [es] la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.** // Emerge por consiguiente que la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro” (énfasis de la Sala). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 19 de noviembre de 2012. Radicación No. 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24.897), C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



## 6.2. Alcance de la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral:

Con respecto al alcance de la salvedad plasmada en el acta de liquidación bilateral, se precisa que el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional es un establecimiento público de orden nacional. En esa medida, sus contratos se encuentran sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en virtud del artículo 2 de la Ley 80 de 1993.

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que para el momento de suscripción del contrato se encontraba vigente con la modificación introducida por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, disponía que los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolonguen en el tiempo y los demás que lo requieran serían objeto de liquidación, etapa en la cual se debía dejar constancia de *“los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”*<sup>39</sup>.

Cuando la liquidación se suscribe de mutuo acuerdo, aquella se erige en un verdadero negocio jurídico, cuya finalidad es llevar a cabo el cierre de la relación contractual. Allí, *“las partes recogen los elementos jurídico-económicos relevantes ocurridos en la ejecución del contrato, acuerdan los ‘ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar’, y llegan (...) a un resultado final que expresa ‘los acuerdos, conciliaciones y transacciones (...) para poner fin a las divergencias presentadas’ (...)*<sup>40</sup>.

A este acuerdo le resultan aplicables los principios de normatividad y de buena fe, en virtud de los artículos 1602 y 1603 del Código Civil<sup>41</sup>, por lo que los convenios que se logren en la etapa de liquidación no pueden ser desconocidos por las partes, salvo que se alegue algún vicio del consentimiento. De este modo, las divergencias que surjan en esta etapa deben ser consignadas oportunamente en el acta de liquidación bilateral.

<sup>39</sup> Inciso tercero del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007. La redacción de este inciso se conservó con la modificación introducida por el Decreto Ley 19 de 2012.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 21 de octubre de 2022. Radicado No. 25000-23-26-000-2011-00557-01 (59.773), C.P.: José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ.

<sup>41</sup> *“Artículo 1602. Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales. (...) Artículo 1603. Ejecución de buena fe. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”*.



En línea con lo anterior, la liquidación del contrato es el momento para que los extremos de la relación negocial efectúen el balance final de cuentas y expresen las inconformidades que se hayan presentado durante la ejecución. En esta etapa, se impone a las partes el deber de revisar todas las vicisitudes que acontecieron mientras se ejecutaban las prestaciones, y se plasmen aquellos puntos que no quedaron satisfechos con la negociación final, para que posteriormente puedan ser reclamados en sede judicial.

La Sección Tercera ha afirmado, además, que las salvedades o manifestaciones de inconformidad que se plasmen en el acta de liquidación deben ser concretas y específicas, por lo que no puede tratarse de afirmaciones genéricas:

*(...) se ha dicho que las salvedades que habilitan una reclamación por conceptos no incluidos en el finiquito de cuentas deben ser **expresas, claras y específicas**, por lo que, aunque no se exige que en su contenido se detallen exhaustivamente las circunstancias alrededor de la reclamación, sí es necesario que suministren un mínimo de certeza y concreción que permita a las partes conocer qué aspectos no quedan comprendidos en el acuerdo bilateral<sup>42</sup> (negrilla fuera del texto original).*

Precisado lo anterior, la Sala observa que en el acta de liquidación bilateral del contrato 062-3 de 2009, el demandante se reservó expresamente el derecho a reclamar los eventuales desequilibrios económicos “*señalados en el oficio de fecha 28 de diciembre de 2010, presentado el día 30 de diciembre de 2010 con radicado No. E1012-015997*”. Sin embargo, tal como lo advirtió el *a quo*, dicho documento no obra en el plenario. Por su parte, en la misma acta, la entidad manifestó haber dado respuesta a esas solicitudes mediante los oficios IN-1101-000130 del 13 de enero de 2011, IN-1105-002063 del 9 de mayo de 2011 y S1104-001566 del 4 de abril de 2011. Esta última comunicación no se encuentra en el expediente.

---

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 21 de octubre de 2022. Radicado No. 25000-23-26-000-2011-00557-01 (59.773), C.P.: José Roberto Sáchica Méndez. A este respecto, esta Corporación ha argumentado reiteradamente que las inconformidades que obran en el acta de liquidación deben cumplir con los siguientes requisitos: “*i) es preciso que se identifiquen de manera adecuada y clara los problemas o circunstancia que le sirven de fundamento fáctico a la reclamación. Es decir, que se indiquen cuáles son los motivos en los que se estructura esa glosa. ii) La inconformidad debe ser señalada de manera expresa, clara, concreta y específica; por lo tanto, no son válidas salvedades genéricas que no especifiquen de forma puntual el tópico o la materia sobre la que recaen las mismas. iii) Es preciso que se incluya al menos una breve consideración sobre las razones que dan soporte a la reclamación, sin que ello suponga la necesidad de incluir argumentos de índole técnica o jurídica, pero sí al menos las razones o fundamentos por los que se considera que es viable la salvedad*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 6 de mayo de 2015. Radicado No. 05001-23-31-000-1998-03276-01 (31.347), C.P.: Olga Mélida Valle de De la Hoz (E).



En un caso de similares características al que se estudia en esta oportunidad, la Sala sostuvo que, si la salvedad que el contratista consigna en el acta de liquidación bilateral consiste en una remisión a otro documento que no fue aportado al plenario, pero obran en el expediente otros medios probatorios que permitan establecer su contenido, será procedente el estudio de las pretensiones que guarden correspondencia con los aspectos allí señalados<sup>43</sup>.

Bajo esa premisa, esta Subsección encuentra que en el plenario militan un cúmulo de pruebas que permiten establecer algunos de los supuestos de reclamación a los que aludió el contratista en la referida comunicación del 28 de diciembre de 2010. Obrar los oficios IN1105-002888 del 2 de mayo de 2011<sup>44</sup>, elaborado por la Supervisión Técnica Administrativa del contrato No. 062-3-2009 y dirigido al director general del FORPO, y el escrito E1107-008405 del 7 de julio de 2011<sup>45</sup>, proveniente de la DIRAF, cuyo destinatario era también el director general del Fondo, ambos relativos a la respuesta a las reclamaciones formuladas por el contratista en la comunicación E1012-015997.

En la demanda, el consorcio alegó la ruptura del equilibrio económico del contrato como consecuencia de: (i) el aumento del área inicialmente prevista para la construcción; (ii) la modificación de las especificaciones técnicas de la cubierta; (iii) el incremento en los costos financieros derivados del cambio en el porcentaje del anticipo; (iv) la reducción del plazo de ejecución respecto del señalado en el pliego de condiciones, y (v) la mayor permanencia en obra originada en el retraso en la expedición de la licencia de construcción y en los efectos de la ola invernal.

Los oficios del 2 de mayo y del 7 de julio de 2011, previamente citados, dan cuenta de las solicitudes presentadas por el contratista en relación con el restablecimiento del equilibrio económico contractual, con fundamento en las siguientes situaciones: (i) el incremento del área aprobada para la construcción respecto de la prevista en el pliego de condiciones; (ii) el aumento del valor del m<sup>2</sup> debido a las áreas exteriores y al reforzamiento estructural para la construcción del tercer piso; (iii) la reducción del plazo de ejecución; (iv) el cambio del valor del IPC por el paso de vigencia del contrato; (v) la modificación de las especificaciones técnicas de la cubierta, y (vi) mayores costos financieros, ocasionados por la mora en el pago de

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 18 de noviembre de 2024. Radicación No. 050012333000201301526 01 (68.539), C.P.: José Roberto Sáchica.

<sup>44</sup> Fls. 98 – 105, c. 6.2.v. Anexos.

<sup>45</sup> Fls. 108 – 110, c. 6.2.v. Anexos.



las actas de obra 1 y 2, así como por la necesidad de financiar el 70% de la obra debido a la diferencia entre la forma de pago prevista en el pliego de condiciones y la estipulada en el contrato.

De esta manera, se advierte correspondencia entre las pretensiones formuladas en la demanda y las situaciones expuestas en los oficios precitados, en lo que concierne a: (i) el aumento del área de construcción, (ii) la modificación en las especificaciones técnicas de la cubierta, (iii) la reducción del plazo de ejecución respecto del establecido en el pliego de condiciones y (iv) el incremento de costos financieros derivados de la variación en las condiciones de pago, específicamente, en el porcentaje del anticipo.

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión del *a quo* respecto de las pretensiones relacionadas con el reconocimiento de una mayor permanencia en obra originada en el alegado retraso en la expedición de la licencia de construcción y en los efectos de la ola invernal. Lo anterior, por cuanto ninguno de los oficios que obran en el plenario permiten concluir que dicha reclamación estuvo contenida en el documento E1012-015997 del 28 de diciembre de 2010.

Si bien en el escrito del 2 de marzo de 2011<sup>46</sup> el consorcio presentó observaciones al acta de liquidación bilateral y solicitó que se dejara constancia de su pretensión de restablecimiento del equilibrio económico del contrato por la suma de \$778'885.530, en dicha comunicación no se hizo alusión a la mayor permanencia en obra. De igual forma, el oficio IN-1105-002063 del 9 de mayo de 2011<sup>47</sup> solamente hace referencia al escrito IN1101-000130 del 13 de enero de 2011<sup>48</sup>, elaborado por la supervisión del contrato. En este último se menciona el oficio E1012-015997, pero únicamente para solicitar ampliación del requerimiento relacionado con el incremento del IPC.

Por su parte, los documentos que obran del folio 112 al 118 del cuaderno “6.2.v. Anexos”, relativos al pro ceso de expedición de la licencia de construcción, particularmente el escrito E0912-009985 del 1 de diciembre de 2009, en el que el contratista advierte la posibilidad de presentar una solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato por esta situación, son todos anteriores al 28 de

<sup>46</sup> Fls. 133 – 135, c. 6.2.v. Anexos.

<sup>47</sup> Fl- 154, c. Anexo pruebas 4.

<sup>48</sup> Fl. 155, c. 6.2.v. Anexos.



diciembre de 2010, sin que sea posible concluir que aquellas solicitudes fueran reiteradas en el oficio E1012-015997 que se echa de menos en el expediente.

Finalmente, 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 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<sup>49</sup>.

Precisado lo anterior, la Sala procederá al análisis de los demás supuestos de hecho que sustentan la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico.

### **6.3. Modalidad de pago a precio global. Análisis de los reparos concretos:**

En virtud de la autonomía de la voluntad, las partes de un negocio jurídico pueden pactar la modalidad de pago que mejor se ajuste a sus necesidades. Dentro de estas posibilidades, se encuentran las modalidades de pago a precio global o llave en mano<sup>50</sup>, precios unitarios, administración delegada, reembolso de gastos, entre otros.

La modalidad de pago a precio global conlleva implicaciones en cuanto a los riesgos que asumen las partes en la ejecución del contrato. Así, esta Corporación ha reconocido que *“en los contratos a precios globales, la obligación de mayores cantidades de obra es asumida, en principio, por el contratista, pues el precio pactado remunera todas las actividades necesarias para ejecutar el contrato”*<sup>51</sup>. En la misma línea, esta Subsección ha sostenido que en los contratos pactados a

---

<sup>49</sup> Al respecto, se ha pronunciado el Consejo de Estado, así: *“se advierte que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 167 del Código General del Proceso «incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen», y que esta Corporación ha señalado que «la carga de la prueba no puede ser suplida por el juez, quien únicamente está facultado para decretar pruebas de oficio con la finalidad de esclarecer los hechos objeto de la controversia, mas no para sustituir las obligaciones probatorias de las partes»*” (negrilla fuera del texto original). Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 14 de septiembre de 2023. Radicación No. 27001-23-33-000-2017-00136-01 (0852-2019), C.P.: Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>50</sup> Por sus características, los contratos llave en mano se asocian con la modalidad de pago a precio fijo o global. Al respecto, se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de diciembre de 1997. Radicación No. 1013, C.P.: Augusto Trejos Jaramillo

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 11 de septiembre de 2024. Radicación No. 15001-23-33-000-2017-00076-02 (68.810), C.P.: Alberto Montaña Plata.



precio global, “[e]l contratista asume la ejecución total de la obra hasta su entrega, lo que implica que, si debe emplear mayores o menores cantidades de obra para completarla, ello es un riesgo intrínseco a su labor, pues la entidad contratante tan solo deberá pagar la suma fija pactada”<sup>52</sup>.

Ahora bien, la asunción de las obligaciones contractuales en la modalidad de precio global encuentra un límite cuando los costos adicionales tienen causa en prestaciones ajenas al objeto convenido, perjuicios derivados del incumplimiento del contratante o eventos que se puedan enmarcar en los supuestos de un desequilibrio económico (teoría de la imprevisión, hecho del príncipe o *ius variandi*).

Se precisa que, si bien el demandante alegó que la entidad modificó la modalidad de pago, pasando de precio global a precios unitarios, lo cierto es que ninguna de las modificaciones contractuales que obran en el plenario dan cuenta de dicha alteración en las condiciones pactadas<sup>53</sup>.

Descendiendo a las reclamaciones concretas, el primer reproche se centra en los mayores costos en los que habría incurrido el contratista en el diseño y construcción de la obra, al establecerse un metraje superior al previsto en el pliego de condiciones.

Tanto las demandantes como la Supervisión Técnica Administrativa del Contrato y la DIRAF coincidieron en que los lineamientos de la obra establecían que el área de construcción de la estación de policía de Envigado correspondía a 1.100m<sup>2</sup>. Las sociedades señalaron que la entidad desconoció tal especificación, comoquiera que el área finalmente diseñada, aprobada y construida correspondió a 1.122,74 m<sup>2</sup>, según el dictamen pericial que se aportó en primera instancia<sup>54</sup>.

No obstante, el actor no acreditó que ese mayor metraje tuviese origen en prestaciones ajenas al objeto contratado, en un incumplimiento, en una determinación unilateral de la entidad o en la ocurrencia de circunstancias extraordinarias, imprevistas y ajenas a las partes que no quedaran cubiertas por el precio global pactado. Se recuerda que el rompimiento del equilibrio económico del

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 18 de noviembre de 2024. Radicación No. 050012333000201301526 01 (68.539), C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>53</sup> Las dos modificaciones que obran en el plenario únicamente dan cuenta de la prórroga del plazo contractual hasta el 2 de noviembre de 2010 (fls. 29 – 30, c. Anexo pruebas 4). No se modificó ninguna otra cláusula.

<sup>54</sup> Anexo pruebas 2 y 3.



contrato exige, ante todo, la comprobación de una afectación grave de la ecuación contractual, analizada con base en las prestaciones y contraprestaciones cuya equivalencia fue considerada por las partes al momento de contratar. En consecuencia, no cualquier pérdida o disminución patrimonial que sufra el contratista podrá catalogarse como tal, pues en todo contrato existe una contingencia de ganancia o pérdida que debe ser asumida por los contratantes, al formar parte del alea ordinaria y normal de todo negocio jurídico<sup>55</sup>.

En el caso bajo examen, la parte demandante se limitó a afirmar que el área construida superó en 22,74 m<sup>2</sup> la prevista inicialmente en el pliego de condiciones, sin cuantificar el eventual impacto económico de dicha diferencia ni probar en qué medida ello alteró de manera sustancial la equivalencia entre derechos y obligaciones establecidas al momento de contratar.

Tampoco acreditó las circunstancias por las cuales dicho aumento excedía las obligaciones asumidas ni la distribución de riesgos propia de un contrato a precio global. Aunque señaló que esta mayor erogación obedeció a una imposición del Fondo, no allegó prueba alguna que respalde tal afirmación. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que el contratista fue el responsable de los diseños de la obra y que, en el acta en la que se aprobaron, no se consignó referencia alguna al área proyectada. En consecuencia, la Sala denegará las pretensiones relacionadas con el reconocimiento de un mayor valor por concepto de área construida.

El segundo supuesto de hecho aludido por las demandantes como generador de desequilibrio económico corresponde al cambio en las especificaciones técnicas de la cubierta de la estación de policía. Mediante oficio E1006-006202 del 1 de junio de 2010<sup>56</sup>, el consorcio le solicitó al FORPO que se realizara la corrección correspondiente al nivel de seguridad de la cubierta, pues el pliego de condiciones estableció un “*sistema tradicional teja tipo eternit, ajover o similar con estructura metálica*”, mientras que en el contrato se estipuló una “*placa de cubierta en concreto reforzado con lámina de steel deck*”.

Las especificaciones técnicas de las obras a contratar en el proceso No. 012-2009 se encontraban en el Anexo 2 del pliego de condiciones, el cual remitía de forma

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 17 de octubre de 2023. Radicado No. 41001-23-31-000-2005-01568-01 (52.501), C.P.: María Adriana Marín.

<sup>56</sup> Fls. 119 – 120, c. 6.2.v. Anexos.



general a la página web de la entidad<sup>57</sup>, sin proporcionar una dirección electrónica ni una referencia adicional que permita determinar su contenido. A su vez, el nivel de seguridad de cada una de las estaciones de policía estaba definido en el Instructivo No. 068 de septiembre de 2008, expedido por la Dirección General de la Policía Nacional<sup>58</sup>, documento que tampoco fue allegado al proceso.

Por lo anterior, no es posible establecer con certeza cuáles fueron las condiciones de seguridad y las especificaciones técnicas definidas en el proceso de selección, lo que impide su confrontación con lo pactado en el contrato. En consecuencia, no es procedente acceder a las reclamaciones formuladas con base en este supuesto, toda vez que no se acreditó la alegada contradicción entre el contenido contractual y los documentos que rigieron la etapa precontractual.

En tercer lugar, el actor cuestionó la reducción del plazo de ejecución en relación con lo establecido en el pliego de condiciones, ya que en el proceso de selección se definió que los estudios y diseños debían elaborarse en un plazo de dos meses, y la construcción en un periodo de cinco meses<sup>59</sup>.

En las consideraciones del contrato 062-3 de 2009 se observa la siguiente anotación:

*25). Que el pliego de condiciones estableció como plazo de ejecución un término de siete (7) meses para la ejecución del proyecto, plazo este estimado para adelantar los diseños y las obras necesarias para cumplir con el objeto contractual. 26). Que revisados los cronogramas y debido a las demoras incurridas en el curso del proceso contractual se evidencia que el término de ejecución inicialmente propuesto excede la presente vigencia. 27). Que el FORPO comunicó este hecho a la CONTRATISTA quien accedió a ejecutar el proyecto constructivo (diseños y obra) en el plazo establecido en la cláusula sexta del presente contrato, sin que quede habilitado posteriormente para efectuar reclamaciones sobre su cumplimiento.*

Conforme a lo anterior, en la cláusula sexta del contrato se dispuso que el consorcio ejecutaría la obra en un plazo de 2 meses para la elaboración de los estudios y diseños, y hasta el 23 de diciembre de 2009 para las labores de construcción<sup>60</sup>. Teniendo en cuenta que el acta de inicio se suscribió el 1 de julio de 2009<sup>61</sup>, el plazo

<sup>57</sup> Fl. 59, c. Anexo pruebas 1. “Anexo No. 2. Especificaciones técnicas. Publicadas en la página web de la entidad”.

<sup>58</sup> Según la cláusula segunda del contrato de obra 062-3 de 2009 (fl. 10, c. Anexo pruebas 1).

<sup>59</sup> Fl. 53, c. Anexo pruebas 1.

<sup>60</sup> Fl. 20, c. Anexo pruebas 1.

<sup>61</sup> Fl. 26, c. Anexo pruebas 4.



inicial fue de 5 meses y 22 días, el cual fue prorrogado mediante los “*contratos adicionales*” <sup>162</sup> y <sup>263</sup>, hasta el 2 de noviembre de 2010. Las razones que fundamentaron dichas ampliaciones se relacionaron con el tiempo requerido para la obtención de la licencia de construcción y con las dificultades presentadas para la ejecución de actividades exteriores de la obra, derivadas de las condiciones climáticas propias de la temporada de lluvias.

De lo anterior se colige que, al momento de suscribir el contrato, el contratista expresó su consentimiento frente a la reducción del plazo de ejecución y, con pleno conocimiento de dicha circunstancia, renunció a formular reclamaciones posteriores en relación con esa determinación contractual. La Sala recuerda que el artículo 15 del Código Civil establece la posibilidad que tienen los particulares de renunciar a los derechos conferidos por las leyes, con tal de que solo miren el interés individual del renunciante y que no esté prohibida la renuncia. Al respecto se ha sostenido:

*Como la regla general es la autonomía de la voluntad, la renuncia de derechos concierne a los sujetos de una relación jurídica contractual particular, que -en tanto sujetos de derecho- están en capacidad para disciplinar el contenido del contrato. Por ello, las restricciones a ese poder de disposición son «excepcionales» pues: (i) requieren de norma legal que así lo prescriba; (ii) se pretenda la protección de determinados sujetos o intereses vitales; y (iii) se pongan en peligro el orden público, social o económico<sup>64</sup>.*

En el caso *sub examine*, no se advierte la configuración de alguna prohibición legal, toda vez que las demandantes no alegaron que su consentimiento al momento de suscribir el contrato se viera condicionado a la renuncia de eventuales reclamaciones derivadas de la fijación del plazo. Cabe señalar que las prórrogas convenidas no tuvieron como causa la discrepancia entre los términos consignados en el pliego de condiciones y los estipulados en el contrato, sino que respondieron a circunstancias ajenas a dicha situación. En consecuencia, no son de recibo las reclamaciones que el consorcio formula en esta instancia respecto del plazo de ejecución pactado.

Finalmente, corresponde emitir un pronunciamiento sobre la solicitud encaminada al reconocimiento de los mayores costos financieros originados en la modificación de la forma de pago, específicamente, en el porcentaje del denominado “anticipo”.

<sup>62</sup> Fl. 28, c. Anexo pruebas 4.

<sup>63</sup> Fl. 29, c. Anexo pruebas 4.

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 27 de julio de 2023. Radicación No. 05001-23-31-000-1999-02151-01 (39.121), C.P.: Guillermo Sánchez Luque.



Cabe precisar que en el pliego de condiciones del proceso de contratación 012-2009<sup>65</sup> se estableció que las disposiciones aplicables al pago anticipado<sup>66</sup> estaban consignadas en el Anexo 1B<sup>67</sup>, en el cual se fijó un porcentaje del 30% del valor de la obra, porcentaje que, en efecto, fue el acordado en la cláusula cuarta del negocio.

La Sala advierte que en el Anexo 3 del pliego de condiciones, denominado “*modelo minuta del contrato*”<sup>68</sup>, se estableció que el pago anticipado “*será del XXXXXXXXXXXXXXXX (40%) del valor total del contrato*”<sup>69</sup>. Sin embargo, conforme a lo dispuesto tanto en el texto del pliego de condiciones como en el Anexo 1B - documento destinado específicamente a regular lo atinente al pago anticipado- se concluye que este último prevalecía sobre el modelo de minuta, el cual, valga aclararlo, correspondía a un formato sujeto a ajustes y cuyo contenido sería definido al momento de la suscripción del contrato. En todo caso, se reitera, el porcentaje pactado fue del 30%, el cual coincidía con lo previsto en el pliego de condiciones y el Anexo 1B. En tal virtud, no se observa discrepancia alguna entre lo definido en la etapa precontractual y el negocio celebrado, razón por la que la pretensión formulada en este sentido carece de sustento.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, y en vista que no prosperó ningún cargo del recurso, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda.

## **7. Costas:**

En el sistema procesal que rige el *sub lite*, la condena en costas adoptó un régimen objetivo, en el que se condena a la parte vencida, con independencia de su conducta. Teniendo esto de presente, y para efectos de la condena en costas en segunda instancia, se tiene que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por el procedimiento civil.

Así, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso; adicionalmente, el artículo 361 *ibidem*

---

<sup>65</sup> Fl. 26, c. Anexo pruebas 1.

<sup>66</sup> A pesar de que la parte actora utilizó el término “*anticipo*”, lo pactado en el contrato fue un pago anticipado.

<sup>67</sup> Fl. 58, c. Anexo pruebas 1.

<sup>68</sup> Fl. 62, c. Anexo pruebas 1.

<sup>69</sup> Fl. 62, c. Anexo pruebas 1.



estipula que las costas “(...) están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”. Estas últimas, vale aclarar, serán determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del numeral 4 del artículo 366 de esa misma disposición.

Bajo estos términos, se condenará en costas a la parte demandante, debido a que el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia no prosperó. La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, y de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del CGP, se tiene en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso, y otras circunstancias especiales, si las hubiere.

En ese sentido, se observa que se trata de un proceso de controversias contractuales, cuyas pretensiones ascendían a la suma de \$713'520.617. Asimismo, la demandada designó apoderado, quien intervino en las actuaciones de la segunda instancia.

Teniendo en cuenta el Acuerdo No. 1887 de 2003<sup>70</sup>, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, se fijarán las agencias en derecho de la segunda instancia en el 1% de las pretensiones, es decir, la suma de SIETE MILLONES CIENTO TREINTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS (\$7'135.206), que será pagada por cada una de las demandantes en partes iguales, esto es, cada una asumirá el valor de TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TRES PESOS (\$3.567.603), a favor de la parte demandada, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional. La anterior condena deberá incluirse en el auto de liquidación de costas a cargo de la parte vencida.

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

---

<sup>70</sup>“ARTÍCULO SEXTO. Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho: (...) III. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (...) 3.1.3. Segunda instancia. Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.



Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01452-01 (63.532)  
Actor: Constructora Colombiana S.A.S. e Inversiones Graba S.A.S., integrantes del  
Consortio Estaciones FORPO Colombia.  
Demandado: Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.  
Referencia: Ley 1437 de 2011 – Controversias contractuales.

## FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 11 de diciembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con fundamento en las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** a las demandantes a pagar las costas del proceso. En consecuencia, el tribunal de origen deberá dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho en esta instancia, se fija la suma equivalente a SIETE MILLONES CIENTO TREINTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS (\$7'135.206), que será pagada por cada una de las demandantes en partes iguales, esto es, cada una asumirá el valor de TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TRES PESOS (\$3.567.603), a favor de la parte demandada -Fondo Rotatorio de la Policía Nacional-.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** al tribunal de origen para lo de su competencia.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado, y que se firma 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/evalidador.aspx>.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**  
Aclaración de voto

*Firmado electrónicamente*  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF