

REAJUSTE DE PRECIO – Ruptura del equilibrio económico – Ley 80 de 1993 – Régimen – Precio global – Sostenibilidad financiera del contrato – Actualización

La Ley 80 de 1993 -a la cual se sujeta el contrato materia de controversia, dada la naturaleza del FVS como entidad pública, y en tanto sus contratos no están excluidos de la regulación de ese estatuto- establece la procedencia del reajuste del precio y de su revisión, como herramientas para salvaguardar el equilibrio económico contractual.

[...]

En ese sentido, y particularmente en el marco del EGCAP, el reajuste del precio constituye una medida autorizada por el legislador con el propósito de que, durante la ejecución de los contratos estatales, se mantenga la equivalencia prestacional acordada y procuren preservarse, en orden a ello, las condiciones económicas y técnicas existentes en el momento de presentación de la propuesta o de celebración de la contratación respectiva, según el caso. Se orienta, por tanto, a mitigar el impacto que puedan tener en el negocio jurídico, y especialmente en la sostenibilidad financiera de su ejecución, determinadas contingencias tales como la inflación, la devaluación de la moneda o las variaciones de precios de determinados insumos.

Dado que tales fenómenos son generalmente previsibles en el devenir económico del país, el reajuste de precios suele pactarse en las cláusulas del contrato bajo el uso o fijación de fórmulas de actualización que permitan mantener el valor real de los costos respectivos, durante todo el tiempo en que el objeto contractual se desarrolle o ejecute. Con todo, si las partes guardan silencio y no se establece en el contrato ni en el pliego de condiciones ninguna medida de actualización o ajuste del precio, ello no es óbice para que dicho mecanismo se acuerde e implemente ante la ocurrencia de fenómenos que alteren efectivamente el equilibrio económico del contrato, bien sea que las partes así lo convengan en vigencia del mismo, o bien porque resulte procedente su reconocimiento en sede judicial, previa demostración de la ruptura de la ecuación contractual y de las condiciones que hayan impedido la adopción de medidas en el curso del negocio jurídico -de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

REAJUSTE Y EQUILIBRIO ECONÓMICO EN CONTRATOS A PRECIO GLOBAL – Equilibrio económico del contrato estatal – Artículo 27 de la Ley 80 de 1993 – Variación negativa de precios y su incidencia económica – El valor pactado como precio global no implica que en él quede comprendido el pago

[...] el artículo 27 de la misma Ley 80 de 1993 impone mantener en los contratos estatales la equivalencia entre los derechos y obligaciones pactados por las partes, y adoptar medidas correctivas cuando dicha equivalencia se altere por cualquier causa imprevisible, siendo procedente para tales efectos la firma de los acuerdos y pactos que resulten necesarios para fijar soluciones. especialmente en cuanto a la cobertura de los sobrecostos.

Cabe anotar, en punto a estas premisas, que el reajuste de precios es procedente incluso en los contratos a precio global, pues, si bien en estos la remuneración del contratista tiene un carácter fijo que, en principio, incluye desde su oferta y pacto la cobertura de sobrecostos financieros por mayores cantidades de obra, mayor permanencia y otras

contingencias previsibles, correspondiéndole al contratista culminar el objeto pactado con los recursos estimados desde el comienzo, es igualmente cierto que los negocios jurídicos así pactados -a precio global- también pueden estar sujetos al rompimiento de su equilibrio económico, por lo cual las partes pueden establecer en el mismo contrato fórmulas de reajuste del precio global allí estipulado, a fin de mantener el contrato en valores reales contra el transcurso del tiempo, o pueden acudir a dicho mecanismo cuando se presenten eventos anormales y extraordinarios que durante el desarrollo del negocio jurídico alteren la ecuación existente en la fecha en que se celebró.

A este respecto, la Sala destaca que el valor pactado como precio global no implica que en él quede comprendido el pago de obras ajenas al objeto convenido ni el cubrimiento de perjuicios por incumplimiento; esa modalidad no constituye en manera alguna cláusula de exoneración de responsabilidad ni comporta la asunción de riesgos anormales o imprevisibles, lo cual, se reitera, no obsta para que las partes establezcan el reajuste de precio como medida para mantener en el tiempo la ecuación contractual, ni para que en determinados casos deba restablecerse el equilibrio económico por esa vía, siempre y cuando se demuestre la variación negativa de precios y su incidencia en la ecuación de costos.

REAJUSTE Y REVISIÓN DE PRECIOS EN CONTRATOS ESTATALES – Restablecimiento del equilibrio – Finalidad

[...] Ahora, en este punto es de subrayar, igualmente, que la Ley 80 de 1993, al autorizar en su artículo 4 - 8, el reajuste y la revisión de precios, no hizo distinciones respecto a la modalidad de la remuneración ni sobre categoría o elemento contractual alguno, por lo que, bajo ese prisma legal no resulta admisible el argumento esbozado por la parte actora, en cuanto a que no podía operar la revisión de precios en el contrato de obra n° 2230 de 2006, por haberse pactado éste en modalidad global, bajo la figura que se ha denominado “llave en mano”. Si la finalidad del reajuste de precios es mantener en valor presente el precio del contrato, con el subsecuente propósito de preservar la ecuación contractual, mal puede excluirse de tal dinámica el contrato celebrado a precio global asignando total autonomía y responsabilidad al contratista en la estructuración del proyecto, pues incluso esa tipología de contrato estatal puede recibir el impacto de fenómenos extrínsecos, como las fluctuaciones económicas y las demás variables antes anotadas. Cosa distinta es que, bajo el precio global, la distribución de los riesgos del contrato genera usualmente mayores cargas para el contratista, quien debe entonces aprovisionarse, desde el comienzo, de un capital suficiente, claramente cuantificado ante la Administración, que pueda cubrir hasta los sobre costos que lleguen a surgir por las contingencias de previsible impacto en el negocio jurídico. Pero ello no impide que en el contrato a precio global puedan pactarse fórmulas para reajustar periódicamente el valor de la remuneración, como tampoco que se acuerden y apliquen cuando el equilibrio contractual resulte alterado durante el desarrollo de su objeto.

FÓRMULA DE REAJUSTE – Ausencia en contrato – No acreditación del rompimiento del equilibrio económico del contrato

Ciertamente, en el proceso está demostrado que el consorcio solicitó, en varias oportunidades, el reajuste del valor contractual de toda la obra (fase constructiva), y que la interventoría recomendó acoger esa petición, presentando varias alternativas para el cálculo respectivo. Sin embargo, tanto la petición del contratista como la aquiescencia la firma interventora se fundamentaron únicamente en la prolongación del término

contractual -dispuesta por las propias partes en los acuerdos de prórroga y de suspensión del contrato-, y propusieron sumas para la totalidad de la obra contratada, sin estimación ni detalle de los sobre costos específicamente causados, menos en cuanto a incrementos en los precios de insumos. Por lo demás, la petición del consorcio nunca llegó a acogerse por el FVS, por lo que el término del contrato culminó sin que las partes suscribieran acuerdo alguno para reajustar el precio de la obra ni el pactado para todo el negocio jurídico.

Así entonces, no habiéndose previsto en el contrato n° 2230 de 2006 ni en el pliego de condiciones respectivo, fórmula alguna de ajuste de valores para ninguna de las fases del proyecto, la actualización o revisión del precio de la obra sólo resultaba procedente si se hubiera verificado y demostrado el rompimiento del equilibrio económico del contrato. No obstante, el desequilibrio contractual alegado en la demanda fue desestimado por el Tribunal de primera instancia, y esa conclusión no fue refutada ni desvirtuada por la parte interesada, de suerte que, si en el juicio quedó establecido que no se probó la ruptura de la ecuación económica del contrato, no hay lugar a reconocer reajuste al valor del contrato, menos cuando no figura en la causa soporte alguno que revele alzas en el valor de uno o más insumos necesarios para la obra pactada, que hubieran incidido en la excesiva onerosidad del contrato, en detrimento del consorcio.



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

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

Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: PATRICIA MOLINA FONSECA Y OTROS

Demandado: FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ

Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: REAJUSTE DEL PRECIO DEL CONTRATO: En contratos estatales – presupuestos de la Ley 80 de 1993 – precedente en contratos celebrados a precio global – pacto de las partes para precaver eventos previsibles – fijación por ruptura de la ecuación contractual / INTERVENTOR DEL CONTRATO DE OBRA – Alcance de su responsabilidad – funciones legales y contractuales – no le corresponde fijar reajustes si no se ha previsto ello en el contrato de obra ni en el de interventoría.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, contra la sentencia dictada el 26 de abril de 2017 -y corregida el 12 de julio de 2017- por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección C, y en la cual se adoptaron las siguientes determinaciones:

“PRIMERO: DECLARAR RESPONSABLE al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C., por el no reajuste de precio y mayor cantidad de área construida en virtud del contrato de obra n° 2230 de 2006.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior decisión, se condena al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. – FVS, [a] cancelar al Consorcio Puente Aranda 2007, [por] los conceptos que se indican a continuación:

CONCEPTO	SUMA ACTUALIZADA A LA PRESENTE PROVIDENCIA
Ajuste al precio del contrato	\$ 1.162.800.667
Mayor área construida - Contrato	\$ 496.533.596



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

Total, valor actualizado a la fecha de esta sentencia	\$ 1.659.334.263
Intereses moratorios por el término de 6 años, liquidados desde el 14 de abril de 2011 hasta el 26 de abril de 2017 ¹	\$ 1.194'721.266 ²
VALOR TOTAL A PAGAR, ACTUALIZADO, MÁS INTERESES DEL 12% (6 años) ³	\$2.854'055.529 ⁴

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo indicado en la parte motiva.

CUARTO: NEGAR las pretensiones de la demanda respecto de la sociedad interventora PAYC S.A., de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva (...).

SÉPTIMO: Teniendo en cuenta que se impone condena por valor que excede de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales, de no ser apelada la presente sentencia, envíese al Consejo de Estado – Sección Tercera, para surtir trámite jurisdiccional de consulta (...).

I. SÍNTESIS DEL CASO

Los integrantes del consorcio Puente Aranda 2007 demandaron al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá por el incumplimiento del contrato de obra n° 2230 de 2006 (que también incorporaba actividades de estudios y diseños), y por la ruptura de su equilibrio económico, el que se alegó con fundamento en varios hechos que, según la actora, alteraron la ecuación financiera del negocio jurídico.

El Tribunal de primera instancia determinó que la entidad demandada no había incumplido sus obligaciones, y que tampoco se configuró el rompimiento del equilibrio contractual, por lo cual denegó varias pretensiones condenatorias de la demanda. Sin embargo, reconoció el reajuste del precio y el valor de la mayor área construida por el consorcio, así como intereses moratorios sobre esos dos conceptos, además de lo cual concluyó que la sociedad interventora PAYC S.A., llamada en garantía en el proceso, no era responsable por la causación de las obligaciones declaradas en la sentencia.

¹ Ítem corregido en providencia del 12 de julio de 2017. En la sentencia original se denominó el concepto como “Intereses moratorios”.

² Ítem corregido en providencia del 12 de julio de 2017. En la sentencia original se indicó la suma de \$199'120.211.

³ Ítem corregido en providencia del 12 de julio de 2017. En la sentencia original denominó el concepto como “Valor total a pagar actualizado más intereses del 12%”.

⁴ Ítem corregido en providencia del 12 de julio de 2017. En la sentencia original se indicó la suma de “\$1.858'454.474”.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

La entidad demandada interpuso recurso de apelación contra tal pronunciamiento, reprochando la condena al reajuste de precio y la exoneración de responsabilidad que el Tribunal dispuso respecto de PAYC S.A.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 28 de julio de 2011, la señora Patricia Molina Fonseca, la sociedad Constructora Arkgo Ltda. y los señores Mario Raúl Cabrera Manrique, Fernando Robayo Poveda y Víctor Armando Cortés Torres, en su condición de integrantes del consorcio Puente Aranda 2007, interpusieron demanda de controversias contractuales contra el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (hoy en liquidación), a efectos de que se acogieran en sentencia de mérito las siguientes pretensiones:

“A. DECLARATIVAS

1.- Se practique en sede judicial la liquidación del contrato estatal n° 2230 de 2006.

2.- Se declare patrimonialmente responsable a la entidad pública demandada de los perjuicios causados a los miembros integrantes del Consorcio Puente Aranda 2007, porque incumplió el contrato de obra pública n° 2230 de 2006, por la violación del principio de planeación, representados en obras no previstas debidamente actualizadas; costos derivados de la ampliación de pólizas por causas no imputables al contratista; mayor valor de obra por mayor área ejecutada; sobrecostos administrativos derivados del mayor tiempo invertido en la etapa de estudios y diseños por causas no imputables al contratista; sobrecostos administrativos durante el mayor tiempo de obtención de licencias, implantación y construcción no imputables a la actividad del contratista; actualización de precios; y el saldo insoluto del precio del contrato estatal; perjuicios que, dada la conmutatividad del contrato estatal, no deben quedar sin retribución económica alguna.

3.- Se declare que la entidad es responsable del restablecimiento del equilibrio económico del contrato, ante la necesidad de actualizar y/o ajustar los precios del contrato de obra n° 2230 de 2006, como consecuencia de las variaciones de precios de los insumos.

4.- Se declare que la entidad demandada incumplió con el principio de planeación contractual, al estimar la ejecución del contrato en un plazo inicial, en un tiempo considerablemente menor a la ejecución real, que no se cumplieron por razones ajenas al contratista, obligándolo a permanecer mayor tiempo en la obra (de 17 a 33 meses de ejecución), generando sobrecostos administrativos y financieros en detrimento de su patrimonio, y por ende debe ordenarse el reconocimiento y pago de estos perjuicios, dada la conmutatividad del contrato estatal n° 2230 de 2006.

5.- Que se declare que la entidad es responsable de los perjuicios pretendidos bajo los títulos de imputación desarrollados, y en últimas, en virtud del título de imputación del no enriquecimiento sin causa contractual por parte del FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ D.C. – FVS.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

A. CONDENATORIAS

1.- Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ D.C.-FVS, al pago de la suma de cinco mil tres millones novecientos noventa y seis mil seiscientos noventa y tres pesos \$5.003.996.693, de acuerdo con la estimación realizada en anexos explicativos, correspondiente a los siguientes conceptos:

- Obras no previstas debidamente actualizadas \$1.281.863.453,06.*
- Mayor valor del contrato por asumir costos derivados de la ampliación de pólizas por causas no imputables al contratista \$41.594.028,94.*
- Mayor valor de obra por mayor área ejecutada \$126.344.449,90.*
- Sobrecostos administrativos derivados del mayor tiempo invertido en la etapa de estudios y diseños por causas no imputables al contratista \$692.555.000,00.*
- Sobrecostos administrativos durante el mayor tiempo de obtención de licencias, implantación y construcción no imputables a la actividad del contratista \$1.267.384.825,20.*
- Actualización de precios \$1.594'254.937,00.*

2.- Se condene en costas y gastos del proceso a la entidad pública demandada (...)."

Como hechos fundantes de tales pretensiones, la parte actora expuso, en síntesis, los siguientes:

El 21 de diciembre de 2006, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (en adelante, el FVS) celebró con el consorcio Puente Aranda 2007 el contrato de obra pública n° 2230, con el objeto de adelantar los estudios, diseño y construcción de la estación de policía y una Unidad Permanente de Justicia en la localidad de Puente Aranda, por un plazo total de 17 meses. El acta de inicio fue suscrita el 28 de diciembre del mismo año, y tras varios acuerdos de modificación, se determinó un plazo final de ejecución de 33 meses, los cuales vencieron el 30 de abril de 2010.

El valor del contrato fue pactado en la suma de \$12.886'392.550, de los cuales, \$700'000.000 correspondieron a los estudios y diseños, mientras que los restantes \$12.186'392.550 se destinarían a la construcción. En ese marco fue pactado un anticipo equivalente al 40% del precio total del contrato, porcentaje que sería entregado al contratista en varios abonos.

Aunque la etapa de estudios y diseños fue cumplida satisfactoriamente, en su curso el contratista incurrió en sobrecostos por distintos conceptos, "sin su culpa". Asimismo, en la fase prevista para la obtención de licencias y el Plan de Implantación acordado en el contrato, el consorcio sufrió una grave afectación económica por causas que no le fueron imputables, pues todo obedeció a que



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

distintas entidades distritales dificultaron la obtención de los documentos respectivos, demoraron las aprobaciones en cada ramo (tránsito, medio ambiente y planeación) e incurrieron en actos que entorpecieron la normal ejecución del aludido plan.

Obtenida la licencia de construcción el 11 de diciembre de 2008, se dio inicio al respectivo proceso constructivo, pero con ocasión de la entonces recién expedida Resolución n° 3673 de 2008, emitida por el Ministerio de la Protección Social para introducir nuevas normas en materia laboral, fue necesario elaborar e implementar una metodología para trabajos en alturas, lo cual no estaba contemplado en el contrato inicial pero sí acarreó costos adicionales a los previstos por el contratista. Por otro lado, el proyecto mismo fue demandando cambios y obras adicionales, tales como rellenos en recebo, cimientos ciclópeos y filtros, todo ello ejecutado *“con la anuencia de la interventora”*, aunque sin firma previa de acuerdos modificatorios, pues en ese escenario, el consorcio ejecutó tales ítems *“en aras de hacer viable y funcional”* toda la obra encomendada.

En distintos comités y reuniones, así como en comunicaciones escritas, el consorcio evidenció la necesidad de aprobar obras adicionales y sus acuerdos de precios unitarios APU, pero no obtuvo respuesta de la entidad contratante. Esa indefinición del FVS afectó la ruta de trabajo y la normal ejecución de las obras, además de impactar negativamente en el patrimonio del contratista, lo cual fue puesto de presente ante la Administración en varias ocasiones, con el fin de que se reajustara el precio del contrato.

Los indicados perjuicios consistieron *“en un mayor valor del contrato ante motivos que impusieron la mayor permanencia y que no son imputables al contratista”*, aunque sí repercutieron en el plazo del contrato, que fue aumentado en 16 meses sin contar los períodos de suspensión, de tal manera que si bien el negocio jurídico se celebró en 2006, la entrega definitiva de la obra se verificó cuatro años después, en 2010, con grave perjuicio para el consorcio.

Según la demanda (fl. 18, c-1):

“[L]a oferta fue preparada con los precios vigentes en el mercado para los años 2006 y 2007 y proyectados para la adquisición de los insumos basados en los incrementos históricos conocidos, pero durante el plazo de ejecución se



presentaron alzas considerables, las cuales constituyen comportamientos imprevisibles e imprevistos, en insumos como por ejemplo el aluminio, el cobre y los elementos metálicos, que han sido imposibles de prever y por consiguiente, de frenar el impacto negativo que las mismas ocasionaron a la parte financiera del contrato”.

- La parte actora señaló, con base en lo anterior, que la entidad había incurrido en incumplimiento por: i) no pago de la totalidad del valor real del contrato -derivado de *“las obras adicionales necesarias para el funcionamiento cabal e integral de la Estación de Policía y la Unidad Permanente de Justicia de la localidad de Puente Aranda”*; ii) violación del deber de planeación y, iii) desconocimiento de la buena fe contractual. Asimismo, invocó la conmutatividad de los contratos y el principio de no enriquecimiento sin justa causa, aduciendo este último *“como título subsidiario de imputación de responsabilidad de orden contractual”*, por considerar que la entidad estatal, en todo caso, no tenía justificación alguna para enriquecerse a costa del empobrecimiento o lesión patrimonial de sus clientes, siendo evidente que la obra ejecutada costó *“mucho más”* que lo pagado por ella.

2. Trámite de primera instancia

2.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección B admitió la demanda el 31 de agosto de 2011 (fl. 54, c.1).

2.2. El FVS se opuso a las pretensiones de la demanda y, aunque aceptó como ciertos algunos hechos expuestos en ella, subrayó que el contrato de obra n° 2203 de 2006 se pactó bajo la modalidad de precio global fijo, de suerte que el contratista asumió todas las contingencias de la obra, desde la fase de diseño, no existiendo ninguna condición técnica ni jurídica para *“obras adicionales”*, como tampoco ninguna aprobación de la interventoría para esos efectos.

Recalcó que, si bien el contratista solicitó en su momento un incremento o reajuste al valor del contrato, la petición fue denegada por el FVS, no siendo viable exigir esa medida en sede jurisdiccional.

Propuso la excepción de *“cobro de lo no debido”*, en particular, por solicitar la actora *“condiciones patrimoniales no pactadas dentro del contrato de obra”* (fl. 69, c1).



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

2.3. La entidad demandada formuló llamamiento en garantía contra la sociedad PAYC S.A., en su condición de interventora del contrato materia de controversia.

Aunque el llamamiento en garantía fue negado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 25 de abril de 2012, la decisión fue revocada por el Consejo de Estado mediante auto del 13 de marzo de 2014, en el cual resolvió favorablemente la respectiva apelación y dispuso que, bajo dicha modalidad de intervención procesal, fuera vinculada a la causa la sociedad PAYC S.A. (fls. 96-103, c. 1). La compañía, previa notificación, compareció al proceso y en su escrito de defensa propuso la excepción de *“ausencia de incumplimiento de las obligaciones contractuales”*, por parte suya, especialmente porque, respecto de la obra, adelantó la interventoría siguiendo siempre las instrucciones impartidas por el FVS (c-3).

2.4. El 26 de enero de 2015, se decretaron las pruebas del proceso y el 9 de febrero de 2016, se corrió traslado del mismo para que las partes alegaran de conclusión⁵ (fls. 124 y 222, c.1).

2.5. En esta oportunidad procesal, la parte actora reiteró los hechos, fundamentos y pretensiones de la demanda, al tiempo que señaló que el FVS estaba obligado a restablecer el equilibrio económico del contrato, especialmente porque el plazo contractual se prolongó al punto de hacer imposible el cabal cumplimiento del objeto pactado, sin detrimento para el consorcio. Agregó que tal afectación patrimonial debía ser resarcida en el juicio, dado que la ampliación del término acordado fue causada por los obstáculos que varias entidades de la administración distrital impusieron para otorgar las autorizaciones, licencias y permisos que en distintos ramos se requerían para ejecutar el proyecto. Refirió el contenido de varias pruebas practicadas en el proceso, y con base en ellas, solicitó que las pretensiones fueran acogidas, insistiendo en que debía reconocerse *“el valor real”* del contrato, *“como consecuencia de las obras adicionales necesarias para el funcionamiento cabal e integral de la Estación de Policía y la Unidad Permanente de Justicia de la localidad de Puente Aranda”*.

Alegó el principio de *no enriquecimiento sin causa* y solicitó que se reconociera, en subsidio de las pretensiones relacionadas con el alegado desequilibrio contractual.

⁵ El Tribunal no dispuso expresamente correr traslado al Ministerio Público para la presentación de su concepto de fondo.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

En cuanto a la actualización de precios aludida en la demanda, recalcó las distintas alternativas propuestas por el consorcio y la interventoría durante el desarrollo del contrato, destacó los tiempos que sobrepasaron el plazo inicialmente pactado, defendió la procedencia de aplicar el IPC en la fórmula de reajuste -tema de discrepancia con el FVS y la firma interventora en sede administrativa- y refirió que, con base en ello, debía reconocerse por el indicado concepto, la suma de \$706'784.408,90.

2.6. El FVS subrayó que el contrato materia de controversia correspondía a la modalidad *“llave en mano sin fórmula de reajuste”* y había sido pactado a *precio global fijo*, de suerte que el contratista debía desarrollar todo el proyecto bajo su responsabilidad, no siendo procedente, en su criterio, el reconocimiento de obras adicionales. Igualmente, manifestó que si bien el consorcio había solicitado una *“ampliación del valor del contrato”*, ello fue denegado por la Administración, por lo que no le era dable a la actora solicitar ello en sede de juicio, menos cuando, según sus palabras, el contrato había sido liquidado por mutuo acuerdo.

2.7. La llamada en garantía también reiteró lo señalado en su contestación.

2.8. El Ministerio Público guardó silencio en la primera instancia.

2. La sentencia impugnada

El Tribunal de primera instancia comenzó por establecer, como tesis del caso, que durante la ejecución del contrato 2230 de 2006, el Consorcio Puente Aranda 2007 debió construir mayores cantidades de obra y ejecutar el objeto contractual por tiempos prolongados, por lo que debía accederse parcialmente a las pretensiones de la demanda, reconociendo *“el ajuste de precio y mayor área construida”*.

Señaló que el negocio jurídico en controversia combinaba las modalidades de contrato *“llave en mano”* y precio global fijo, y que le resultaban aplicables tanto los principios de planeación y equivalencia de prestaciones, como el derecho del contratista a la revisión o reajuste de precios ante los eventos previstos en la ley.

Al examinar y juzgar los hechos en concreto, examinó en primer término si existía o no responsabilidad de la interventora PAYC S.A. en la causación de los sobrecostos aducidos por la actora, cuestión que definió con conclusión negativa, toda vez que



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

el contrato de interventoría -n° 2242 de 2006- señalaba que toda erogación derivada de las modificaciones de la obra, introducidas por el FVS, sería responsabilidad de este, lo cual descartaba cualquier carga para la interventoría.

Tras resaltar los puntos centrales del contrato de obra y sus modificaciones, estableció que no estaba demostrada la ruptura de su equilibrio económico, y que la entidad demandada, además de no ser responsable por la mayor permanencia del contratista en las zonas intervenidas, tampoco había desatendido el deber de planeación, como tampoco las obligaciones pactadas en el acuerdo de voluntades, todo lo cual conllevaba a denegar reconocimientos por sobrecostos y por las obras adicionales acordadas en el otrosí n° 2 del negocio principal, por evidenciarse, además, que tales ítems nuevos fueron asumidos por el contratista aceptando no variar el precio del contrato.

No obstante, consideró que el valor del negocio jurídico sí debió ser objeto de reajuste, lo cual, incluso, fue advertido por la firma interventora en varios oficios remitidos entre 2009 y 2010, en los que formuló ante el FVS la “*alternativa n° 3*” para efectuar esa actualización. En punto a ello, advirtió que el contrato de obra, suscrito en 2006, fue suspendido por un período de seis meses que finalizó en enero de 2009, época en la cual se reanudaron las actividades proyectadas, pero los insumos requeridos para la construcción registraron, naturalmente, precios superiores a los estimados al inicio de la relación negocial.

Señaló que, si bien fue rendido en el proceso un dictamen pericial que incluyó valores por concepto de reajuste, estos no podían ser tenidos en cuenta, por haberse tasado únicamente con el índice de precios al consumidor IPC. En ese sentido, determinó que la revisión del precio del contrato sólo podía hacerse con la “*alternativa n° 3*” propuesta por la interventoría, por incluir el Índice de Precios para Edificaciones Nuevas IPEN, certificado por CAMACOL⁶. Por ello dispuso actualizar la suma propuesta en sede administrativa por PAYC S.A., lo cual arrojó la cantidad de \$1.162'800.667.

El Tribunal también tuvo por establecido que el consorcio había ejecutado obras en áreas mayores a las previstas en el acuerdo de voluntades, pues mientras en este se fijó una extensión de terreno que oscilaba entre los 10.114 y los 10.164 m², el

⁶ Cámara Colombiana de Construcción.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

consorcio adelantó el proceso constructivo en un área total de 10.454 m², es decir, 290.25 m² por encima de las medidas inicialmente delimitadas, todo ello por solicitud del FVS y previa sugerencia de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Tras calcular el precio del área excedente y concluir que equivalía a \$348'002.797, procedió a actualizar esa cantidad a la fecha de la sentencia, obteniendo la suma de \$496'533.596 como cuantía de la *“mayor área construida”*.

Por último, determinó que las sumas reconocidas, actualizadas con el IPC a la fecha del fallo, habían generado intereses moratorios del 12% anual, entre el 14 de abril de 2011 -fecha de suscripción del acta de liquidación del contrato- y el 26 de abril de 2017 -fecha de la sentencia-, razón por la cual debía procederse al cálculo de dicha sanción, con base en el Decreto 679 de 1994 y en la Ley 80 de 1993. Bajo esa línea, estableció que los intereses derivados del reajuste del precio del contrato equivalían a \$139'536.800 mientras que los causados sobre el valor de la mayor área construida ascendían a \$59'584.031, para un total de \$199'120.121 anuales.

En la sentencia, el Tribunal estableció inicialmente estos resultados:

CONCEPTO	SUMA ACTUALIZADA A LA PRESENTE PROVIDENCIA
Ajuste al precio del contrato	\$ 1.162.800.667
Mayor área construida - Contrato	\$ 496.533.596
Total, valor actualizado a la fecha de esta sentencia	\$ 1.659.334.263
Intereses moratorios	\$ 199.120.211
VALOR TOTAL A PAGAR, ACTUALIZADO, MÁS INTERESES DEL 12%	\$ 1.858.454.474

No obstante, corrigió lo anterior en providencia del 12 de julio de 2017, puesto que los intereses anuales de \$199'120.211 debían multiplicarse por seis, que fue la cantidad de años en que aquellos se causaron, según el a quo -es decir, entre el 14 de abril de 2011 y el 26 de abril de 2017, como se había indicado en el fallo-. En tal virtud, los valores fueron rectificados como sigue:

CONCEPTO	SUMA ACTUALIZADA A LA PRESENTE PROVIDENCIA
Ajuste al precio del contrato	\$ 1.162.800.667



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

Mayor área construida - Contrato	\$ 496.533.596
Total, valor actualizado a la fecha de esta sentencia	\$ 1.659.334.263
Intereses moratorios por el término de 6 años, liquidados desde el 14 de abril de 2011 hasta el 26 de abril de 2017	\$ 1.194'721.266
VALOR TOTAL A PAGAR, ACTUALIZADO, MÁS INTERESES DEL 12% (6 años)	\$2.854'055.529

3. El recurso de apelación

El FVS apeló la sentencia para reprochar, en primer lugar, la conclusión de que era procedente reajustar el precio del contrato n° 2230 de 2006, pese a haberse celebrado éste bajo la modalidad *llave en mano*. Con fundamento en algunas consideraciones doctrinales transcritas en el recurso, mencionó varias características de esa tipología contractual, resaltando la relativa al precio alzado que en tales negocios se pacta, dado que corren por cuenta absoluta del contratista la concepción, diseño y desarrollo de todo el proyecto, incluyendo la adquisición y suministro de materiales, maquinaria, equipos, instalación, montajes, financiación y puesta en funcionamiento del objeto pactado.

Fundándose igualmente en la doctrina, subrayó que el precio global que se acuerda en el contrato *llave en mano* es siempre *invariable*, y anotó (fl. 357-358, c. ppal.):

“La necesidad de realizar un contrato llave en mano conlleva obligatoriamente a que haya un proyecto completamente definido y preciso que sea lo que determine el alcance y la finalidad del mismo y que correlativamente incide en la posibilidad de que se pueda establecer un precio determinado e invariable de carácter global (precio alzado) que no se verá afectado por las disminuciones o aumentos de las obras a cargo del contratista”.

Estimó contradictorio que en el fallo se concluyera, por una parte, el no desconocimiento del deber de planeación, la no ocurrencia de desequilibrio económico, el rechazo de la pretensión relativa a la mayor permanencia del contratista en la obra y la no procedencia del pago de obras adicionales, y que por otro lado, se impusiera condena por concepto de reajuste de precio del negocio, sin consideración a los riesgos, responsabilidades y obligaciones que asumen los contratistas en los negocios *“llave en mano”*. En criterio del impugnante, el ejecutor de esa modalidad contractual no puede desconocer en un juicio las condiciones que



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

aceptó al celebrar el acuerdo de voluntades, menos cuando tal aceptación involucró, según su dicho, la fijación de un precio “*sin fórmula de reajuste*”.

El segundo punto de la sentencia censurado por el apelante fue la exoneración de responsabilidad que el *a quo* determinó frente a la firma interventora PAYC S.A. Desestimó, al respecto, que no se hubiera hecho extensiva a esa sociedad la condena por concepto de reajuste del precio contractual, pese a que suscribió el acta de liquidación del 14 de abril de 2011 sin recomendar, aprobar ni prever ese beneficio. En ese marco, señaló que los interventores están llamados a responder civil y penalmente, no sólo por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales, sino también por los hechos y omisiones que causaran daño perjuicio a la Administración, y que les fueran imputables a ellos.

Con base en tales argumentaciones, solicitó que la sentencia fuera revocada y que, en su lugar, se denegaran todas las pretensiones de la demanda.

En memorial del 25 de julio de 2017, el FVS se pronunció sobre la corrección del fallo apelado, manifestando (fl. 376 c. ppal.):

Es indudable [que] el hecho de efectuar una corrección de intereses moratorios con respecto a la sentencia proferida el 26 de abril de 2016 va en contra del objetivo contractual debatido. Es indudable que el fallo proferido por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca tiene contradicciones en cuanto condena al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá sobre bases que no están de acuerdo con los principios contractuales que se pactaron en el contrato de obra n° 2230 de [2006] entre el FVS y el CONSORCIO PUENTE ARANDA 2007 y la modalidad de contratos llave en mano. Esta corrección va en contra del principio de amparo del patrimonio estatal, donde se en causa (sic) sobre hechos contrarios a la realidad contractual pactada.

Por lo demás, se ratificó en los planteamientos de apelación, anteriormente reseñados.

4. Trámite en segunda instancia

4.1 El mencionado recurso fue concedido por el *a quo* en audiencia de fecha 5 de octubre de 2017⁷ y admitido por esta Corporación el 11 de diciembre del mismo año (fl.390 c. ppal).

⁷ En la que, además, se declaró fallida la conciliación judicial prevista en el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

4.2 El 7 de febrero de 2018, se corrió traslado del proceso a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fl. 403).

4.3 El Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que la sentencia apelada fuera confirmada. En cuanto a la exoneración de responsabilidad de la interventoría, señaló que esa determinación se ajustaba a derecho, dado que la figura del interventor correspondía a la de un intermediario cuyas funciones se circunscribían a la vigilancia del avance del contrato respectivo, pero no a garantizar su cabal culminación y pago. En lo restante, y bajo el entendimiento de que la única condena impuesta en la sentencia fue por concepto de “*mayor área construida*”, concluyó que era procedente tal reconocimiento a favor de la parte demandante.

4.4 La sociedad PAYC S.A. se opuso al recurso de apelación, en lo relativo a la supuesta responsabilidad que, según el censor, le asistía a dicha firma interventora por lo que se hubiera dejado de pagar por las obras ejecutadas en el contrato supervisado. Recalcó que su labor se limitaba a controlar y verificar que las partes del negocio jurídico adoptaran las medidas necesarias y pertinentes para cumplirlo con arreglo a la ley, y que en el caso concreto, cumplió con cada uno de sus compromisos, atendiendo además las instrucciones y solicitudes de la entidad contratante.

Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

4.5 El 31 de enero de 2019 se aceptó la cesión de derechos litigiosos hecha por el demandante Víctor Armando Cortés Torres (integrante del consorcio Puente Aranda 2007) a favor de la sociedad Mavagire S.A. No obstante, se tuvo a dicha compañía como litisconsorte del cedente, en razón a que la parte demandada se opuso a ese acuerdo.

4.6. El 12 de abril de 2019, se dispuso tener a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia como sucesora procesal del FVS, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Distrital 637 de 2016 y los Decretos Distritales 409 de 2016 y 517 de 2017, normas que ordenaron y regularon la supresión del indicado Fondo.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

II.- CONSIDERACIONES

1. Presupuestos procesales

1.1. Jurisdicción y competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer de este proceso en segunda instancia, en los términos del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998 –en vigor para la fecha de interposición de la demanda-. En efecto, en esta oportunidad se somete a consideración de la Sala la procedencia del reajuste del precio del contrato de obra n° 2230 del 21 de diciembre de 2006, en el que fungió como contratante el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, creado como cuenta especial mediante Acuerdo Distrital n° 9 de 1980 y luego transformado en establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, en virtud del Acuerdo n° 18 de 1983, todo lo cual hace palmaria la naturaleza pública de la entidad demandada y habilita, por consiguiente, a esta jurisdicción para resolver el presente asunto.

1.2. Oportunidad para demandar

De conformidad con el artículo 136, numeral 10, literal c), del C.C.A., en las acciones relativas a contratos que requirieran liquidación y ésta fuera efectuada de común acuerdo por las partes, el término de caducidad de dos años establecido en esa norma comenzaba a correr “desde la firma del acta”.

En el presente caso, el contrato de obra pública n° 2230 del 21 de diciembre de 2006 estaba sujeto a liquidación, de conformidad con lo establecido en su cláusula vigésima tercera (en la que se señaló que dicho balance se sujetaría a lo regulado en la Ley 80 de 1993). Tras culminar el término de ejecución el 30 de abril de 2010 -tal como se determinó en el otrosí 4 del 29 de marzo de ese año (fl. 432, c.19)-, el negocio jurídico fue liquidado de manera bilateral en acta del 14 de abril de 2011 -la que además fue también suscrita por la sociedad interventora- (fls. 84-85, c.5).

En esa medida, el plazo de caducidad que operaba en el asunto *sub judice* iniciaba el 15 de abril de 2011 y finalizaba el 2 de noviembre de 2012. No obstante, la



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

demanda fue presentada el 28 de julio de 2011, de suerte que su interposición se hizo en tiempo.

2. Caso concreto

2.1. Problema jurídico

Dados los temas puntuales esbozados en el recurso presentado por el FVS, le corresponde a la Sala establecer si el reajuste de precios dispuesto por el *a quo* a favor del consorcio contratista, por razón del incremento en los precios de los insumos para la construcción, era procedente, pese a haberse establecido la ausencia de incumplimientos de la entidad contratante y la no ocurrencia de desequilibrio contractual.

Asimismo, se deberá establecer si le asistía responsabilidad patrimonial a la interventora PAYC S.A., como llamada en garantía, y frente al FVS, por las condenas que a esta entidad se le impusieron en la sentencia de primera instancia.

2.2. Hechos Probados

Los medios de prueba que obran en el proceso fueron aportados en legal forma por ambas partes y acreditan los siguientes hechos relevantes para la causa:

En noviembre de 2006, el FVS abrió la licitación pública FVS-LP 37-2006, con el objeto de contratar *“los estudios técnicos, el diseño arquitectónico y la construcción de la Estación de Policía y la Unidad Permanente de Justicia de la localidad de Puente Aranda en la ciudad de Bogotá D.C.”*. Señaló que el presupuesto para dicha contratación sería de \$12.186'392.550, de los cuales, \$700'000.000 corresponderían a los estudios, diseños, licencias e implantación del proyecto, mientras que los restantes \$12.185'692.550 se destinarían al proceso constructivo.

A este respecto también advirtió que el monto total señalado era *“el único disponible para cubrir la totalidad de los costos”*, los cuales incluían *“impuestos, imprevistos, utilidades, administración y demás conceptos relacionados con el cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato”* (fl. 217, c.17).



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

En el numeral 4.4.16 del pliego de condiciones se incorporó un listado de “capítulos” que compondrían el desarrollo del proyecto, y que debían incluirse en cada oferta, con la descripción respectiva.

Señaló la entidad que, a efectos de establecer “*el marco de referencia en lo relacionado a los precios de los diferentes tipos de construcción, el proponente debe relacionar un cuadro que sintetice el valor de la propuesta*”.

Anotó, además, lo siguiente:

En todo caso, el proponente que resulte adjudicatario del presente proceso de contratación adquiere la obligación del diseño y la construcción a precio global de la obra contratada (fl.236, c.17).

Como resultado de la licitación, el 21 de diciembre de 2006, el FVS celebró con el consorcio Puente Aranda 2007 el contrato de obra n° 2230 (fls. 414 al 422, c.19), con el objeto descrito en el pliego de condiciones. En la cláusula segunda se estableció como plazo del negocio un período total de 17 meses, cuatro de ellos para la fase de estudios y diseños, tres para aprobar el plan de implantación y obtener las licencias, y diez para la etapa de construcción. Asimismo, se previó que el proyecto debía abarcar un área mínima construida de 10.114 m² y un área máxima de 10.164 m² (fl. 414, c. 19).

El valor del contrato fue fijado en la suma de \$12.886'392.550 COP, con la distribución antes mencionada. El 95% de dicho monto sería pagado en abonos periódicos, de acuerdo con las actas parciales de consultoría y obra, mientras que el último 5% constituiría el saldo final, para pagar al consorcio “*previa liquidación del contrato*”. El anticipo equivaldría al 40% del total pactado, y se descontaría en igual porcentaje en cada pago parcial del proyecto.

En el numeral 11 de la cláusula quinta (obligaciones del contratista) se previó la posibilidad de ejecutar obras adicionales, lo cual quedaba condicionado al concepto de viabilidad impartido por la interventoría y a la autorización del FVS. De acuerdo con lo estipulado, una vez cumplidos tales requisitos, debía celebrarse “*el respectivo contrato adicional*”. Por otro lado, en cuanto a los acuerdos sobre ítems no previstos y mayores cantidades de obra, éstos serían presentados por el consorcio y la interventoría en “*comité de obra*”, para ser aprobados por el representante del FVS (fl. 417, c.19).



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

El acta de inicio de ejecución del contrato se suscribió el 28 de diciembre de 2016 (fl. 17, c.5).

En oficio del 10 de octubre de 2007, el consorcio Puente Aranda 2007 expuso ante la interventoría que, *“cuando se vislumbraron las ambigüedades en cuanto a la forma de pago, en relación con la naturaleza del contrato a precio global fijo, se procedió a oficiar al contratante y a solicitar su colaboración para la generación del modificadorio respectivo”*. Agregó que las demoras, retrasos y nuevas exigencias determinantes para el proyecto habían obligado a las partes a *“realizar más de 19 modificaciones”* que luego se reflejaron en la definición y determinación de los estudios técnicos, alterando ello, a su vez, el programa de trabajo, de modo que el desfase de tiempo no era imputable al contratista, y no resultaba consecuente seguir realizando los comités de diseño mientras no se resolviera y legalizara la modificación al contrato (fls. 735-736, c.18).

No obstante, en comité de coordinación de diseños del 8 de noviembre de 2007, la interventoría solicitó al contratista que estudiara *“el tema de las fórmulas de reajuste de precios por cambio de año”*, de acuerdo con la petición del gerente del FVS (fl. 744, c.18). Durante esta fase del proyecto, no hubo acuerdo alguno tendiente a modificar la modalidad de pago del contrato, ni a reajustar su valor.

El contrato n° 2230 de 2006 fue objeto de varias modificaciones. El primer otrosí fue suscrito el 12 de octubre de 2007, con el objeto de prorrogar por seis meses el plazo contractual, manteniendo el valor inicialmente pactado; y el segundo, convenido el 31 de enero de 2008, además de ampliar el período de ejecución por el mismo término del otrosí número 1, previó una actividad de demolición por la suma de \$66'000.000 (fls. 424 – 428, c. 19).

El otrosí n° 3 fue firmado el 22 de diciembre de 2009, fecha en la cual el negocio jurídico había sido suspendido en dos oportunidades. Nuevamente las partes dispusieron prorrogar el término contractual en tres meses, para culminar íntegramente el proyecto, que para ese momento registraba un avance del 76.72%, *“con un retraso de 26 días”* (fl. 429, c. 19).

Por último, los partícipes del negocio jurídico volvieron a modificarlo en el otrosí n° 4, del 29 de marzo de 2010, disponiendo que el plazo definitivo del contrato



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

vencería el 30 de abril de ese mismo año, debido a que un paro de transportadores había imposibilitado la entrega de la obra en el mes de marzo, como se tenía previsto (fl. 432, c.19).

En cuanto a las suspensiones, la primera de ella fue acordada en acta del 12 de junio de 2008, en la cual se señaló que por causas no atribuibles a las partes, las licencias requeridas y el plan de implementación se encontraban aún en estudio, y se dispuso dicho cese *“hasta el día hábil siguiente a la expedición de la respectiva licencia de construcción”*, sin que la medida ocasionara erogaciones adicionales para el FVS (fls. 297-298, c.6).

En acta posterior (del 12 de diciembre de 2008), se amplió la suspensión hasta el 13 de enero de 2009 (fls. 299-300, c.6). El 14 de enero siguiente, en efecto, se verificó el reinicio de las obras (fl. 303), cuyo recibo final, a su vez, quedó constatado en cuatro actas suscritas el 3 de mayo, el 24 de mayo, el 30 de julio y el 30 de noviembre de 2010, por haber quedado pendientes unas actividades (fls. 1499 - 1511, c.12). No se acordó en tales instrumentos ninguna medida relativa al valor del contrato.

Durante el desarrollo de la fase constructiva se adelantaron comités de obra en forma periódica. En los que se llevaron a cabo en mayo y julio de 2009, el consorcio solicitó reunirse con la gerencia del FVS para acordar un ajuste al presupuesto del contrato (cuaderno n° 11). No se expuso en las actas el motivo específico del ajuste pedido, como tampoco respuesta alguna de la interventoría ni del FVS, más allá del compromiso de dar trámite administrativo a la petición.

En comunicación del 24 de marzo de 2009, el contratista le indicó a la interventoría que, con ocasión de las suspensiones y prórrogas del negocio jurídico, y con el propósito de *“dar respuesta a la solicitud del Fondo de Vigilancia y de la interventoría, planteada en varios comités, relacionada con una fórmula de ajustes para continuar con la igualdad económica del contrato”*, ponía en consideración dicha fórmula, con aplicación del IPC. Si bien no refirió sumas concretas de dinero, recalcó que pedía el ajuste únicamente respecto de la fase de construcción -excluyendo la de estudios y diseños-, toda vez que la obra debió haber terminado en marzo de 2008, no siendo ello posible por los acuerdos antes señalados (fls. 755-756, c.18).



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

El 5 de mayo de 2009, el consorcio señaló que aún estaba pendiente la definición de los costos de varios ítems adicionales, dado que ello se supeditaba a la aprobación de la fórmula de reajuste del precio contractual, en la medida en que algunos de los precios base para determinar el valor de dichos ítems estaban definidos en el presupuesto principal (fl. 762, c. 18).

En comunicación de fecha 27 de mayo de 2009, la interventora PAYC S.A. señaló que, *“después de analizar todos los argumentos”* del contratista, estimaba viable el reconocimiento del reajuste por él solicitado, y reiteró que ya había dado una recomendación favorable al respecto el 7 de mayo de ese año, aplicando el Índice de Precios al Consumidor IPC (fl. 73, c.3).

Precisó que, aun cuando el FVS le pidió a la interventoría aplicar el ICCV (Índice de Costos de la Construcción de Vivienda), no estimaba procedente esa alternativa, por cuanto dicho indicador sólo aludía a proyectos de vivienda de interés social, razón por la cual proponía utilizar, en su lugar, el Índice de Precios de Edificaciones Nuevas IPEN, para el objeto del contrato 2230 de 2006.

Agregó:

Por consiguiente, teniendo en cuenta los índices del IPEN del período comprendido entre el mes de JULIO 2007, fecha en que se debió iniciar la obra, y ENERO 2009, fecha de suscripción del Acta de Reinicio, con el espíritu de conservar la figura de contratación del Precio Global Fijo, la propuesta de la interventoría sería la siguiente (...):

Ajuste = Valor Contrato Obra - Anticipo invertido x Total IPEN (JULIO 2007 - ENERO 2009)

Ajuste = (\$12.186'392.550⁰⁰ - \$2.118'238.576⁸⁰) x 8.64%⁸

Ajuste = \$10.068'153.973²⁰ x 8.64%

TOTAL, AJUSTE = \$869'888.503²⁸

Lo anterior, según PAYC, teniendo en cuenta que, a corte del 31 de diciembre de 2008, el consorcio había invertido *“\$2.118'238.576⁸⁰”* del anticipo en gastos de obra, de suerte que debía tenerse como *“valor base para la aplicación del reajuste”*, la suma de *“\$10.068'153.973²⁰”*.

Esta segunda propuesta fue reiterada por la interventora el 18 de agosto de 2009, al incorporarla en un informe de proyección del presupuesto *“completo”* del

⁸ Porcentaje total calculado por la interventora, tras sumar todos los valores del IPEN registrados durante el período referido.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

contrato, que además incluía los costos de obras adicionales (fls. 75-81, c.3). Asimismo, en oficio del 24 de agosto de 2009 -en el que resumió el desarrollo del negocio jurídico, sus modificaciones y su estado de cumplimiento-, insistió en que existían *“razones suficientes para que el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá reconozca un reajuste (...) por valor de \$869’888.503²⁸”* (fl. 82-86, c.3).

En comunicación del 15 de octubre de 2009, el consorcio reiteró ante el FVS la solicitud de actualización de precios, subrayando la falta de respuesta desde el mes de marzo. Asimismo, solicitó ampliar el plazo del contrato por 90 días más, dadas las contingencias allí descritas, que atribuyó a la Administración (fl. 769, c. 18). En la misma fecha se adelantó el comité de obra n° 37, en el cual se consignó como asunto pendiente el *“ajuste [del] valor del contrato por cambio de año”*, sin más pronunciamientos (fl. 247, c.3).

El 22 de enero de 2010, el consorcio presentó ante el FVS una *“propuesta alternativa”* de ajuste de precios, con base en los índices de costos establecidos por CAMACOL, resaltando que solicitaba esa actualización únicamente para la etapa constructiva (fl 775, c. 18).

El 10 de febrero del mismo año, el contratista insistió en el reajuste del valor pactado en el acuerdo de voluntades y solicitó el reconocimiento del desequilibrio contractual; lo primero por la suma de \$1.300’000.000, y el reajuste, por \$1.400’000.000. Recalcó que las causas de la prolongación del término contractual no eran imputables al consorcio (fl. 777, c. 18). Ello fue reiterado en comunicación del 23 de febrero de 2010.

Obra en el proceso el documento denominado *“Acta de reunión actualización de precios y otros”*, adiada el 25 de febrero de 2010, pero sin firma alguna de las partes, del supervisor del contrato ni de la interventoría (fl. 153, c.3). Allí aparece consignado que, según el contratista, la actualización de precios había sido solicitada en 2008, y que en *“actas”* suscritas por la interventoría y por funcionarios del área de Infraestructura que ya no estaban vinculados, se *“acordó aplicar una fórmula basada en el IPC”*, lo cual había sido aceptado *“por la gerencia del Fondo”*. Ante tal afirmación del consorcio, según el *“acta”*, se le solicitó que aportara los acuerdos que adujo.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

De otro lado, en el mismo documento se hizo referencia a supuestas discrepancias entre el contratista y la interventoría sobre el índice aplicable en la fórmula de reajuste, lo que derivó en el pretendido compromiso de la Administración y PAYC, de enviarle al consorcio los soportes de sus propuestas.

Mediante oficio del 10 de marzo de 2010, la interventora presentó ante el FVS la que denominó *“3ª alternativa a la solicitud de Reajuste del Valor del Contrato 2230-2006”*, estructurada sobre los índices de CAMACOL y se elaboró teniendo en cuenta *“el período comprendido entre el mes de julio [de] 2007, fecha en que se debió iniciar la obra, y enero [de] 2009, fecha de suscripción del acta de reinicio”*.

Tras enlistar los índices registrados en ese interregno, dio aplicación a la fórmula, lo que arrojó la suma de \$849'391.560, como valor de la actualización propuesta (fl.71, c.3).

El 15 de marzo de 2010, el FVS dio respuesta a las peticiones del consorcio y manifestó que se encontraban en estudio, además de haberse *“realizado con su presencia, un primer comité el día 25 de febrero de 2010 en el área de infraestructura, del cual se ha desprendido la necesidad de analizar por su parte las cifras suministradas por la interventoría y contempladas por el FVS”*, por lo cual era necesario continuar con el proceso en un nuevo comité (fl. 783, c. 18).

El 3 de mayo de 2010 se suscribió el acta de recibo final de la obra, dejándose constancia de varios ítems *“pendientes”* que fueron revisados y reiterados el 24 de mayo del mismo año. Posteriormente, el 30 de julio de 2010 se dejaron consignadas las últimas actividades aún faltantes, recibidas finalmente el 30 de noviembre de esa anualidad.

El 10 de mayo de 2010, el consorcio insistió en que debía reconocerse el reajuste del valor del contrato, por la prolongación de su plazo, con fundamento en el IPC. Para ese efecto, propuso la fórmula respectiva y señaló que la suma que debía reconocerse era de \$1.594'254.937 (fl. 196, c.7). Recalcó que, a la fecha de esa comunicación, no existía un pronunciamiento definitivo del FVS, sino sólo la indicación de que el asunto relativo a la actualización del precio se encontraba aún en estudio.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

El 21 de septiembre de 2010, PAYC S.A. y el consorcio suscribieron el documento denominado “*Acta de liquidación de obra*”, en la que se indicó como valor final de todo el contrato la suma de \$12.886’392.550, con un saldo por pagar equivalente a \$190’089.885, ya que, de acuerdo con la facturación presentada durante el desarrollo del proyecto, los pagos ya realizados ascendían a los \$12.490’742.120. Se especificó, igualmente, que el valor del anticipo amortizado era de \$4.890’790.066, por lo que el saldo por amortizar era de \$263’766.954 (fls. 87-89, c.5).

El contratista señaló que se reservaba el derecho a reclamar judicialmente “*el reconocimiento de los perjuicios patrimoniales derivados de la ejecución [del] contrato*”.

-. El 14 de abril de 2011, las partes del contrato n° 2230 de 2006 y la interventora PAYC S.A. suscribieron el acta de liquidación de dicho negocio jurídico (fls. 84-85, c.5).

En dicho corte de cuentas se dejó establecido que ya se había amortizado el saldo del anticipo, equivalente a \$263’766.954, y que, de acuerdo con las operaciones ya efectuadas sobre toda la facturación del proyecto, el valor final del contrato fue de \$12.886’392.550, con un saldo a favor del contratista por \$190’089.886.

El consorcio manifestó no poder declararse a paz y salvo y que reclamaría judicialmente los perjuicios patrimoniales derivados de la ejecución del contrato, los que enunció en los mismos términos de la demanda *sub judice* (fl. 85, c.5).

-. La interventoría ejercida por PAYC S.A. al contrato de obra n° 2230 de 2006, se adelantó por virtud de lo pactado entre dicha sociedad y el FVS, en el contrato de consultoría n° 2242 de 2006 (fls. 630-641, c.8), el cual culminó en forma definitiva el 1 de mayo de 2010, según el acta de liquidación por mutuo acuerdo que fue aportada al proceso, y que si bien no registra la fecha en que tal balance se llevó a cabo, se acompañó con la aprobación impartida por el FVS, el 22 de noviembre de 2010, para pagar a la firma interventora el saldo resultante de dicha liquidación (fls. 1421-1423, c.12).

2.3. Análisis de la Sala



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

2.3.1. El reajuste del precio del contrato

La Ley 80 de 1993 -a la cual se sujeta el contrato materia de controversia, dada la naturaleza del FVS como entidad pública⁹, y en tanto sus contratos no están excluidos de la regulación de ese estatuto- establece la procedencia del reajuste del precio y de su revisión, como herramientas para salvaguardar el equilibrio económico contractual. Así, en el artículo 4, numeral 8, establece dicho estatuto:

Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

(...)

8. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

En ese sentido, y particularmente en el marco del EGCAP, el reajuste del precio constituye una medida autorizada por el legislador con el propósito de que, durante la ejecución de los contratos estatales¹⁰, se mantenga la equivalencia prestacional acordada y procuren preservarse, en orden a ello, las condiciones económicas y técnicas existentes en el momento de presentación de la propuesta o de celebración de la contratación respectiva, según el caso. Se orienta, por tanto, a mitigar el impacto que puedan tener en el negocio jurídico, y especialmente en la sostenibilidad financiera de su ejecución, determinadas contingencias tales como la inflación, la devaluación de la moneda o las variaciones de precios de determinados insumos.

Dado que tales fenómenos son generalmente previsibles en el devenir económico del país, el reajuste de precios suele pactarse en las cláusulas del contrato bajo el

⁹ Como anteriormente se señaló, el FVS es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, dado lo establecido en el Acuerdo n° 18 de 1983. En esa medida, el FVS es una *entidad pública* en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, sin que haya norma legal que excluya de la regulación de ese estatuto, los contratos celebrados por aquel.

¹⁰ Cabe señalar que el reajuste de precios, naturalmente, también procede en los contratos del Estado excluidos del EGCAP, y/o regulados exclusivamente por el derecho privado, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad y de otros relativos a la conmutatividad de los contratos, la prohibición del enriquecimiento sin justa causa y la revisión del contrato por operar la teoría de la imprevisión.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

uso o fijación de fórmulas de actualización que permitan mantener el valor real de los costos respectivos, durante todo el tiempo en que el objeto contractual se desarrolle o ejecute. Con todo, si las partes guardan silencio y no se establece en el contrato ni en el pliego de condiciones ninguna medida de actualización o ajuste del precio, ello no es óbice para que dicho mecanismo se acuerde e implemente ante la ocurrencia de fenómenos que alteren efectivamente el equilibrio económico del contrato, bien sea que las partes así lo convengan en vigencia del mismo, o bien porque resulte procedente su reconocimiento en sede judicial, previa demostración de la ruptura de la ecuación contractual y de las condiciones que hayan impedido la adopción de medidas en el curso del negocio jurídico -de acuerdo con las circunstancias de cada caso-¹¹.

Como lo ha sostenido la jurisprudencia¹²:

[L]a figura del reajuste de precios es una medida preventiva, frente a una situación previsible que puede afectar el resultado económico final del contrato en contra de cualquiera de las partes, y que se soluciona mediante la inclusión, en el mismo, de la respectiva cláusula de reajuste, normalmente mediante una fórmula matemática. Y, por lo tanto, es un mecanismo que tiende a preservar la naturaleza conmutativa de los contratos y a garantizar que la equivalencia inicialmente acordada entre prestaciones y contraprestaciones, entre derechos y obligaciones a cargo de las partes, se mantenga a lo largo de la ejecución, en tal forma que la remuneración recibida finalmente por el contratista corresponda a la que él previó obtener cuando propuso y cuando contrató con la Administración.

Se advierte, en consecuencia, que si bien los contratos son obligatorios para las partes en los términos en que libremente ellas decidieron comprometerse, esto no significa que, en todos los casos, a pesar de las vicisitudes que se puedan presentar ajenas a su voluntad, deban ejecutarse las prestaciones aún en condiciones que impliquen un alto grado de desventaja para una de ellas, pues bien puede, si así lo considera pertinente, pedir la revisión del contrato en los términos que le permite la ley (...).

¹¹ A este respecto, ha dicho la Corporación: “El reajuste de precios del contrato busca impedir que las variaciones de los factores que son determinantes en el precio, por fenómenos económicos como la inflación o el aumento de costos, afecten el equilibrio económico del contrato. Por ello, es usual pactar fórmulas actuariales que permitan ajustar los precios iniciales, con fundamento en las variaciones de sus componentes en el mercado, para que correspondan a la realidad de los costos en el momento de ejecución de las prestaciones a cargo del contratista. La ausencia de pacto de cláusula de reajuste no impide que el contratista reclame vía judicial la actualización de los precios. En este evento, el afectado deberá acreditar la variación negativa de precios y la incidencia de esta variación en su ecuación de costos”. (Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 28 de octubre de 2019, exp. N° 07001-23-31-000-2000-00448-01 [29054]. C.P. Guillermo Sánchez Luque. En el mismo sentido, ver entre otras, las sentencias dictadas por la Subsección B el 28 de mayo de 2012, exp. N° 25000-23-26-000-2000-00792-01 [23043], C.P. Danilo Rojas Betancourt; y por la Subsección A, el 19 de junio de 2020, exp. N° 25000-23-26-000-2002-01790-02 [40289]).

¹² Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 10 de septiembre de 2021, exp. N° 05001-23-31-000-1998-03972-01(44977).



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

Aunado a ello, el artículo 27 de la misma Ley 80 de 1993 impone mantener en los contratos estatales la equivalencia entre los derechos y obligaciones pactados por las partes, y adoptar medidas correctivas cuando dicha equivalencia se altere por cualquier causa imprevisible, siendo procedente para tales efectos la firma de los acuerdos y pactos que resulten necesarios para fijar soluciones. especialmente en cuanto a la cobertura de los sobrecostos¹³.

Cabe anotar, en punto a estas premisas, que el reajuste de precios es procedente incluso en los contratos a precio global, pues, si bien en estos la remuneración del contratista tiene un carácter fijo que, en principio, incluye desde su oferta y pacto la cobertura de sobrecostos financieros por mayores cantidades de obra, mayor permanencia y otras contingencias previsibles, correspondiéndole al contratista culminar el objeto pactado con los recursos estimados desde el comienzo¹⁴, es igualmente cierto que los negocios jurídicos así pactados -a precio global- también pueden estar sujetos al rompimiento de su equilibrio económico, por lo cual las partes pueden establecer en el mismo contrato fórmulas de reajuste del precio global allí estipulado, a fin de mantener el contrato en valores reales contra el transcurso del tiempo, o pueden acudir a dicho mecanismo cuando se presenten eventos anormales y extraordinarios que durante el desarrollo del negocio jurídico alteren la ecuación existente en la fecha en que se celebró.

A este respecto, la Sala destaca que el valor pactado como precio global no implica que en él quede comprendido el pago de obras ajenas al objeto convenido ni el cubrimiento de perjuicios por incumplimiento; esa modalidad no constituye en

¹³ “En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar (...). En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.”

¹⁴ Sobre la naturaleza y alcance del contrato estatal a precio global, ha dicho la Corporación: “[E]n el contrato de obra a precio global, el 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 en principio un riesgo intrínseco a su labor, pues la entidad contratante tan solo deberá pagar la suma fija pactada³⁰. Esta modalidad de precio busca que las partes estimen anticipadamente cuáles son los riesgos y factores que podrían incidir en la construcción de la obra pues la suma global fija que se pague corresponderá a su valor, sin que la entidad contratante deba incurrir en mayores costos por la ejecución de mayores cantidades; de allí que sea el contratista el que tiene una mayor carga de confeccionar su propuesta teniendo en cuenta la apreciación de las circunstancias que podrían incidir en la terminación de la obra”. (Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Subsección A. Sentencia del 8 de junio de 2022, exp. N° 250002336000201500519-01. C.P. José Roberto Sáchica Méndez).



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

manera alguna cláusula de exoneración de responsabilidad ni comporta la asunción de riesgos anormales o imprevisibles, lo cual, se reitera, no obsta para que las partes establezcan el reajuste de precio como medida para mantener en el tiempo la ecuación contractual, ni para que en determinados casos deba restablecerse el equilibrio económico por esa vía, siempre y cuando se demuestre la variación negativa de precios y su incidencia en la ecuación de costos¹⁵.

Ahora, en este punto es de subrayar, igualmente, que la Ley 80 de 1993, al autorizar en su artículo 4 - 8, el reajuste y la revisión de precios, no hizo distinciones respecto a la modalidad de la remuneración ni sobre categoría o elemento contractual alguno, por lo que, bajo ese prisma legal no resulta admisible el argumento esbozado por la parte actora, en cuanto a que no podía operar la revisión de precios en el contrato de obra n° 2230 de 2006, por haberse pactado éste en modalidad global, bajo la figura que se ha denominado “llave en mano”. Si la finalidad del reajuste de precios es mantener en valor presente el precio del contrato, con el subsecuente propósito de preservar la ecuación contractual, mal puede excluirse de tal dinámica el contrato celebrado a precio global asignando total autonomía y responsabilidad al contratista en la estructuración del proyecto, pues incluso esa tipología de contrato estatal puede recibir el impacto de fenómenos extrínsecos, como las fluctuaciones económicas y las demás variables antes anotadas. Cosa distinta es que, bajo el precio global, la distribución de los riesgos del contrato genera usualmente mayores cargas para el contratista, quien debe entonces aprovisionarse, desde el comienzo, de un capital suficiente, claramente cuantificado ante la Administración, que pueda cubrir hasta los sobrecostos que lleguen a surgir por las contingencias de previsible impacto en el negocio jurídico. Pero ello no impide que en el contrato a precio global puedan pactarse fórmulas para reajustar periódicamente el valor de la remuneración, como tampoco que se acuerden y apliquen cuando el equilibrio contractual resulte alterado durante el desarrollo de su objeto.

Ahora, sin perjuicio de lo anterior, lo que encuentra la Sala al examinar el caso concreto es que no concurrieron los elementos para que procediera a favor de la demandante el reajuste reprochado por el censor en el recurso de apelación, de suerte que debe revocarse el reconocimiento que por ese concepto se otorgó en el fallo impugnado; pero no porque el contrato se hubiera celebrado a precio global,

¹⁵ Al respecto, consultar, entre otros, la sentencia dictada por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección A el 18 de noviembre de 2024, exp. N° 05001233300020130152601 (68.539). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

sino porque los presupuestos para la operabilidad del reajuste no se cumplieron en el *sub judice*.

Así, se evidencia que no se previó ni estableció, en el pliego de condiciones ni en el contrato de obra n° 2230 de 2006, fórmula alguna de reajuste del precio, menos por la contingencia específica relativa al eventual incremento en el valor de los insumos necesarios para cumplir el objeto contractual -que fue la única base sobre la cual el *a quo* dispuso ese reconocimiento-. Tampoco hubo convenio de actualización de precios en los otrosíes suscritos durante la etapa constructiva, ni en ningún documento con efectos obligacionales para las partes firmantes del negocio principal.

Ciertamente, en el proceso está demostrado que el consorcio solicitó, en varias oportunidades, el reajuste del valor contractual de toda la obra (fase constructiva), y que la interventoría recomendó acoger esa petición, presentando varias alternativas para el cálculo respectivo. Sin embargo, tanto la petición del contratista como la aquiescencia la firma interventora se fundamentaron únicamente en la prolongación del término contractual -dispuesta por las propias partes en los acuerdos de prórroga y de suspensión del contrato-, y propusieron sumas para la totalidad de la obra contratada, sin estimación ni detalle de los sobrecostos específicamente causados, menos en cuanto a incrementos en los precios de insumos. Por lo demás, la petición del consorcio nunca llegó a acogerse por el FVS, por lo que el término del contrato culminó sin que las partes suscribieran acuerdo alguno para reajustar el precio de la obra ni el pactado para todo el negocio jurídico.

Así entonces, no habiéndose previsto en el contrato n° 2230 de 2006 ni en el pliego de condiciones respectivo, fórmula alguna de ajuste de valores para ninguna de las fases del proyecto, la actualización o revisión del precio de la obra sólo resultaba procedente si se hubiera verificado y demostrado el rompimiento del equilibrio económico del contrato. No obstante, el desequilibrio contractual alegado en la demanda fue desestimado por el Tribunal de primera instancia, y esa conclusión no fue refutada ni desvirtuada por la parte interesada, de suerte que, si en el juicio quedó establecido que no se probó la ruptura de la ecuación económica del contrato, no hay lugar a reconocer reajuste al valor del contrato, menos cuando no figura en la causa soporte alguno que revele alzas en el valor de uno o más insumos necesarios para la obra pactada, que hubieran incidido en la excesiva onerosidad del contrato, en detrimento del consorcio.



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

En esa medida, deberá revocarse la sentencia apelada en cuanto ordenó el reconocimiento de reajuste al valor del contrato, sobre la base del aumento en el precio de insumos, sin determinación de éstos, sin haberse pactado ese mecanismo en el contrato y pese a haberse establecido en el caso concreto, que no hubo ruptura del equilibrio contractual.

2.3.2. La responsabilidad de la interventora

Alega la entidad demandada, apelante en el *sub judice*, que PAYC S.A. no debió quedar exenta de responsabilidad por la condena impuesta al FVS en el fallo de primer grado, *“en cuanto al reajuste de precios”*, toda vez que fue esa firma interventora la que suscribió las aprobaciones de la obra sin incluir en las actas, ni en la liquidación de la construcción entregada, actualización alguna del precio pactado. En torno a este punto, subrayó que los interventores están llamados legalmente a responder *“civil y penalmente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, como los (sic) hechos u omisiones que le fueran imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto a los cuales hayan ejercido las funciones de interventoría”* (fl. 358, c. apelación).

Como ya se anotó, en la presente instancia se revocará la decisión adoptada por el Tribunal de primer grado, en cuanto le impuso al FVS reconocer a la parte demandante el valor del reajuste del contrato, lo que sería suficiente para prescindir, de entrada, de analizar el cargo de apelación referente a la alegada responsabilidad de la firma interventora por esa condena, máxime cuando los argumentos de la alzada dejaron por fuera de ese debate la orden de pago de la mayor área construida, concepto que también fue reconocido por el *a quo*, pero sobre el cual guardó silencio la parte pasiva en su escrito impugnatorio.

Sin embargo, no está de más recalcar que, ni por virtud de la ley ni por disposición contractual alguna, era función de la interventoría establecer o fijar reajustes de precios en las actas de recibo de la obra o en el instrumento en que la misma fue liquidada por PAYC S.A. y el consorcio contratista. El contrato de consultoría n° 2242 de 2006 no radicó en esa sociedad ninguna obligación orientada a establecer valores o a cuantificar ítems sobrepasando lo fijado en el pliego de condiciones del proyecto sujeto a interventoría y en el contrato de obra n° 2230 de 2006. Si en ninguno de tales documentos se previó el mecanismo de reajuste, mal podía



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

exigírsele a la firma interventora que actualizara los precios del contrato, pues tal proceder habría constituido una extralimitación de sus funciones, dado que su papel sólo se circunscribía a inspeccionar la adecuada ejecución del proyecto y verificar la conformidad de lo entregado con las especificaciones técnicas aplicables, así como con los parámetros fijados tanto por la entidad estatal como por el propio contratista al diseñar y estructurar el proyecto. No se duda que estas actividades involucraban el estudio y aprobación previa de las obras y de las cuentas del contrato, pues la interventoría de PAYC S.A. incluía el componente financiero del proyecto, pero ello no implicaba que esa sociedad estuviera obligada, habilitada o autorizada para fijar o reconocer reajustes no establecidos en el clausulado de la interventoría ni en el contrato de diseño y obra.

Distinto era que, frente a la solicitud de reconocimiento de esos reajustes, presentada por el consorcio, el FVS hubiera requerido a la interventora para que evaluara la procedencia del beneficio, pero era a las partes del contrato n° 2230 de 2006 a quienes, dado el caso, les habría correspondido acordar y aplicar ese mecanismo¹⁶.

Es claro que el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 establece en su inciso segundo la responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinaria de los interventores, tanto por el incumplimiento de las obligaciones del contrato de interventoría como por los hechos u omisiones derivados de la celebración y ejecución de los contratos sujetos a su fiscalización, pero la propia norma condiciona justamente esa responsabilidad a que los perjuicios que por tales circunstancias se causen a la Administración, *“provenzan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a éste le correspondan conforme al contrato de interventoría”*, pero no por no haber decidido aspectos que no estaban sujetos a su vigilancia ni aprobación, y que eran de exclusiva competencia de la entidad contratante, o bien, de las partes del contrato de obra.

¹⁶ Al respecto, la jurisprudencia ha señalado: “[H]ace parte de la naturaleza del contrato que el interventor controle, supervise, vigile, fiscalice las obras, pero no que elabore presupuestos, cantidades y especificaciones técnicas, razón por la cual, desde una perspectiva de lo que es natural al contrato, un interventor no está obligado a cumplir con tales actividades, salvo que dentro del clausulado correspondiente, en el caso sometido al análisis de la Sala, hubiera asumido esa obligación de manera expresa, dado que la autonomía de las partes –como fundamento básico de la contratación de acuerdo con los artículos 1602 del Código Civil 10 y 32 de la Ley 80 de 1993, entre otros– permite que los particulares y el Estado acuerden libremente sus obligaciones y derechos, en tanto que con ello no se afecte el orden público”. (Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. N° 25000-23-26-000-2000-00732-01 [24266], C.P. Danilo Rojas Betancourth).



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

Por ello, más allá de la improcedencia de la condena por reajuste del valor del contrato, en todo caso también resultaba desestimable la responsabilidad que el FVS pretendió endilgar a la interventora PAYC S.A., por esa causa.

-. De otro lado, en cuanto a la pretensión de liquidación judicial del contrato, se advierte que el Tribunal de primera instancia no emitió pronunciamiento expreso al respecto. Sin embargo, dio cuenta, como ahora lo hace la Sala, de que el negocio jurídico materia de controversia fue liquidado por mutuo acuerdo entre las partes el 14 de abril de 2011, como anteriormente quedó consignado; y aunque el consorcio contratista plasmó sus reservas y salvedades en el acta respectiva, y las formuló en juicio, no es procedente a esta altura del proceso efectuar un nuevo balance final del contrato, ya que los saldos finales establecidos en el acta de liquidación no fueron demandados, mientras que las pretensiones de la actora, relativas al desequilibrio económico del contrato y al incumplimiento del mismo, fueron desestimadas en esta causa judicial, dejando a salvo el reconocimiento del valor de la “*mayor área construida*”, tema que no fue objeto de apelación.

3. Conclusiones

De conformidad con las consideraciones antes esbozadas, se debe establecer que en el presente caso no había lugar a reconocer el reajuste del precio del contrato, fijado en la sentencia de primera instancia, por cuanto ese mecanismo no fue previsto por la entidad ni por las partes, en el pliego de condiciones ni en el acuerdo de voluntades, mientras que en el juicio quedó establecido el no rompimiento del equilibrio económico del contrato y la ausencia de incumplimientos por parte de la Administración, lo que dejaba sin causa la pretensión de reajuste, formulada por la actora.

Por otra parte, debe desestimarse el argumento de apelación relativo a la alegada responsabilidad de la interventora PAYC S.A. por los reconocimientos económicos hechos en la sentencia apelada, a título de reajuste del precio. Ello, no sólo porque se revocará la decisión aludida, sino también porque no existía fuente jurídica legal ni contractual que estableciera responsabilidades de la firma interventora por eventuales ajustes o incrementos al valor del contrato.

Con base en todo lo anterior, la sentencia apelada deberá modificarse, incluyendo la actualización de la condena impuesta en ella, y que no fue objeto de apelación, bajo lo consignado en el acápite siguiente.



4. Actualización de las condenas impuestas en primera instancia, no impugnadas en la apelación

En el numeral segundo de la sentencia impugnada, el Tribunal de primera instancia condenó al FVS a pagar a la parte demandante la suma de \$496'533.596, como valor actualizado del área construida por el consorcio, que excedió las medidas inicialmente establecidas. El *a quo* estableció como valor histórico de ese ítem, \$348'002.797.

Asimismo, impuso condena al pago de intereses moratorios, a la tasa del 12% anual prevista en la Ley 80 de 1993, causados entre el 14 de abril de 2011 y el 26 de abril de 2017, fecha en que se profirió el fallo, y que se mantuvo como límite de causación de tales intereses, en la providencia del 12 de julio de 2017, que corrigió la anterior.

Aunque los intereses moratorios fijados por el juzgador de primer grado fueron de un total de \$1.194'721.266, estos comprendían tanto los causados por el reajuste del precio como aquellos derivados de la condena por mayor área construida. En la parte motiva de la sentencia y en la providencia correctiva, el Tribunal señaló que este último concepto, es decir, los intereses moratorios causados por el no pago de la mayor área construida, equivalían a los \$59'584.031 anuales, aunque esto no se detalló en el acápite resolutivo.

Dado que las indicadas condenas no fueron objetadas mediante recurso de apelación, se procederá a actualizarlas a su valor presente, de acuerdo con el IPC reportado por el DANE.

En primer lugar, se actualizará a la fecha de esta sentencia el capital reconocido en la providencia impugnada, por concepto de “mayor área construida”, con la fórmula de actualización empleada en la jurisprudencia del Consejo de Estado para calcular el interés moratorio previsto en la Ley 80 de 1993 para los contratos estatales, así:

- a) Actualización del capital reconocido en la sentencia de primera instancia, por concepto de mayor área construida

Valor histórico	Mes de IPC final	IPC final	IPC inicial (may-17)	Valor actualizado
\$ 496.533.596	jun-17	96,23	96,12	\$ 497.101.830



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

\$ 496.533.596	dic-17	96,92	96,12	\$ 500.666.210
\$ 496.533.596	dic-18	100,00	96,12	\$ 516.576.775
\$ 496.533.596	dic-19	103,80	96,12	\$ 536.206.692
\$ 496.533.596	dic-20	105,48	96,12	\$ 544.885.182
\$ 496.533.596	dic-21	111,41	96,12	\$ 575.518.185
\$ 496.533.596	dic-22	126,03	96,12	\$ 651.041.709
\$ 496.533.596	dic-23	137,72	96,12	\$ 711.429.534
\$ 496.533.596	dic-24	144,88	96,12	\$ 748.416.431
\$ 496.533.596	ago-25	150,71	96,12	\$ 778.532.857

Se tiene, entonces, que el valor actualizado de la condena impuesta al FVS y a favor de la parte demandante, por “mayor área construida”, es de **\$778’532.857**.

b) Interés moratorio causado a partir de la sentencia de primera instancia, sobre el valor reconocido por mayor área construida

Como se indicó, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca determinó que los intereses moratorios causados entre el 14 de abril de 2011 y el 26 de abril de 2017, por la aludida “mayor área construida”, fue de \$59’584.031.

A dicha cuantía se sumarán los intereses moratorios causados desde la fecha de la sentencia apelada hasta la de la presente providencia, a cuyo cálculo se procede de la siguiente manera:

Inicio	Final	Días	Interés moratorio anual aplicable	Interés proporcional	Capital (actualizado)	Intereses moratorios periodo	Intereses acumulados
27/05/2017	31/12/2017	219	12,00%	7,20%	\$ 497.101.830	35.791.331,76	35.791.337,76
1/01/2018	31/12/2018	365	12,00%	12,00%	\$ 500.666.210	60.079.945,20	95.871.282,96
1/01/2019	31/12/2019	365	12,00%	12,00%	\$ 516.576.775	61.989.213,00	157.860.495,96
1/01/2020	31/12/2020	365	12,00%	12,03%	\$ 536.206.692	64.505.665,05	222.366.161,01
1/01/2021	31/12/2021	365	12,00%	12,00%	\$ 544.885.182	65.386.221,84	287.752.382,85
1/01/2022	31/12/2022	365	12,00%	12,00%	\$ 575.518.185	69.062.182,20	356.814.565,05
1/01/2023	31/12/2023	365	12,00%	12,00%	\$ 651.041.709	78.125.005,08	434.939.570,13
1/01/2024	31/12/2025	365	12,00%	12,00%	\$ 711.429.534	85.371.544,08	520.311.114,21
1/01/2025	20/08/2025	232	12,00%	7,62%	\$ 748.416.431	57.029.332,04	577.340.446,25

Intereses moratorios reconocidos en primera instancia: -----\$59’584.031.

Intereses moratorios causados desde el fallo apelado
hasta la fecha de la presente providencia: ----- \$577’340.446,25.

Total, intereses moratorios: ----- \$636’924.477,25



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

5. Costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 –aplicable en el *sub lite*-, la conducta de las partes ha de tenerse en cuenta para resolver sobre la procedencia de la condena en costas. Toda vez que en el presente caso no se evidencia que alguno de los sujetos procesales haya actuado temerariamente o que de cualquier otra forma haya atentado contra la lealtad procesal, no habrá lugar a su imposición.

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 y por autoridad de la ley,

FALLA

MODIFÍCASE la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección C el 26 de abril de 2017; providencia que quedará así:

PRIMERO: DECLARAR RESPONSABLE al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C., por la mayor cantidad de área construida por el consorcio Puente Aranda 2007, en virtud del contrato de obra n° 2230 de 2006.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior decisión, se condena al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. – FVS-, sucedido procesalmente por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, a pagar al Consorcio Puente Aranda 2007 las sumas de dinero que se indican a continuación, cuyos conceptos derivan del contrato de obra n° 2230 de 2006:

CONCEPTO	SUMA ACTUALIZADA A LA PRESENTE PROVIDENCIA
Mayor área construida – Contrato n° 2230 de 2006	Setecientos setenta y ocho millones quinientos treinta y dos mil ochocientos cincuenta y siete pesos (\$778'532.857)
Por el total de los Intereses moratorios, liquidados desde el 14 de abril de 2011 hasta el 8 de agosto de 2025	Seiscientos treinta y seis millones novecientos veinticuatro mil cuatrocientos setenta y siete pesos con veinticinco centavos (\$636'924.477,25)



COMPARTIDO POR:



Radicación N° 25000-23-26-000-2011-00791-01 (60332)

Demandante: Patricia Molina Fonseca y otros

Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

Referencia: Acción de controversias contractuales

TOTAL A PAGAR	Mil cuatrocientos quince millones cuatrocientos cincuenta y siete mil trescientos treinta y cuatro pesos con veinticinco centavos (\$1.415.457.334,25).
---------------	--

TERCERO: La condena señalada en el artículo anterior sólo procede en el evento en que, a la fecha de esta sentencia, ni el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. FVS ni su sucesora procesal, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, o quien haga sus veces, hayan pagado a la parte demandante la condena impuesta en el fallo de primera instancia.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO: NEGAR las pretensiones del llamamiento en garantía formulado contra la sociedad interventora PAYC S.A., de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.

SEXTO: Sin condena en costas.

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

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:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Aclaración de voto

VF