

PROYECTO DE OBRA – Fases - Labores / TIPOLOGIA – Llave en mano- Producto terminado - Ejecución completa

La realización de un proyecto de obra concibe dos fases: la confección de los diseños y su ejecución material. Ambas labores pueden encargarse a sujetos distintos pues, aunque son sucesivas, no son indivisibles, o a uno solo a través de tipologías como la de llave en mano, por medio del cual el contratista se obliga, a cambio de una contraprestación, a asumir la obra de manera integral desde su concepción y diseño para entregarla lista para su uso al contratante. Un aspecto caracterizador y definitorio de este tipo de contratación estriba en la responsabilidad que asume el contratista en la ejecución completa del encargo, en virtud del cual se obliga a crear el proyecto (diseñarlo), suministrar los materiales y maquinaria, proveer el transporte, efectuar las obras civiles y, en general, en realizar todo lo que sea necesario para poner en funcionamiento la obra (ejecución material). Es decir: por el precio convenido, se compromete a entregar un producto terminado, por tanto, tiene el deber de realizar todas las prestaciones necesarias, coadyuvantes o complementarias que se requieran para cumplirlo.

CONTRATO MODALIDAD LLAVE EN MANO Y PRECIO GLOBAL – El contratista asume la ejecución de todas las prestaciones necesarias para cumplir el objeto pactado – El precio cubre todos los costos directos, indirectos y la utilidad

Por sus características, los contratos llave en mano se asocian con la modalidad de precio global en la que el contratante conviene pagar al contratista una suma única por la ejecución del objeto, la cual remunera todos los costos, directos e indirectos, en los que se incurra para lograr el objeto pactado, así como las utilidades a recibir. Este esquema impide que el contratista cobre sumas adicionales por el cumplimiento de lo convenido y, correlativamente, que el contratante reconozca sumas mayores o menores a las estipuladas.

MODALIDAD DE PRECIO GLOBAL – Riesgo anticipado – Objeto convenido - Suma fija pactada

La modalidad de precio global responde a la voluntad de las partes de estimar y cuantificar anticipadamente los riesgos y factores que puedan incidir en la consecución del objeto convenido, de manera que la suma global tiene en cuenta tales estimaciones: el contratista asume la ejecución total de la obra hasta su entrega, lo que implica que, si debe emplear mayores o menores cantidades para completarla, este es un riesgo intrínseco a su labor, pues la entidad contratante tan solo deberá pagar la suma fija pactada. Como contrapartida, el contratista percibe los beneficios derivados de los menores costos en que incurra por la ejecución eficiente y temprana de sus obligaciones o, incluso, por circunstancias ajenas a él; de manera que la convención sobre una suma fija por el objeto del negocio jurídico implica un traslado de riesgos al contratista, pero éste no solo asume los mayores costos sino también los beneficios de sus eficiencias y organización en el cumplimiento del contrato.

SISTEMA LLAVE EN MANO Y PRECIO GLOBAL - Riesgos anormales o imprevisibles - Remuneración pactada – Numeral 1° del artículo 5 y el artículo 27 de la Ley 80 de 1993

(...) es pertinente precisar que el sistema llave en mano y precio global no supone que el contratista realice un ofrecimiento de extensión ilimitada, puesto que no implica que en el valor convenido se entiendan comprendidos aspectos ajenos al objeto pactado o que asuma riesgos anormales o imprevisibles de cara al alea normal de ejecución del proyecto, por lo cual nada obsta para que, si se cumplen y prueban las condiciones para ello, la entidad deba reconocer los mayores costos según se lo impone lo dispuesto en numeral 1° del artículo 5 y el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

[...] Como ya se vio, el alcance del objeto de un contrato celebrado bajo la modalidad llave en mano y precio global implica que, a cambio de la remuneración pactada, el contratista se obliga a entregar un producto final, aun si las partes hubieren estimado un área para lograrlo, lo que, por demás, no es el único componente del objeto al que se comprometen, pues el mismo se debe interpretar bajo su identidad integral, finalidad del proyecto y las necesidades que están llamadas a suplirse.

CONTRATO LLAVE EN MANO Y PRECIO GLOBAL – Obligaciones – Riesgo-Remuneración global

Así las cosas, al aplicar las reglas hermenéuticas estipuladas por las partes, lo que se concluye es que al hacer mención a las finalidades del contrato como pauta para establecer el alcance de las obligaciones, lo que se quiso significar fue que el objeto convenido abarcaba los componentes de estudios técnicos, diseños y construcción de la primera etapa de la clínica, pues todos eran necesarias para entregar la obra en condiciones de funcionalidad, o, como se indicó en la cláusula primera, “en estado de utilización”. Bajo la concepción del contrato llave en mano y precio global, la lectura que se puede dar al área referenciada en el párrafo primero de esa misma cláusula es que fue la que se estimó necesaria para ejecutar el proyecto, la cual debía ser considerada por el contratista al momento de presentar su propuesta, pero ésta no era limitativa de las obligaciones que asumió, en la medida que, al margen de la cantidad que se hubiere mencionado, lo cierto es que estaba obligado a cumplir con la finalidad convenida a cambio de la remuneración global acordada, aun cuando para ello tuviera que ejecutar una mayor cantidad de diseños, pues, al celebrar el contrato bajo dicha modalidad, ese fue el riesgo que asumió.

INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS - Principio de buena fe – Naturaleza de la obligación - Modalidad llave en mano y precio global – Contratista debe ejecutar las actividades necesarias para cumplir con el objeto pactado

La interpretación que se acoge se ajusta también al postulado del artículo 1603 del Código Civil, según el cual “[l]os contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”. Es de la naturaleza de los contratos que se pactan bajo la modalidad llave en mano y precio global que las obligaciones que asume el contratista comprenden todas las actividades necesarias para cumplir con el objeto pactado, que se entienden remuneradas en su totalidad por el precio convenido y que, por tanto, es él el que asume

el riesgo de mayores cantidades, sin que pueda luego trasladárselo a la parte contratante. Un comportamiento como este desconoce el principio de buena fe contractual.

En el escenario de lo hipotético, la Sala no descarta que en un contrato las actividades de diseño puedan ser convenidas bajo una modalidad de precios distinta a la de las fases subsiguientes de obra. Pero esto no fue lo que se estipuló. Según se ha explicado y se infiere de lo que fue la fase previa de selección del contratista en la que se explicitaron los distintos elementos de la modalidad bajo la que se proyectaba contratar los estudios técnicos, diseños y la construcción de la clínica, se encuentra que fue claro que el negocio jurídico se celebraría bajo la modalidad llave en mano y precio global, con sus requerimientos propios, información que era la base para la construcción de la oferta que se esperaba recibir, soportada en la asunción de los costos de estudios técnicos, diseños, construcción y riesgos propios de esta clase de contratos, la cual el demandante declaró que conocía, en tanto al presentar su propuesta expresó.

MAYORES CANTIDADES DE OBRA – Deben ser probadas por el demandante

[...] el hecho de que el contratista hubiese diseñado 18.960,85 m² más respecto del área que fue referenciada en la fase previa de selección y en el contrato no conduce a concluir que estas mayores cantidades desbordaran el alcance del objeto pactado. Para arribar a esa conclusión, el demandante debió acreditar que la mayor cantidad de diseños escapaba al objeto convenido porque no correspondía a aspectos necesarios para el correcto funcionamiento de la clínica; sin embargo, no solo no hay prueba de ello, sino que el propio consorcio afirmó que se ejecutaron “en virtud de las necesidades del proyecto”.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 76001233300820140056601 (72.945)
Demandante: Consorcio Malay
Demandado: Fondo Rotatorio de la Policía
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Temas: CONTRATO MODALIDAD LLAVE EN MANO Y PRECIO GLOBAL – el contratista asume la ejecución de todas las prestaciones necesarias para cumplir el objeto pactado – el precio cubre todos los costos directos, indirectos y la utilidad.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

La controversia versa respecto del reconocimiento de unas mayores cantidades de área de diseño en el marco de un contrato celebrado bajo la modalidad de precio global.

LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión adoptada el 21 de febrero de 2025, por medio de la cual la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca resolvió declarar probadas las excepciones de “*falta absoluta de causa y cobro de lo no debido*” y “*contrato no cumplido*”; consecuentemente, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas al demandante¹.

2. El anterior proveído decidió la demanda presentada² por el Consorcio Malay³, integrado por las sociedades Construcclinicas S.A. y GYG Construcciones Ltda. (en adelante, el consorcio, el contratista o el demandante), en contra del Fondo Rotatorio de la Policía (en adelante, el Fondo, el Forpo, la entidad o el demandado), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se enuncian a continuación.

Pretensiones

3. El consorcio solicitó que se declare que el Fondo incumplió el contrato 057-3-2010 por no pagar el valor correspondiente a la mayor área diseñada. Consecuentemente, pidió que se declare que se alteró el equilibrio económico del contrato y que se ordene su liquidación con un saldo a su favor de la suma de novecientos veintiún millones trescientos setenta y un mil ochocientos setenta y tres

¹ Índice 70, SAMAI T.A.

² La demanda se presentó el 5 de junio de 2014. Se subsanó y reformó el 17 de julio de 2015 (fls. 134, c. 1 y 142 a 159, c. 2)

³ Constituido el 28 de mayo de 2010 (c. 2, fls. 162 a 164). La participación en el consorcio se distribuyó de la siguiente manera: Construcclinicas S.A. 30% y GYG Construcciones Ltda. 70%. Se designó como representante principal a Carlos Urías Rueda y como suplente a Gustavo Enrique Gil Garay.

pesos (\$921.371.873) correspondientes a la mayor ejecución de diseños, más el pago de intereses moratorios⁴.

Hechos

4. Como soporte de sus pretensiones, el demandante presentó los hechos que se sintetizan a continuación:

5. El 9 de julio de 2010, el Fondo y el consorcio celebraron el contrato 057-3-2010, cuyo objeto consistió en la elaboración de los diseños, estudios técnicos y la construcción de la primera etapa de la Clínica Regional de Occidente de la Policía Nacional, en la ciudad de Cali, bajo la modalidad de precio global⁵ (en adelante, el contrato). El plazo se estipuló inicialmente en trece (13) meses contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió el 19 de julio de 2010. Debido a las prórrogas que se pactaron⁶, el contrato finalizó el 15 de diciembre de 2011.

6. Las partes convinieron diseñar un área máxima de 12.821,36 m². El consorcio diseñó 31.782,21 m² debido a modificaciones del Programa Médico Arquitectónico (en adelante, el PMA).

7. El 5 de marzo de 2011, se suscribió la primera prórroga por un periodo de cuatro meses, cuya justificación consistió en que la entidad requirió al contratista mayores compromisos de los pactados.

8. En Resolución 121 del 18 de febrero de 2011, por medio de la cual se revocó una multa que se había impuesto a través de Resolución 1092 del 2 de diciembre de 2010, el Fondo reconoció que entregó el PMA de manera tardía e incompleta, puesto que contenía un borrador de áreas básicas en el cual no estaban contempladas áreas de acceso, puntos fijos, parqueaderos, áreas de apoyo a la clínica, urbanismo ni áreas de desarrollo requeridas en virtud de la normatividad de la ciudad de Cali, lo que impuso la necesidad de ejecutar mayores cantidades de diseño que, según concepto de interventoría, ascendieron a 10.810,60 m².

9. El 17 de enero de 2012 se suscribió el acta de recibo a satisfacción de obra y el 24 de julio de 2012 se firmó el acta de liquidación bilateral del contrato,

⁴ “1. Que se declare el incumplimiento del contrato por parte de la Nación – Fondo Rotatorio de la Policía Nacional al no haber pagado al contratista los valores correspondientes a la mayor ejecución de diseños debidamente autorizados, aprobados y recibidos por la entidad e interventoría.

2. Que como consecuencia del incumplimiento se declare la ruptura del equilibrio económico del contrato de obra y consultoría No 057-3-2010.

3. Que se proceda a liquidar en sede judicial las prestaciones pendientes del contrato conforme a la real ejecución del mismo aprobadas y recibidas por la entidad e interventoría, de acuerdo a las constancias dejadas en la liquidación bilateral.

4. Que se declare responsable a la Nación – Fondo Rotatorio de la Policía Nacional a pagar los perjuicios ocasionado (sic) al Consorcio MALAY.

5. Que se condene a la Nación – Fondo Rotatorio de la Policía Nacional a pagar al consorcio MALAY, el valor de los perjuicios de orden material y a la reparación del daño causado lucro cesante que le fueron ocasionados, los cuales equivalente a la suma de NOVECIENTOS VEINTIÚN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$921.371.873) M/legal, correspondientes a los Dieciocho Mil Novecientos Sesenta y Un Metros Cuadrados (18.961) de mayor ejecución de diseños del contrato 057-3-2010, de conformidad con lo que resulte probado en el proceso; junto con los interés (sic) moratorios a la tasa máxima legal permitida desde la fecha de liquidación del contrato hasta que se haga efectivo el pago efectivo previa su indexación conforme a lo previsto en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

6. A la sentencia que le ponga fin al proceso se le dará cumplimiento en los términos de los artículos (sic) 192 del C.P.A.C.A.

7. Se condene en costas al demandado”.

⁵ En la demanda no se referenció el precio pactado. Inicialmente correspondió a 4.278.120.920. A través del acuerdo 4 el presupuesto de obra se incrementó en \$108.290.046 y mediante el acuerdo 6 el valor del contrato se aumentó en \$195.786.780.

⁶ El contrato se prorrogó en seis oportunidades: i) acuerdo 1, hasta el 5 de marzo de 2011, ii) acuerdo 2, hasta el 15 de marzo de 2011 para la entrega de los estudios y diseños, y hasta el 30 de mayo de 2011 para la ejecución de la obra; iii) acuerdo 3, hasta el 30 de septiembre de 2011; iv) el acuerdo 4, hasta el 20 de noviembre de 2011; v) acuerdo 5, hasta el 30 de noviembre de 2011; y vi) acuerdo 6, hasta el 15 de diciembre de 2011.

documento en el que el consorcio consignó la salvedad de que ejercería las acciones legales pertinentes para reclamar el reconocimiento de los mayores metros cuadrados que diseñó (18.961 m²), los cuales se respaldan con la certificación expedida por la entidad, las actas de comité de obra y los diseños entregados, en los que se dejó expresa constancia de que el área diseñada correspondió a 31.782,21 m² aprobados por el Fondo.

10. De conformidad con la propuesta presentada por el demandante, el valor de \$623.020.920 acordado para el diseño correspondía a un área de 12.821,36 m², por lo cual el mayor valor adeudado asciende a \$921.371.873 M/te, producto de multiplicar el valor del m² por la cantidad de m² efectivamente diseñados.

Fundamentos de derecho

11. El consorcio señaló que el Fondo vulneró los artículos 2, 6, 25, 83 y 124 constitucionales; 2, 9, 18, 23, 28 (numerales 1, 2 y 4), 50 y 51 de la Ley 80 de 1993; 1602 del Código Civil, así como las cláusulas contrato. Como fundamento expresó los argumentos que se sintetizan a continuación:

12. Al exigir una mayor área de diseño, la entidad modificó unilateralmente el objeto del contrato, por tanto, quedó obligada a restaurar su equilibrio económico, reconociendo al contratista el valor adicional del área que fue aprobada y recibida, sobre la cual se tramitaron las licencias de urbanismos y construcción y se ejecutó la obra.

13. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, en la fase de la liquidación se debían incluir las mayores cantidades ejecutadas con sujeción a los valores asignados a cada uno de los rubros pactados; sin embargo, la entidad se negó a reconocerlos.

14. Aunque el contrato establecía un precio global para 10.810,60 m² de diseños, se ejecutaron 31.782,21 m². El Fondo debe asumir el exceso de metraje, ya que fue consecuencia de errores en la planificación que condujeron a la corrección del PMA para adecuarlo a las necesidades reales del proyecto.

15. A pesar de que no se firmó un contrato adicional ni se asignaron recursos para pagar los metros ejecutados en exceso, la entidad está obligada a reconocer y pagar los diseños extra que ordenó, aprobó, recibió y usó en las obras.

La contestación

16. El Fondo contestó la demanda y se opuso a todas las pretensiones con sustento en que⁷:

17. El contrato se pactó bajo la modalidad de precio global, por lo cual el contratista no tiene derecho al reconocimiento de obras adicionales o mayores cantidades de obra no previstas.

18. Las pretensiones del consorcio son contrarias al principio de buena fe, ya que para presentar ofertas los contratistas del Estado deben estar informados sobre los proyectos y necesidades de la administración, por lo cual, después de celebrado

⁷ C. 2, fls. 564 a 578.

el negocio jurídico no pueden hacer reclamaciones fundadas en el desconocimiento de tales condiciones.

19. En las prórrogas que acordaron las partes el demandante no presentó reclamaciones, observaciones o salvedades, por lo cual no era procedente hacerlo con posterioridad.

20. Con base en lo anterior, propuso las excepciones que denominó “*inexistencia de violación a la obligación del deber de planeación*”, “*falta absoluta de causa y cobro de lo no debido*”, “*de los contratos de obra celebrados bajo la modalidad de precio global*”, “*de la ejecución de los contratos de obra y de la conducta asumida por el contratista*”, y la genérica.

Alegatos en primera instancia

21. Surtido el debate probatorio⁸, mediante auto del 20 de enero de 2020, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión⁹. El Fondo se pronunció para insistir en sus argumentos. El consorcio y el Ministerio Público guardaron silencio.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

22. Como soporte de su decisión¹⁰, el *a quo* expresó que en el acta de liquidación el consorcio consignó las reservas que delimitaban la controversia y, por tanto, que era procedente el estudio de las pretensiones de la demanda.

23. Señaló que el contrato se pactó a precio global, por lo cual, salvo que se acreditara que hubo falencias atribuibles a la entidad contratante o que surgieron imprevistos durante la ejecución, no había lugar al reconocimiento de obras adicionales o mayores cantidades de obra no previstas, pues bajo la modalidad pactada el contratista asumió ese riesgo.

24. Indicó que el consorcio manifestó haber realizado un examen completo y cuidadoso de las condiciones del contrato, de sus riesgos y que declaró que conocía todos los factores determinantes de los costos necesarios para cumplir el objeto pactado. Con base en ello, señaló que el área total a construir era 10.799 m² y que tendría un costo de \$4.278'120.920, por lo cual no podía apartarse de esas manifestaciones para reclamar el reconocimiento de valores adicionales.

25. Agregó que las modificaciones que se realizaron al PMA no podían dar lugar a reconocimientos adicionales porque este documento fue conocido por el consorcio durante la fase de selección, sin que presentara ninguna observación al respecto, además de que lo que se pactó fue que el programa debía ser ajustado por él y, en todo caso, no acreditó que los cambios realizados hubieren sido necesarios para el

⁸ En audiencia inicial del 14 de septiembre de 2017 (fl. 365, c.1), el Tribunal decretó las pruebas documentales, negó los oficios solicitados por el demandante y los testimonios, y decretó el dictamen pericial que se pidió con el objeto de que se determinara el total del área diseñada y el valor a pagar al contratista (C.1, fl. 157). La pericia fue rendido y aportado en el proceso (C.1, fls. 367 anverso y 395 y ss.). Las audiencias de pruebas se llevaron a cabo el 15 de noviembre de 2018, el 18 de julio de 2019, el 31 de octubre de 2019 y el 20 de enero de 2020. En la audiencia del 18 de julio de 2019 el despacho requirió a la demanda para que aportara todos los documentos de la etapa precontractual y de interventoría, los cuales fueron allegados el 3 de septiembre de 2019 en un Cd, y solicitó la rendición de un informe por parte del interventor y supervisor del contrato respecto de las áreas diseñadas, los cuales fueron aportados al proceso (C.1., fls. 532 y 533, 439 a 540, 548 a 553, 570 a 573, 604 a 616 y 669 y 670)

⁹ C. 1, fls. 669 a 670.

¹⁰ Índice 70, SAMAI T.A.

cumplimiento del objeto convenido y tampoco que hubieren sido autorizados por la entidad.

26. De conformidad con el PMA ajustado por el consorcio, se aprobó diseñar un área de 11.347 m². Sin embargo, en el acta de comité de obra No. 23, llevado a cabo el 22 de diciembre de 2010 y en la cual participaron contratante, contratista e interventor, se registró que el contratista la aumentó sin consultar, lo que impidió aprobar el proyecto. El interventor reiteró el 24 de diciembre de 2010 que se excedió el metraje con espacios, terrazas, camas y parqueaderos no justificados ni necesarios.

27. Añadió que en el acto administrativo que revocó la imposición de una multa en contra del contratista se mencionó que la interventoría certificó que el área diseñada superó la indicada en el contrato, lo que daba cuenta de que se desconoció la cláusula séptima en la que se estipuló que todo cambio en los planos y especificaciones debían ser aprobados por la interventoría y por el Fondo, y que de resultar afectados el plazo y/o el precio, antes de su ejecución, debía suscribirse un contrato adicional.

28. Reseñó que, en escrito del 20 de enero de 2011, el consorcio solicitó que se ampliara el término de ejecución del contrato en 115 días con fundamento en que se desarrollaron mayores áreas en la cubierta y de urbanismo y que en ese tiempo se comprometía a realizar el proyecto en las condiciones que fueron aprobadas arquitectónicamente por la supervisión y la interventoría, sin que implicara mayores costos para el Fondo. Enseguida destacó que los acuerdos modificatorios 4 y 6 no se limitaron a prorrogar el plazo del contrato, sino que se aumentó su valor para cubrir gastos adicionales.

29. Por último, advirtió que el demandante incumplió el contrato en cuanto al avance y ejecución del proyecto. Indicó que todas las prórrogas se suscribieron por causas imputables a él, por lo que no podía alegar la excepción de contrato no cumplido para justificar su conducta.

EL RECURSO DE APELACIÓN

30. El consorcio interpuso recurso de apelación con el fin de que se revoque la sentencia de primera instancia y se acceda a las pretensiones de la demanda¹¹. Como fundamento de su oposición arguyó que:

31. i) El contratista dejó salvedades en el acta de liquidación, por lo que el argumento del *a quo* que desconoció ese hecho y que dio lugar a que se negaran las pretensiones de la demanda es errado.

32. ii) El Tribunal analizó incorrectamente la modalidad de precio global, toda vez que cuando el precio se pacta bajo este esquema no significa que por el mismo valor se deba ejecutar toda actividad adicional, sino solamente las previamente establecidas y contratadas por ese monto. En consecuencia, tampoco era posible sostener que en virtud de esa modalidad el Fondo quedara exonerado de reconocer y pagar las modificaciones sustanciales en la cantidad de diseños que se dieron durante la ejecución del contrato, las cuales no obedecieron a una decisión del contratista, sino a las necesidades del proyecto y a lo solicitado por el Fondo.

¹¹ Índice SAMAI 76 T.A.

33. iii) El *a quo* interpretó erróneamente las obligaciones derivadas del contrato por las siguientes razones:

34. a) Analizó el caso como si se tratara de un contrato de obra pactado a precio global, sin tener en cuenta que también se convino un componente de consultoría. Precisó que lo que se pretendía era el reconocimiento de la mayor cantidad de área diseñada, por lo cual debía analizarse el contrato en el apartado referente a ese aspecto, en el que se dijo que se tendría como criterio interpretador que el diseño sería de 12.000 m², de donde se deduce que el precio global solo cubriría ese metraje, por lo cual cualquier cantidad adicional debía ser cubierta por el Fondo. Afirmó que no podía remunerarse de la misma forma un trabajo que duplica y casi triplica el área de diseño convenida.

35. b) La causa de los contratos adicionales la constituyó la mayor cantidad de diseño, pero tales acuerdos no versaron sobre su remuneración, sino que se limitaron a la ampliación del plazo que devino de la necesidad de ejecutarlos; además de que en ellos no se consignó una renuncia expresa para reclamar el reconocimiento de ese mayor valor.

36. iv) El consorcio no conoció la formulación del PMA desde la fase previa a la celebración del contrato, ya que los estudios en los que se sustentó no fueron publicados por la entidad¹².

37. v) No se tuvo en cuenta que el demandante actuó bajo el principio de confianza legítima, en tanto elaboró los diseños según las instrucciones del Fondo y de la interventoría; de manera que, si la entidad los aprobó, supervisó y recibió, no puede desconocer su obligación de pago.

38. vi) Las prórrogas no fueron imputables al contratista, ni exoneraron de responsabilidad al demandado. Todas las modificaciones se justificaron en el hecho de que el consorcio estaba cumpliendo con la obligación de incorporar dentro del diseño todas las áreas requeridas para el funcionamiento de la clínica, situación que derivó en que el proyecto tuvo un alcance mayor al inicialmente estimado, lo cual no significaba que debiera desconocerse un derecho al pago por mayor valor en el diseño.

39. vi) El Tribunal no podía afirmar que el consorcio incumplió el contrato, toda vez que el acto administrativo que así lo declaró fue revocado.

Trámite en segunda instancia

40. Mediante auto del 7 de mayo de 2025¹³, el *a quo* concedió el recurso de apelación y esta corporación lo admitió¹⁴ mediante el proveído del 17 de junio de 2025¹⁵.

¹² Señaló que el PMA fue realizado por la entidad contratante con base en un estudio de perfiles epidemiológicos y en un estudio de mercado, según lo establece la ley 1438 de 2011, la resolución 1536 de 2015, ley 1751 de 2015 (ley estatutaria de la salud), decreto 780 de 2016, entre otros, pero que esos documentos no se publicaron porque eran internos y confidenciales para la elaboración de sus estudios previos.

¹³ Índice SAMAI 082 T.A.

¹⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, la vigencia de las modificaciones introducidas al CPACA rigen desde el momento en que se publicó la aludida norma. Así pues, como el recurso de apelación materia de análisis se presentó el 12 de marzo de 2025, es evidente que la reforma a la Ley 1437 de 2011 sí le resulta aplicable, salvo las normas que modifican la distribución competencial entre juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. La conclusión antecedente se apoya en los siguientes términos: **“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley [...]”** (resaltado fuera de texto)

¹⁵ Índice SAMAI 003, C.E.

41. Dado que al presente asunto le son aplicables las previsiones de la Ley 2080 de 2021¹⁶, que modificó el artículo 247 del CPACA, no se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, comoquiera que no se decretaron pruebas en segunda instancia. Dentro del término previsto por el artículo 247 del CPACA, la demandada no se pronunció sobre el recurso de apelación. El Ministerio Público no emitió concepto.

CONSIDERACIONES

El objeto de la apelación

42. Corresponde a la Sala determinar si: i) el *a quo* negó las pretensiones de la demanda porque no se dejaron salvedades en el acta de liquidación; ii) la conclusión de que las mayores áreas diseñadas quedaron cubiertas por el precio global pactado se fundó en una interpretación errónea de esta modalidad y de las cláusulas del contrato; iii) las modificaciones al PMA no eran atribuibles al consorcio porque no conoció el documento en la fase previa de selección; iv) el hecho de que los diseños se hubieren realizado por instrucciones de la parte demandada, que los supervisó, aprobó y recibió, otorga derecho al consorcio para obtener el pago de las mayores cantidades de diseño; v) las causas que dieron lugar a las prórrogas no fueron imputables al contratista y en ellas no se renunció a reclamar el mayor valor de diseños.

Análisis del caso

43. El primer cargo de la apelación no está llamado a prosperar. El Tribunal no negó las pretensiones de la demanda bajo la premisa de que no se dejaron salvedades en el acta de liquidación; al contrario, indicó que la que se consignó fijaba el marco de la controversia y convalidaba el estudio de la demanda, a lo que procedió¹⁷.

44. El segundo cargo de la impugnación tampoco prospera porque no es cierto que el *a quo* hubiere interpretado erróneamente la modalidad del precio global fijo ni las cláusulas del contrato. La demanda parte de una premisa equivocada respecto de este concepto.

45. La realización de un proyecto de obra concibe dos fases: la confección de los diseños y su ejecución material. Ambas labores pueden encargarse a sujetos distintos pues, aunque son sucesivas, no son indivisibles, o a uno solo a través de tipologías como la de *llave en mano*, por medio del cual el contratista se obliga, a cambio de una contraprestación, a asumir la obra de manera integral desde su concepción y diseño para entregarla lista para su uso al contratante. Un aspecto caracterizador y definitorio de este tipo de contratación estriba en la responsabilidad que asume el contratista en la ejecución completa del encargo, en virtud del cual se obliga a crear el proyecto (diseñarlo), suministrar los materiales y maquinaria, proveer el transporte, efectuar las obras civiles y, en generar, en realizar todo lo que

¹⁶ El recurso de apelación se interpuso el 12 de marzo de 2025, esto es, en vigencia de la Ley 2080 de 2021 - 25 de enero de 2021-.

¹⁷ En el acta de liquidación se consignó la siguiente salvedad: “*SALVEDAD REALIZADA HECHA POR EL CONTRATISTA: El contratista hace la salvedad que en la cláusula tercera se declara a paz y salvo, pero con la excepción de la siguiente reclamación. Nos reservamos el derecho a reclamar por los daños y perjuicios derivados de la celebración, ejecución y liquidación del contrato No. 057-32010, el cual liquidamos en esta acta y en especial con la mayor cantidad de M² diseñados por orden directa del FORPO y recibidos a conformidad en el acta de terminación de los diseños, que difiere de lo contratado de acuerdo con lo estipulado en la página 18 de contrato de la referencia y cuyo monto equivale al valor correspondiente de multiplicar la diferencia entre los M² contratados inicialmente y los M² realmente diseñados a los precios actualizados al día de hoy. Incluyendo todos los sobrecostos que tuvo que asumir el contratista por la razón y las demoras en los pagos*” (fl. 121, c. 1).

sea necesario para poner en funcionamiento la obra (ejecución material). Es decir: por el precio convenido, se compromete a entregar un producto terminado, por tanto, tiene el deber de realizar todas las prestaciones necesarias, coadyuvantes o complementarias que se requieran para cumplirlo.

46. Por sus características, los contratos llave en mano se asocian con la modalidad de precio global en la que el contratante conviene pagar al contratista una suma única por la ejecución del objeto, la cual remunera todos los costos, directos e indirectos, en los que se incurra para lograr el objeto pactado, así como las utilidades a recibir. Este esquema impide que el contratista cobre sumas adicionales por el cumplimiento de lo convenido y, correlativamente, que el contratante reconozca sumas mayores o menores a las estipuladas.

47. La modalidad de precio global responde a la voluntad de las partes de estimar y cuantificar anticipadamente los riesgos y factores que puedan incidir en la consecución del objeto convenido, de manera que la suma global tiene en cuenta tales estimaciones: el contratista asume la ejecución total de la obra hasta su entrega, lo que implica que, si debe emplear mayores o menores cantidades para completarla, este es un riesgo intrínseco a su labor, pues la entidad contratante tan solo deberá pagar la suma *fija* pactada. Como contrapartida, el contratista percibe los beneficios derivados de los menores costos en que incurra por la ejecución eficiente y temprana de sus obligaciones o, incluso, por circunstancias ajenas a él; de manera que la convención sobre una suma fija por el objeto del negocio jurídico implica un traslado de riesgos al contratista, pero éste no solo asume los mayores costos sino también los beneficios de sus eficiencias y organización en el cumplimiento del contrato.

48. Sin embargo, es pertinente precisar que el sistema llave en mano y precio global no supone que el contratista realice un ofrecimiento de extensión ilimitada¹⁸, puesto que no implica que en el valor convenido se entiendan comprendidos aspectos ajenos al objeto pactado o que asuma riesgos anormales o imprevisibles de cara al alea normal de ejecución del proyecto, por lo cual nada obsta para que, si se cumplen y prueban las condiciones para ello, la entidad deba reconocer los mayores costos según se lo impone lo dispuesto en numeral 1° del artículo 5 y el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

49. En el contrato¹⁹, las partes pactaron expresamente que se celebraba bajo la modalidad de llave en mano y precio global, lo cual se ratifica por la regla de interpretación que convinieron, así como por la aplicación de los criterios de interpretación establecidos en los artículos 1621 y 1622 del Código Civil.

50. En la cláusula primera, las partes estipularon el objeto del contrato en los siguientes términos:

“PRIMERA- OBJETO DEL CONTRATO: *El objeto del presente contrato de obra bajo la modalidad de **Llave en Mano a Precio Global** y plazo fijo, en estado de utilización y bajo su responsabilidad es la ‘ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS, ESTUDIOS TÉCNICOS’ (COMPRENDIDOS POR LEVANTAMIENTOS TOPOGRÁFICOS, DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y URBANÍSTICO, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL HIDROSANITARIO Y ELÉCTRICO, DISEÑO Y CÁLCULO DE GASES MEDICINALES, DISEÑO Y CÁLCULO DE CABLEADO ESTRUCTURADO, DISEÑO Y CÁLCULO DE CÁMARAS DE SEGURIDAD, DISEÑO Y CÁLCULO DE AIRE*

¹⁸ A la luz de lo dispuesto en los literales e) y f) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, una cláusula que contenga un ofrecimiento de extensión ilimitada es ineficaz de pleno derecho.

¹⁹ El contrato de obra reposa en los folios 34 a 51 del Cuaderno 1.

ACONDICIONADO Y LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y LICENCIAS ANTE EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS)’ Y CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA ARROJADA POR LOS ESTUDIOS TÉCNICOS DE LA CLÍNICA REGIONAL DE OCCIDENTE DE LA POLICÍA NACIONAL DE LA CIUDAD DE CALI – VALLE DEL CAUCA BAJO LA MODALIDAD DE PRECIO GLOBAL Y PLAZO FIJO ...” (énfasis agregado).

51. En el párrafo tercero de esa misma cláusula convinieron expresamente la forma en la que debía ser interpretado el contrato, por tanto, al ser la voluntad de las partes, la Sala la tendrá en cuenta a efectos de determinar el alcance de su clausulado, dado que, en virtud del principio de normatividad de los contratos, no le está dado a ellas ni al juez apartarse de lo estipulado²⁰. El párrafo es del siguiente tenor:

“PARÁGRAFO TERCERO – INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO: *El presente contrato y sus cláusulas deberán interpretarse conforme a la naturaleza y alcance del mismo. En todo caso, los términos que se incluyan en las cláusulas y anexos del presente contrato se entenderán según su sentido natural y obvio, salvo aquellos que tengan un significado particular dentro del lenguaje técnico propio de las materias o disciplinas involucradas en su ejecución. Sin embargo, en el caso particular, entiéndase por Contrato de Obra bajo la Modalidad de Precio Global y plazo fijo para el presente evento la ‘ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS, ESTUDIOS TÉCNICOS (COMPRENDIDOS POR LEVANTAMIENTOS TOPOGRÁFICOS, DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y URBANÍSTICO, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL HIDROSANITARIO Y ELÉCTRICO, DISEÑO Y CÁLCULO DE GASES MEDICINALES, DISEÑO Y CÁLCULO DE CABLEADO ESTRUCTURADO, DISEÑO Y CÁLCULO DE CÁMARAS DE SEGURIDAD, DISEÑO Y CÁLCULO DE AIRE ACONDICIONADO Y LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y LICENCIAS ANTE EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS)’ Y CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA ARROJADA POR LOS ESTUDIOS TÉCNICOS DE LA CLÍNICA REGIONAL DE OCCIDENTE DE LA POLICÍA NACIONAL DE LA CIUDAD DE CALI – VALLE DEL CAUCA BAJO LA MODALIDAD DE PRECIO GLOBAL Y PLAZO FIJO”* (énfasis agregado).

52. Las dos cláusulas previamente transcritas no dejan asomo de duda en cuanto a que la voluntad de las partes fue celebrar el contrato bajo la modalidad de llave en mano y precio global, al punto que anticiparon que ante cualquier divergencia que pudiera presentarse respecto de su alcance, se debía tener en cuenta que esa fue la modalidad convenida para todos su componentes, lo que supone, según lo previamente analizado, que el consorcio se obligó a ejecutar el objeto en su completitud por el precio global pactado y, por ello, asumió el riesgo de mayores cantidades, sin distinguir entre áreas de diseño y de construcción. Al contrario, la voluntad fue clara, expresa y específica en cuanto a que el precio global comprendía todos los elementos del negocio jurídico.

53. En línea con ello, las partes también acordaron que los términos utilizados debían ser interpretados de conformidad con el lenguaje técnico propio de las disciplinas involucradas en su ejecución, lo que incluye los conceptos de índole jurídico, como los de llave en mano y precio global, cuyos alcances fueron analizados previamente, los cuales, a su vez, definieron la naturaleza y alcance del negocio jurídico, a la que también convinieron ajustarse en el entendimiento de su clausulado.

54. Ahora, en la cláusula segunda **“DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS”** se estipuló que el objeto del contrato se complementaba con lo que se describió en esa

²⁰ Código Civil, artículo 1602: “<LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

misma estipulación en la que, después de hacer referencia a los distintos estudios y diseños que se debían desarrollar, se indicó lo siguiente:

“SE ACLARA QUE EL ÁREA A DISEÑAR SERÁ DE 10.500 A 12.000 M² EL ALCANCE DE LA EJECUCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DE LA OBRA SERÁ DETERMINADO EN CONSENSO CON LA INTERVENTORÍA, DELGADO DE SANIDAD Y LA SUPERVISIÓN DEL FORPO. LOS PRECIOS SERÁN PACTADOS CON BASE EN LOS ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS PRODUCTO DE LA CONSULTORÍA REALIZADA, APROBADOS POR LAS PARTES”²¹.

55. Este apartado del contrato no conduce a concluir que el componente de diseño se limitaba al área mencionada ni que la cantidad que superara el valor de referencia se tuviera que remunerar a precios unitarios como sugiere el consorcio. Al analizar el contexto en el que surgió esa estipulación se advierte que la aclaración del área de diseño se hizo como consecuencia de una solicitud que presentó un interesado frente a los prepliegos de condiciones respecto de si el área mencionada en los estudios previos —en los que se referenció como área *aproximada*²²— cubría la totalidad del proyecto o solo la primera etapa, que era la que correspondía al objeto de la licitación²³. Esta inquietud se resolvió en el pliego en la misma forma que quedó consignada en el extracto transcrito. Para resolverla, el Forpo consideró que el proponente que resultara adjudicatario debía ejecutar el negocio jurídico de conformidad con lo dispuesto en el PMA²⁴.

56. En línea con ello, en el pliego de condiciones se consignó explícitamente que el contrato se celebraría bajo la modalidad llave en mano y precio global²⁵, lo que comprendía estudios técnicos, diseño y construcción, y desde ese entonces se mencionó que la descripción y características del proyecto eran las consignadas en los anexos 1²⁶ y 5²⁷. Lo cual se reiteró en la cláusula primera del contrato²⁸.

57. En el primero de los referidos anexos se señaló que el área a diseñar *oscilaba* entre 10.500 a 12.000 m². Y, aun cuando se fijaron estos dos extremos, no se estableció que la cantidad que superara esa referencia debiera ser remunerada por la entidad por fuera del precio global pactado. Según lo señalado en el pliego de condiciones y, posteriormente, en el contrato, la lectura de este anexo debe hacerse en concordancia con la modalidad del contrato y con el anexo 5 contentivo del PMA, documento en el que se describieron de manera general las necesidades básicas que el Fondo pretendía le fueran suplidas con la ejecución del proyecto y en el que consignó que, sin perjuicio de detallarlas, el contratista tenía el deber de generar las actividades complementarias y dependencias necesarias exigidas por la Secretaría de Salud para la habilitación de la clínica, de conformidad con la normatividad legal vigente y las políticas de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, por lo que era su responsabilidad *“incorporar dentro del diseño todas las áreas requeridas para el correcto funcionamiento de la clínica”*²⁹, sin considerar las propias de la normatividad referida.

²¹ Anverso fl. 42, c. 1.

²² C. 1, fls. 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 4, 5 y 6 CAJA 45, folio 179 y ss.

²³ “... amablemente solicito se aclare el área a construir para la primera etapa, a razón que en los estudios previos se habla de un área total del proyecto de 10.000 a 12.000 m² y no evidencia el área a intervenir en esta primera etapa”. (c. 1, fls. 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 4, 5 y 6 CAJA 45, folio 547)

²⁴ C. 1, fls. 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 4, 5 y 6 CAJA 45, folio 585.

²⁵ Así se consignó en el objeto del pliego de condiciones.

²⁶ C. 1, Folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 1 2 Y 3 CAJA 46, folio 707.

²⁷ C. 1, Folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 1 2 Y 3 CAJA 46, folio 789 y 790.

²⁸ “LA DESCRIPCIÓN Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO SE ENCUENTRAN CONTEMPLADAS CON MÁS DETALLE EN EL ANEXO 1 Y EN EL ANEXO 5”.

²⁹ C. 1, Folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 1 2 Y 3 CAJA 46, folio 789 y 790.

58. Se precisa, además, que lo que señala el extracto transcrito es que el alcance de la primera etapa de la obra sería determinado por la interventoría, el delegado y la supervisión del Forpo y que los precios correspondientes a la construcción se establecerían según los análisis de precios unitarios aprobados por las partes involucradas, por tanto, este apartado no modifica la conclusión previa: el valor del componente de diseños quedó incluido en el precio global pactado y, bajo la modalidad llave en mano que se estipuló, las referencias al área a diseñar no eximen al consorcio de la obligación de asumir el riesgo de desarrollar todos los estudios y diseños necesarios para cumplir con el objeto convenido.

59. Sin perjuicio de advertir que la demanda se circunscribió a debatir lo relativo al precio de los diseños, cabe mencionar que no existe discusión entre las partes en cuanto a que el componente de construcción se pactó por un precio global, lo que no significa que no debiera contar con un presupuesto estimado. Esto se ratifica por lo dispuesto por las partes en los párrafos tercero y cuarto de la cláusula séptima. En el tercero se señaló que para la fijación de los precios unitarios de la propuesta se tuvieron en cuenta todos los gastos que el contratista debía hacer para la ejecución de los trabajos. En el cuarto se consignó que “[p]ara la presente contratación NO serán reconocidos el pago de obras adicionales teniendo en cuenta que el contrato a celebrarse es por el sistema de PRECIO GLOBAL Y PLAZO FIJO, donde el constructor está en la obligación de ejecutar todas las obras requeridas en las especificaciones técnicas del presente proceso ...”³⁰.

60. De otra parte, en el párrafo primero de la cláusula primera las partes establecieron que para la adecuada comprensión e interpretación del contrato y, especialmente, para determinar el alcance de sus derechos y obligaciones, se debía tener en cuenta que sus finalidades consistían en realizar los estudios técnicos, diseños y construcción de la clínica en “*un área total de 12.821,36 m²*”. El demandante entiende que esta última expresión suponía que el precio global pactado cubría exclusivamente esa extensión y que, por ello, cualquier cantidad que superara ese tope debía ser remunerada en función del valor individual de cada metro cuadrado, multiplicado por la cantidad efectivamente diseñada, según el valor que para ese componente presentó en su propuesta (\$623.020.920). Esta lectura no es acorde y, en cambio, contraría abiertamente la modalidad bajo la cual —tal como se anunció desde el proceso de selección— expresamente se celebró el contrato y que las partes dispusieron tener en cuenta para su interpretación.

61. Al señalar que el precio del diseño debía ser remunerado en función del valor individual de cada m², el consorcio traslada la modalidad contratada a la de precios unitarios que en el contexto del contrato se muestran como excluyentes, pues, para todos sus componentes, se pactó bajo una única modalidad, la de precio global.

62. Como ya se vio, el alcance del objeto de un contrato celebrado bajo la modalidad llave en mano y precio global implica que, a cambio de la remuneración pactada, el contratista se obliga a entregar un producto final, aun si las partes hubieren estimado un área para lograrlo, lo que, por demás, no es el único componente del objeto al que se comprometen, pues el mismo se debe interpretar bajo su identidad integral, finalidad del proyecto y las necesidades que están llamadas a suplirse. De manera que señalar que la obligación de realizar los diseños se limitaba a 12.821,36 m² se opone abiertamente a dicha modalidad y al

³⁰ Además, también por lo señalado en el párrafo séptimo de la cláusula primera que es del siguiente tenor “**PARÁGRAFO SÉPTIMO:** El contratista está obligado a ejecutar las cantidades de obra necesarias adicionales que resulten para el cumplimiento del objeto contractual sin que esto genere reconocimiento alguno al contratista, teniendo en cuenta que la contratación es por el sistema PRECIO GLOBAL Y PLAZO FIJO ...”.

compromiso que asumió el demandante, y que se anunció desde la fase previa de selección, en cuanto a incorporar dentro del diseño todas las áreas requeridas para el correcto funcionamiento de la clínica, por tanto, bajo las reglas de interpretación establecidas por las partes no puede acogerse.

63. Así las cosas, al aplicar las reglas hermenéuticas estipuladas por las partes, lo que se concluye es que al hacer mención a las finalidades del contrato como pauta para establecer el alcance de las obligaciones, lo que se quiso significar fue que el objeto convenido abarcaba los componentes de estudios técnicos, diseños y construcción de la primera etapa de la clínica, pues todos eran necesarios para entregar la obra en condiciones de funcionalidad, o, como se indicó en la cláusula primera, *“en estado de utilización”*. Bajo la concepción del contrato llave en mano y precio global, la lectura que se puede dar al área referenciada en el párrafo primero de esa misma cláusula es que fue la que se estimó necesaria para ejecutar el proyecto, la cual debía ser considerada por el contratista al momento de presentar su propuesta, pero ésta no era limitativa de las obligaciones que asumió, en la medida que, al margen de la cantidad que se hubiere mencionado, lo cierto es que estaba obligado a cumplir con la finalidad convenida a cambio de la remuneración global acordada, aun cuando para ello tuviera que ejecutar una mayor cantidad de diseños, pues, al celebrar el contrato bajo dicha modalidad, ese fue el riesgo que asumió.

64. En ese contexto, se reafirma que el área mencionada era una referencia del proyecto que debía tenerse en cuenta desde el proceso de selección para dimensionar el alcance del contrato, pero sin que constituyera un límite en la cantidad que se debía diseñar, puesto que, dada la modalidad llave en mano y precio global, el contratista asumiría el riesgo de mayores cantidades.

65. La interpretación que de las cláusulas del contrato hace la Sala se ratifica al aplicar el criterio sistemático al que se refiere el artículo 1622 que señala que *“[l]as cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad”*, puesto que, al hilo de las cláusulas previamente analizadas, se evidencia también que la tercera ratifica que se pactó un precio global que cubría todos los componentes del contrato, en tanto dispuso que *“[p]ara todos los efectos legales el **valor total** del presente contrato se fija en la suma de CUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$4.278.120.920,00) M/cte incluido IVA sobre utilidad”*³¹ (énfasis agregado).

66. Lo anterior, además, resulta concordante con lo que las partes convinieron en la cláusula trigésima primera en la que el consorcio asumió la totalidad de los riesgos derivados de su cumplimiento, como obligación de resultado. Se responsabilizó por el cumplimiento de las condiciones y funcionalidades mínimas de las obras que se comprometió a construir y de los costos, gastos, y medios que se requirieran para dicho efecto, con cargo a los precios señalados en su oferta y que se pactaron como remuneración de las obras, como ya se vio, por un precio global de \$4.278.120.920³² que incluía estudios técnicos, diseños y construcción.

67. Adicionalmente, la aplicación del criterio de interpretación subjetivo, definido en función de la naturaleza del contrato, permite reafirmar la conclusión previamente expuesta en relación con el alcance de las obligaciones del consorcio. Ante la

³¹ C.1. Fl.42.

³² Fl. 33 c. 1

ausencia de una estipulación que respalde la interpretación del demandante — según la cual solo debía diseñar 12.821,36 m² y que cualquier cantidad adicional debía remunerarse a precios unitarios— no se evidencia una intención distinta a la expresada por las partes en el texto del negocio jurídico; por tanto, en los términos del artículo 1621 del Código Civil, debe prevalecer la interpretación que mejor se ajuste a las características del contrato celebrado bajo la modalidad de llave en mano y precio global que, por las razones anotadas, es la que sostiene la Sala.

68. La interpretación que se acoge se ajusta también al postulado del artículo 1603 del Código Civil, según el cual “[l]os contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”. Es de la naturaleza de los contratos que se pactan bajo la modalidad llave en mano y precio global que las obligaciones que asume el contratista comprenden todas las actividades necesarias para cumplir con el objeto pactado, que se entienden remuneradas en su totalidad por el precio convenido y que, por tanto, es él el que asume el riesgo de mayores cantidades, sin que pueda luego trasladárselo a la parte contratante. Un comportamiento como este desconoce el principio de buena fe contractual.

69. En el escenario de lo hipotético, la Sala no descarta que en un contrato las actividades de diseño puedan ser convenidas bajo una modalidad de precios distinta a la de las fases subsiguientes de obra. Pero esto no fue lo que se estipuló. Según se ha explicado y se infiere de lo que fue la fase previa de selección del contratista en la que se explicitaron los distintos elementos de la modalidad bajo la que se proyectaba contratar los estudios técnicos, diseños y la construcción de la clínica, se encuentra que fue claro que el negocio jurídico se celebraría bajo la modalidad llave en mano y precio global, con sus requerimientos propios, información que era la base para la construcción de la oferta que se esperaba recibir, soportada en la asunción de los costos de estudios técnicos, diseños, construcción y riesgos propios de esta clase de contratos, la cual el demandante declaró que conocía, en tanto al presentar su propuesta expresó³³:

“1. Que el proponente que represento conoce y acepta el contenido de los PLIEGOS DE CONDICIONES, sus Anexos y Formularios, así como cada una de las adendas hechos (sic) a los mismos.

(...)

*5. Reconocemos la responsabilidad que nos concierne en el sentido de conocer técnicamente las características, funcionalidades y especificaciones de los bienes que nos obligamos a entregar, y **asumimos la responsabilidad que se deriva de la obligación de haber realizado todas las evaluaciones e indagaciones necesarias para presentar la presente propuesta sobre la base de un examen cuidadoso de las características del negocio.** En particular declaramos bajo nuestra responsabilidad, que los bienes que se entregarán al FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA, en el caso de resultar adjudicataria nuestra propuesta, cumple con todas y cada una de las exigencias de los PLIEGOS DE CONDICIONES, sus Anexos, sus Formularios y adendas que llegaren a suscribirse.*

*6. Manifestamos además **que hemos realizado el examen completo y cuidadoso, y que hemos investigado plenamente, las condiciones del contrato que nos comprometemos a ejecutar, así como los riesgos que del mismo se derivan,** y declaramos que se encuentra bajo nuestra responsabilidad y es nuestra especialidad técnica el conocimiento detallado de la tecnología y los equipos a los cuales aplicaremos nuestro trabajo, y en*

³³ Cuaderno 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 4 5 Y 6 CAJA 46. Folio 393 y ss.

general, que conocemos todos los factores determinantes de los costos de ejecución del contrato a suscribir, los cuales se encuentran incluidos en los términos de nuestra propuesta.

9. (...) [D]eclaramos que para la preparación de nuestra propuesta hemos obtenido asesoría independiente en materia financiera, legal, fiscal, tributaria, y técnica, y que nos hemos informado plena y adecuadamente sobre los requisitos legales aplicables en la jurisdicción del presente proceso de selección y contratación y del contrato que se suscriba.

10. Aceptamos plena, incondicional e irrestrictamente los términos del contrato que se nos ofrece, conforme al Anexo 3 'Minuta del Contrato' de los PLIEGOS DE CONDICIONES y nos comprometemos a suscribirlo sin modificaciones sustanciales o formales de ninguna naturaleza, por la sola adjudicación que a nosotros se nos haga del contrato (...)" (énfasis agregado).

70. Se añade que la reclamación del consorcio no desdice de la modalidad pactada, pues la acepta, pero reclama una mayor cantidad de diseño, lo que resulta contrario a la naturaleza del contrato que celebró, sin que ofrezca prueba de que esa mayor cantidad corresponda a la ejecución de actividades que escapen al alcance del objeto convenido, lo que, por demás, no se aviene al principio de buena fe, pues el demandante conoció el objeto del contrato, se alineó con el Fondo en cuanto a las declaraciones que hicieron respecto de que tanto el componente de estudios técnicos, como el de diseños y el de construcción se acordaban por un precio global; además de que, al presentar su propuesta, declaró que conocía técnicamente las características, funcionalidades y especificaciones del proyecto, que realizó un examen completo y cuidadoso de sus condiciones y que investigó plenamente las del contrato que se comprometió a ejecutar, así como de los bienes que se obligó a entregar, a la vez que se avino a manifestar que las cláusulas debían interpretarse tomando en consideración esa forma de remuneración y que el negocio jurídico correspondía a la modalidad llave en mano.

71. En consecuencia, la Sala no encuentra asidero al argumento de la apelación que expresa que la conclusión del Tribunal en cuanto a que las mayores áreas diseñadas quedaron cubiertas por el precio global pactado se fundó en una interpretación errónea de esta modalidad y de las cláusulas del contrato.

72. Establecido que el consorcio asumió la obligación de entregar en condiciones aptas para su funcionamiento las instalaciones de la Clínica Regional de Occidente de la Policía Nacional por el precio global de \$4.278.120.920, el cual debía cubrir todas las necesidades requeridas por el Fondo y cumplir con la normatividad y políticas de la Secretaría de Salud pertinentes para ello, se impone concluir también que, para que sus pretensiones prosperaran, el demandante debía probar que el riesgo previsible para completar el objeto pactado se desbordó por causas no imputables a él o que la entidad le exigió la realización de actividades que superaban el alcance del objeto convenido, lo cual, como pasa a verse al pronunciarse sobre los cargos tercero y cuarto, no ocurrió.

73. El tercer cargo de la apelación, consistente en que las modificaciones al PMA que dieron lugar a la necesidad de realizar mayores cantidades de diseño no eran atribuibles al consorcio, porque en la fase previa de selección no conoció los documentos que se tuvieron en cuenta para elaborar ese documento no prospera, toda vez que se sustentó en un supuesto fáctico que no fue planteado en la demanda y sobre el cual, por tanto, en virtud de la regla de técnica de la

congruencia³⁴ y del derecho al debido proceso de la contraparte, la Sala no se puede pronunciar.

74. En el libelo introductorio lo que se planteó fue que, por deficiencias en la planeación atribuibles a la entidad, durante la ejecución del contrato fue necesario realizar modificaciones al PMA porque este documento se entregó de manera incompleta, ya que solo contenía un borrador de áreas básicas que no contemplaba áreas de acceso, puntos fijos, parqueaderos, áreas de apoyo a la clínica, urbanismo ni áreas de desarrollo requeridas en virtud de la normatividad de la ciudad de Cali, lo que impuso la necesidad de ejecutar mayores cantidades de diseño. No se mencionó que el consorcio no hubiese tenido acceso al estudio de perfiles epidemiológicos ni al estudio de mercado en los que se basó el Forpo para su elaboración y que esto le hubiere impedido conocer la real dimensión del proyecto y lo hubiese conducido a desbordar el riesgo que podía prever al tener que ejecutar mayores cantidades de diseño para cumplir el objeto.

75. En todo caso, es pertinente advertir que el mencionado argumento no controvierte lo expresado por el Tribunal en cuanto a que las pretensiones no hallaban sustento en las modificaciones que se realizaron al PMA, por cuanto, en los términos del anexo 5 —que de conformidad con lo estipulado en la cláusula primera fijaba el alcance del contrato— era obligación del demandante ajustarlo para incluir dentro del diseño todas las áreas que se requirieran para el correcto funcionamiento de la clínica, a la vez que, a pesar de que en la fase previa de selección conoció su contenido, no presentó ninguna observación al respecto, sino que, en su lugar, declaró que realizó un examen completo y cuidadoso e investigó plenamente las condiciones del contrato, así como los riesgos que se derivaban de él y que conocía todos los factores determinantes de los costos de su ejecución, los cuales había incluido en su propuesta.

76. En virtud de lo anterior, la Sala debe estarse a lo concluido por el Tribunal en cuanto a que los ajustes que se realizaron al PMA estaban comprendidos dentro del objeto del contrato.

77. El cuarto cargo de la impugnación relativo a que el consorcio tiene derecho al reconocimiento del valor de la mayor cantidad de diseños porque se realizaron por órdenes de la interventoría y del Fondo, que los supervisaron, aprobaron y recibieron tampoco prospera, ya que parte de una premisa equivocada: que la obligación de diseños que asumió estaba limitada a 12.821,36 m² y que, por tanto, al haber ejecutado una mayor cantidad, ésta no estaba cubierta por el objeto convenido y, por ello, debía ser pagada por el demandado de manera adicional al precio global pactado. En efecto, en el recurso se indicó expresamente que:

“Todo el problema se reduce a señalar que contractualmente se pactó diseñar 12.821,36 m² pero por modificaciones aprobadas al Plan Médico Arquitectónico y para satisfacer la necesidad de la entidad en debida forma, el contratista terminó diseñando 31.782,21 m² y el valor del diseño adicional no fue pagado por la entidad contratante”.

78. La Sala ya analizó que la voluntad de las partes fue pactar el contrato bajo la modalidad llave en mano y precio global, por lo cual la obligación que asumió el

³⁴ CGP, art. 281: “La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta. (...)”

consorcio no se limitó a ejecutar una cantidad determinada de diseños, sino que, al margen de ello, el compromiso que adquirió consistió en entregar en condiciones aptas para su funcionamiento las instalaciones de la Clínica Regional de Occidente de la Policía Nacional por el precio global de \$4.278.120.920, lo que implicaba que, si para ello debía realizar mayores cantidades de diseño las debía asumir bajo su costo, por hacer parte de la distribución de riesgos propia de esta clase de negocios jurídicos.

79. Vistas así las cosas, el hecho de que el contratista hubiese diseñado 18.960,85 m² más respecto del área que fue referenciada en la fase previa de selección y en el contrato no conduce a concluir que estas mayores cantidades desbordaran el alcance del objeto pactado. Para arribar a esa conclusión, el demandante debió acreditar que la mayor cantidad de diseños escapaba al objeto convenido porque no correspondía a aspectos necesarios para el correcto funcionamiento de la clínica; sin embargo, no solo no hay prueba de ello, sino que el propio consorcio afirmó³⁵ que se ejecutaron *“en virtud de las necesidades del proyecto”*.

80. A partir de lo dicho por el demandante en cuanto a que el PMA que le entregó la entidad fue incompleto y que este hecho fue el que lo llevó a realizar mayor cantidad de diseños, se infiere que los espacios sobre los que éstos se ejecutaron fueron los siguientes: *“las áreas de acceso, puntos fijos, parqueaderos, áreas de apoyo a la clínica (...) urbanismo (...) áreas de desarrollo, producto de la normatividad propia de Cali, como es la norma de pórticos, la cual es obligatoria sobre la calle 48”*³⁶, dado que no fueron mencionadas en este documento. Las pruebas que obran en el plenario indican que todos estos aspectos eran necesarios para el correcto funcionamiento de la clínica y, por ello, dada la modalidad bajo la cual se celebró el contrato, aun cuando no hubieren estado expresamente mencionados en el PMA, debieron ser tenidos en cuenta por el consorcio a la hora de formular su propuesta, pues se enmarcaban en el alcance del objeto pactado.

81. Se pone de presente que durante la ejecución del contrato se le hicieron requerimientos al consorcio porque se estimó que los diseños superaban el área mencionada en él³⁷. Sin embargo, al revisar los fundamentos que soportaron estas solicitudes se encuentra que se respaldaron en la consideración de que el demandante no se ajustó al PMA que se aprobó en septiembre de 2010, de conformidad con el cual debía desarrollar 11.347 m² de diseños³⁸ porque contempló áreas innecesarias, sobredimensionadas y espacios no requeridos, de donde se deduce que el reproche partía de considerar que no estaban enmarcadas en el objeto pactado³⁹, al punto que la supervisión y la interventoría le manifestaron que no adquirieron compromisos distintos a los contractuales⁴⁰. Al respecto, el

³⁵ En el recurso de apelación mencionó, entre otras cosas que: *“... el tiempo prorrogado en la ejecución contractual de la consultoría, no es de manera alguna, imputable al contratista, ya que el mismo, solo estaba cumpliendo con su obligación contractual de incorporar dentro del diseño, todas las áreas requeridas para el funcionamiento de la clínica”*.

³⁶ Fl. 298, c. 1.

³⁷ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 3 Y 4 CAJA 4, folio 180 y ss. Comunicación del 24 de diciembre de 2010 mediante la cual la interventoría se pronunció frente al informe final del proyecto arquitectónico entregado por el contratista. C. 1, folios 532 y 533, Cd, Informe quincenal producido por la interventoría para el periodo del 21 de diciembre de 2020 al 5 de enero de 2011

³⁸ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 1 Y 2 CAJA 3, folio 213 y ss.

³⁹ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 3 Y 4 CAJA 4, folio 216. CONTRATO 057 CARPETA 1 2 Y 3 CAJA 47, 572 y ss. Comunicación del 20 de diciembre de 2010. C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 3 Y 4 CAJA 4, folio 281 y ss. Comité de obra No. 23 del 22 de diciembre de 2010.

⁴⁰ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 3 Y 4 CAJA 4, folios 203 y ss. Comunicación del 27 de diciembre de 2010; C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6 CAJA 4, folio 73, comunicación del 4 de enero de 2011; C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6 CAJA 4, folio 67 y ss. comunicación sin fecha; C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CONTRATO 057 CARPETA 1 2 Y 3 CAJA 47, folio 680 y ss., comunicación del 13 de enero de 2011.

contratista sostuvo que la cantidad se incrementó en más de 10.000 m², pero que correspondía al desarrollo del PMA que le había sido entregado y aprobado⁴¹.

82. No obstante, tras las revisiones de las áreas diseñadas que se llevaron cabo en el mes de enero de 2011⁴², la supervisión, el Fondo y los delegados de la Dirección de Sanidad accedieron a evaluar su conveniencia⁴³ y llegaron a la conclusión de que se justificaban en la medida en que eran necesarias y beneficiaban el buen funcionamiento de la clínica nivel II.

83. En línea con ello, el 3 de febrero de 2011⁴⁴, la interventoría envió una comunicación a la Dirección de Sanidad en la que le indicó que “[e]n cuanto al diseño arquitectónico y tras la revisión general del proyecto efectuada en cuanto a la función del mismo para su construcción y habilitación ante la secretaría de salud, del perfeccionamiento de Programa médico arquitectónico aprobado el 2 de septiembre de 2010 y **aplicación de las diferentes normas urbanas y hospitalarias**, se encuentra aumentos en las áreas propuestas inicialmente que benefician el proyecto en su funcionamiento como clínica nivel II”.

84. En ese mismo documento, se agregó que las áreas diseñadas cumplían el total de las requeridas en el PMA, más los espacios de circulaciones internos exigidos por normativas del Ministerio de Salud para este tipo de instituciones. También se indicó que se desarrolló un nivel de sótano con un área de 5.942,18 m² que benefició el cumplimiento de la norma en cuanto a porcentajes de parqueaderos, además de que se mitigó el impacto de la cimentación en el terreno.

85. En concordancia con ello, se encuentra que en comité 6 del 18 de agosto de 2010 el consorcio manifestó que el aumento del área —que para ese momento se había planteado en 13.200 m²— se debió al replanteamiento del semisótano que se requería para dar cumplimiento a la normatividad en cuanto al número de parqueaderos⁴⁵. Del mismo modo, se encuentra que el área de diseño del pórtico de la calle 48 también se implementó por mandato normativo⁴⁶.

86. A través de Resolución 121 del 18 de febrero de 2011, el Forpo resolvió revocar la Resolución 1092 del 2 de diciembre de 2010, por medio de la cual había impuesto una multa al contratista por el retraso en la entrega de los estudios técnicos y diseños, con fundamento en que ello se justificó en la entrega tardía del

⁴¹ Cuaderno 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 3 Y 4 CAJA 4, folio 60. Cuaderno 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 3 Y 4 CAJA 4, folio 245 y ss. Cuaderno 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6 CAJA 4, folio 59 y ss.

⁴² C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6 CAJA 4, folio 75. C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6, Folio 91 y ss.

⁴³ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 3 Y 4 CAJA 4, folios 289 y ss. Folio 331.

⁴⁴ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6 CAJA 4, folio 295 y ss.

⁴⁵ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014, CARPETA 1 Y 2 CAJA 3. Folio 323 y ss. En el comité de obra No. 6 del 18 de agosto de 2010, se registró un aumento del área total del diseño a 13.200 m², producto del planteamiento del semisótano, el cual tenía como fin dar cumplimiento a la norma en cuanto al número de parqueos. Frente a lo anterior, el contratista indicó que esa área adicional sería un valor agregado que no tendría sobre costo en el diseño. C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 3 Y 4 CAJA 4, folios 283 y ss. Comité de obra No. 24 del 28 de diciembre de 2010, en donde se volvió a hacer mención del tema de los parqueaderos, indicándose que existía un acta de comité en donde el representante de la interventoría había manifestado que su planteamiento obedecía a una razón técnica que elevaba la cantidad de metros cuadrados generales y que esa modificación no tendría costo adicional para los diseños. Sobre este asunto se vuelve a hacer mención en un comité de obra del 6 de enero de 2011, reiterándose la posición expuesta. C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6 CAJA 4, folios 127 y ss. Ver también, C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6 CAJA 4, folio 295 y ss. Comunicación del 3 de febrero de 2011 en la que la interventoría indicó que se desarrolló un nivel de sótano con un área de 5.942,18 m², que benefició el cumplimiento de la norma en cuanto a porcentajes de parqueaderos.

⁴⁶ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 014 CARPETA 5 Y 6, Folio 91 y ss. 57. El 8 de enero de 2011 el consorcio solicitó la aprobación del proyecto arquitectónico. Allí indicó que, por norma, el proyecto debía cumplir con un pórtico sobre la calle 48.



Expediente 76001233300820140056601 (72.945)
Demandante: Consorcio Malay
Demandado: Fondo Rotatorio de la Policía
Acción: Controversias contractuales

PMA y en que la mayor cantidad de diseños que se realizaron impusieron que se empleara mayor cantidad de tiempo.

87. En ese mismo acto administrativo, el Fondo señaló que la interventoría justificó el diseño de 22.810 m² de áreas, en la medida que, si bien superaban las inicialmente propuestas, beneficiaban el funcionamiento de clínica como nivel II. Se explicó que aún existía una diferencia con la cantidad de áreas diseñadas por el consorcio en tanto ascendían a un total de 29.381 m²; sin embargo, se explicó que el valor de 6.580,40 m² no correspondía a área de construcción, sino de diseño urbano que estaba incluida en el contrato.

88. Posteriormente, se remitieron al consorcio los planos firmados tanto por la Dirección de Sanidad como por la interventoría para que se adelantara el trámite de licencias⁴⁷. El 2 de marzo de 2011, la Curaduría Urbana 2 expidió la licencia de urbanización y construcción del proyecto, la cual fue aprobada en los siguientes términos en materia de áreas:

USO GENERAL	USO ESPECÍFICO	Cantidad de Unidades según Uso General						M ²
		Cantidad			Estacionamientos			Área
		Asignadas	Nuevas	Total	Privados	Vías Int	Vías Est	
INSTITUCIONAL	CLINICA	0	1	1	0	145	0	22.810,60
	I.O.: 0.38 / I.C.:1.31							0.00

Nº de Edif.	Nº de Pisos	AREAS M ²					
1	4	Área del Lote	12.821.36	Área 5º Piso	0.00	Área Bruta	12.821.36
		Área Libre	6.955.96	Área Pisos Superiores	0.00	Área Útil	12.821.36
		Área 1º Piso	5.865.40	Área Sótanos	0.00	Área Vías a Ceder	0
		Área 2º Piso	4.662.19	Área Semisótanos	6.003.43	Área Zona Verde a Ceder	0
		Área 3º Piso	3.843.51	Área Pisos Inferiores	0.00	Área Zona Verde a Negociar	0
		Área 4º Piso	2.436.07	Área Total Construida	22.810,60	Otras Áreas a Ceder	0

89. En ese contexto, queda claro que el Forpo aceptó y aprobó un total de área diseñada de 22.810 m² bajo la consideración de que “beneficiaban” el funcionamiento de la clínica como una de nivel II (como se contrató). Los fundamentos expresados por la interventoría dan cuenta de que dicha expresión no suponía que se tratara de aspectos que escaparan al alcance del contrato, sino que eran necesarios en tanto respondían a exigencias normativas que, por tanto, estaban enmarcadas dentro de las obligaciones del contratista de cara al correcto funcionamiento de la clínica, sin que obre prueba en el proceso que conduzca a una conclusión contraria.

90. Lo anterior refleja de que se diseñaron 29.381 m², correspondiente a la sumatoria de diseños de construcción y de urbanismo, los cuales fueron recibidos por la entidad y considerados para la fase de construcción. Con fundamento en certificación emitida por la supervisión del contrato⁴⁸, el demandante aseveró que diseñó un área total de 31.782,21 m². No se acreditó que la diferencia resultante entre esos dos valores hubiere correspondido a aspectos que no se enmarcaran en el alcance del contrato. En todo caso, se reitera que lo que alegó el demandante fue que toda el área diseñada correspondió a aspectos necesarios para la consecución del objeto convenido, por lo cual, tampoco respecto de este porcentaje es posible acceder a las pretensiones de la demanda.

91. Advierte la Sala que, si bien en la parte considerativa de la primera prórroga que suscribieron las partes el 14 de diciembre de 2010 se indicó que se celebraba con fundamento en una solicitud del contratista en la que indicó que “la Entidad nos

⁴⁷ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 4 5 Y 6 CAJA 47. Folio 35. Comunicación del 14 de febrero de 2011.
⁴⁸ C. 1, fls. 21 a 23.

*requirió mayores compromisos de los pactados*⁴⁹, lo que se encuentra es que dicha petición hacía alusión a aspectos diferentes a los comprometidos en esta controversia, en tanto se refirieron a estudios técnicos de calderas, automatización, manejo bioclimático, así como estudios y acompañamiento para obtener la certificación LED, no a diseños⁵⁰.

92. Asimismo, se advierte que la adición en valor que se hizo a través de los otrosíes 4 del 30 de septiembre de 2011⁵¹ y 6 del 30 de noviembre del mismo año⁵² no tuvo ninguna relación con aspectos de diseño. El primero se justificó en que, de conformidad con lo pactado en la cláusula tercera del contrato, el saldo que no fuera utilizado en las expensas y licencias sería adicionado al valor de las obras⁵³, mientras que el segundo se justificó en obras no contratadas, pero que se requirieron por causa de lluvias⁵⁴.

93. Así las cosas, dado que no se acreditó que la mayor cantidad de diseños correspondiera a aspectos no cobijados por el alcance del contrato, se confirma que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

94. En lo que concierne al quinto cargo de la apelación, se precisa que la imputabilidad de las causas que dieron lugar a las prórrogas del contrato no fue un aspecto discutido en este juicio, puesto que no se solicitó ningún reconocimiento por el tiempo que, en virtud de tales acuerdos, se extendió el contrato. Se añade que los atrasos que se presentaron durante la ejecución del contrato fueron remediados por las partes a través de las prórrogas que suscribieron y que, al final, la entidad recibió la obra a satisfacción⁵⁵, además de que en la liquidación bilateral se dejó constancia del cumplimiento total de las obligaciones⁵⁶, por lo cual este argumento no conducía a negar las pretensiones de la demanda. Aunque en este aspecto se halla razón al apelante, esto no conduce a revocar la decisión de primera instancia, pues, por las razones expresadas, se concluye que el consorcio no tiene derecho a reclamar al Forpo el reconocimiento y pago de mayores cantidades de diseño.

95. En lo que respecta al alcance de la manifestación que hizo el consorcio el 20 de enero de 2011 ante el Forpo al solicitar que se ampliara el contrato en 115 días, en el sentido de que en ese plazo se comprometía *“a realizar el proyecto en las condiciones en que fue aprobada arquitectónicamente por la Supervisión del Contrato y la Interventoría sin que esto implique mayores costos para la entidad”*⁵⁷, se precisa que, si bien este asunto fue mencionado en el fallo de primera instancia, lo cierto es que el *a quo* no sustentó su decisión en esa declaración.

96. Con todo, se advierte que, aun si se admitiera que esa manifestación no comprometió una negociación sobre el valor de la mayor cantidad de diseños, lo cierto es que esto no conduciría a acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que, como ya se concluyó, no se acreditó que esas mayores cantidades no hubieren estado cubiertas por el alcance del objeto pactado bajo la modalidad llave en mano y por el precio global estipulado.

⁴⁹ Fl. 90, c. 1.

⁵⁰ Fl. 2238, c. 2.1.

⁵¹ Fls. 3372 a 3374, c. 2.3.

⁵² Fls. 3457 a 3461, c. 2.3.

⁵³ Fls. 3360, c. 2.3.

⁵⁴ Fls. 3431, 3433 a 3456, c. 2.3.

⁵⁵ Fls. 335 a 339, c. 1.

⁵⁶ Fl. 353, c. 1.

⁵⁷ C. 1, folios 532 y 533, Cd, CONTRATO 057 CARPETA 1 2 Y 3 CAJA 47, folio 718 y ss.

97. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

Costas

98. Se condenará en costas a la parte demandante en la medida en que su recurso de apelación no prosperó y, como consecuencia de ello, se confirmará en su totalidad la sentencia recurrida⁵⁸. La condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio objetivo, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*.

99. La condena se distribuirá en cabeza de los consorciados en una proporción igual a la de su participación en la figura asociativa, esto es, 30% a cargo de Construcclinicas S.A. y 70% a cargo de GYG Construcciones Ltda.⁵⁹.

100. No se fija condena a las agencias en derecho porque en la segunda instancia el Fondo no contó con representación judicial⁶⁰.

101. La liquidación de la condena en costas se debe adelantar de manera concentrada en el tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 366 del CGP.

PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el veintiuno (21) de febrero de 2025, por las razones expuestas en este fallo.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia al Consorcio Malay. La condena se distribuirá en cabeza de los consorciados en una proporción igual a la de su participación en la figura asociativa, esto es, 30% a cargo de Construcclinicas S.A. y 70% a cargo de GYG Construcciones Ltda.⁶¹ La liquidación se hará de manera concentrada en el tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 366 del CGP.

TERCERO: NO FIJAR agencias en derecho de la segunda instancia por las razones expuestas en esta providencia.

⁵⁸ Numerales 1 y 3 del artículo 365 del CGP, aplicables por remisión del artículo 188 del CPACA (adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021).

⁵⁹ De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 365 del CGP.

⁶⁰ Consta en el proceso que el apoderado del Fondo presentó renuncia el 5 de mayo de 2023. De conformidad con la información del proceso reportada en SAMAI, no volvió a constituir apoderado (índice 67, SAMAI TA).

⁶¹ De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 365 del CGP.



Expediente 76001233300820140056601 (72.945)
Demandante: Consorcio Malay
Demandado: Fondo Rotatorio de la Policía
Acción: Controversias contractuales

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de 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 link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.

