

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETA  
SALA CUARTA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE: DRA. YANNETH REYES VILLAMIZAR

---

Florencia-Caquetá, veinticinco (25) de enero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL : CONTROVERSIA CONTRACTUAL  
RADICACION : 18001-23-40-000-2017-00174-00  
DEMANDANTE : SEGUROS DEL ESTADO  
DEMANDADO : DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ  
ASUNTO : RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS  
AUTO No. : 20-01-20-21  
ACTA No. : 003 DE LA FECHA

Entra la Sala, a decidir las excepciones previas propuestas por el DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ y los curadores al litem de los llamados en garantía en donde señalan la **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA** de **SEGUROS DEL ESTADO**.

**HECHOS**

1. Se solicita la declaración de nulidad de los siguientes actos administrativos:
  - a. Resolución No. 00284 del 23 de noviembre de 2015 por medio de la cual se ordenó liquidar unilateralmente el convenio de asociación No. 009 de 2013, ordenándole a la contratista que devolviera la suma de \$5.671.098.558,80, la cual le fue notificada a la aseguradora el día 17 de marzo de 2016.
  - b. De la Resolución No 000546 del 8 de abril de 2016 mediante la cual se decidió el recurso de reposición contra la resolución nombrada en el anterior literal, así como del oficio que le comunicó a la aseguradora.
2. Notificada la demanda al Departamento del Caquetá, formula excepción de falta de legitimación en la causa por activa, lo cual también realiza el curador ad litem del llamado en garantía.

**FUNDAMENTOS DE LA EXCEPCION PROPUESTA**

Se indica en la contestación de la demanda lo siguiente:

- a. Seguros del Estado nunca interpuso recursos en sede administrativa y por tanto no puede demandar pues no agotó el trámite exigido en el artículo 161 del CPACA.
- b. Los actos administrativos demandados no contienen ninguna obligación a cargo de la aseguradora.

- c. La aseguradora no es la llamada a controvertir la legalidad de los actos de liquidación del convenio, pues actualmente existe en curso una demanda de controversias contractuales que se tramita en este mismo tribunal, bajo el radicado 2016-00187-00.

### CONSIDERACIONES

Para el estudio de esta excepción previa, parte la Sala del contenido del artículo 141 del CPACA que señala quienes pueden dar inicio a la acción de controversias contractuales, indicando:

**“Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado** podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, **el interesado** podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

*Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.*

**El Ministerio Público o un tercero** que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

De la lectura del anterior artículo se observan tres situaciones diferentes:

- a. Las partes del contrato pueden solicitar que un juez de la República declare la existencia de un contrato estatal, su nulidad, que se revise (como ocurre en el presente caso), que se declare que el contrato fue incumplido, que se anulen los actos administrativos contractuales proferidos en su ejecución, etc.
- b. El interesado dentro del proceso podrá pedir la liquidación judicial del proceso si no se hace oportunamente.
- c. El Ministerio y los terceros con interés directo pueden también demandar ante la jurisdicción contenciosa, que se declare la nulidad absoluta de un contrato estatal.

Pese a lo anterior, no es menos cierto que el Consejo de Estado le ha reconocido legitimación en la causa por activa a las compañías aseguradoras para que estas también actúen como demandantes cuando se está controvertiendo la legalidad de un acto administrativo mediante el cual se declara la existencia de un siniestro que compromete su responsabilidad, pero nunca le ha abierto la posibilidad a que se legitime para demandar el acto de liquidación unilateral del contrato, tal y como se indica a continuación:

*“Debe precisarse que el acto de liquidación unilateral no contiene, ni podría válidamente contener, una manifestación de carácter constitutivo sobre el siniestro que es objeto de reclamo ante la aseguradora, pues el mismo se constituyó con la declaratoria de caducidad y solo podía referirse al monto de las indemnizaciones resultantes de tal declaratoria. ...*

*Por otra parte, del hecho que la CNTV haya señalado que el monto liquidado de la cláusula penal se encontraba a cargo de su contratista GOS Televisión, no puede derivarse alguna suerte de subrogación del acto de declaratoria de caducidad, pues la liquidación unilateral producida luego del ejercicio exorbitante de la caducidad encuentra en éste su fundamento, contenido y alcance, y no podría, so pena de extralimitarse en el ejercicio de sus competencias, entrar a disponer sobre tales facultades extraordinarias incrementándolas o reduciéndolas; adicionalmente, establecer en el acto que la indemnización se encuentra a cargo del contratista, no puede interpretarse en el sentido de liberar total o parcialmente a su garante o asegurador, toda vez que, en cualquier caso, la obligación debe predicarse en cabeza del deudor incumplido, quien es el primer llamado a honrar sus obligaciones, con independencia de que las mismas se encuentren o no aseguradas.*

*De lo que viene de afirmarse, **se concluye que la compañía de seguros demandante no tenía ningún interés en lo definido en el acto de liquidación unilateral**, el cual cobró la plenitud de sus efectos mediante su notificación al único interesado, esto es GOS Televisión. ”<sup>1</sup>*

Es así que como ya se indicó, en el presente proceso se está buscando que se revise el contenido del acta de liquidación unilateral del convenio de asociación, cuando dentro de la misma ninguna condena o mención se hace de la aseguradora, es más, desconoce la Sala los motivos por los cuales el Departamento del Caquetá procedió a notificarle un acto que no contenía ninguna obligación en su contra, pues el acto demandado simplemente se limitó a hacer un balance de las obligaciones a cargo de una y otra parte, pero nunca le declaró el siniestro de la póliza a Seguros del Estado, ni le impuso la obligación de pagar suma alguna, que le pudiera generar un interés legítimo en desvirtuar su legalidad.

Es más, nótese que el restablecimiento del derecho se pide sobre unas eventuales sumas de dinero que ni el Departamento le ha cobrado a la aseguradora, ni la misma le ha pagado, con lo cual resulta evidente su total falta de interés legítimo en controvertir la legalidad de un acto que en nada le perjudica, razón por la cual se declarará probada la excepción propuesta por los demandados.

Por lo anterior la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Caquetá,

## RESUELVE

---

<sup>1</sup> . CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Bogotá D.C., trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02026-01(33850). Actor: LIBERTY SEGUROS S.A. Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

**PRIMERO.** Declarar probada la excepción de **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA** de la SEGUROS DEL ESTADO S.A., propuesta por la parte demandada y los llamados en garantía, conforme se indicó en la parte motiva de este proveído

**SEGUNDO.** Dar por terminado el proceso.

**TERCERO.** En firme esta decisión archívese el expediente previas las constancias del caso en el sistema Siglo XXI.

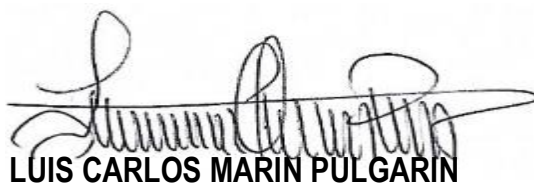
**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**



**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
Magistrada



**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado



**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETA  
SALA CUARTA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE: DRA. YANNETH REYES VILLAMIZAR

---

Florencia-Caquetá, veinticinco (25) de enero de dos mil veintiuno (2021)

**MEDIO DE CONTROL :** CONTROVERSIA CONTRACTUAL  
**RADICACION :** 18001-23-40-000-2019-00067-00  
**DEMANDANTE :** CONSORCIO ELECTRICO DEL SUR  
**DEMANDADO :** ELECTRIFICADORA DEL CAQUETA Y OTRO  
**ASUNTO :** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS  
**AUTO No. :** 19-01-19-21  
**ACTA :** 0003 DE LA FECHA

Entra la Sala, a decidir las excepciones previas propuestas por el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA consistente en falta de Integración del Litis Consorcio Necesario, Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva, Caducidad, Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva del Ministerio de Minas y Energía.

Previo a lo anterior, debe indicarse que la presente decisión no se tomará oralmente en audiencia inicial como lo prevé el CPACA, ya que de conformidad con el Decreto 806 de 2020, cuando no requiera la práctica de pruebas de oficio, le corresponde a la Sala, antes de fijar fecha para la audiencia, decidir por escrito las excepciones previas propuestas, así como las de prescripción. El artículo 12 señala, lo siguiente:

**Artículo 12. Resolución de excepciones en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

El artículo 101 del CGP indica el trámite de las excepciones previas, en los siguientes términos:

*“Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.*”

*El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.*

*Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:*

*1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.*

*2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.”*

## **LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Pretende la parte actora que se declare el desequilibrio económico de la ecuación financiera del contrato de obra No. CON 10-62 EC cuyo objeto es la interconexión eléctrica a 34.5 KV San Antonio de Getuchá-Tres Esquinas - Solano, e inspección y certificación Retie, que fue adjudicado al CONSORCIO ELECTRICO DEL SUR (integrado por las sociedades PROING S.A., INGRAL SAS e INCER S.A.).

## **EXCEPCIONES PROPUESTAS**

### **1. FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO**

#### **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

Señala que en virtud de lo establecido en la Ley 141 de 1994, los artículos 2 y 3 del Decreto 416 de 2007 y el Acuerdo Sectorial 022 de 2008 y teniendo en cuenta que el proyecto de inversión BPIN 0023002950000 FNR 32468 “CONSTRUCCIÓN INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA A 34.5 KV, SAN ANTONIO DE GETUCHA – TRES ESQUINAS – SOLANO, CAQUETÁ”, fue presentado por la Gobernación del Caquetá, respetuosamente se solicita vincular al presente proceso al Departamento del Caquetá, entidad territorial beneficiaria de las asignaciones de los recursos del extinto Fondo Nacional de Regalías.

### **2. DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA**

#### **a. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

Ni el extinto FNR ni el DNP fueron parte dentro de los contratos que celebró Electro Caquetá E.S.P. S.A., para la ejecución del proyecto de inversión FNR 32468 “CONSTRUCCIÓN INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA A 34.5 KV, SAN ANTONIO DE GETUCHA – TRES ESQUINAS – SOLANO, CAQUETÁ”

Ni el extinto FNR ni el DPN ejercieron administración, interventoría o supervisión del Contrato de Obra No. CON-1062 EC que celebró Electrocaquetá E.S.P. S.A. y el Consorcio Eléctrico del Sur.

Ni el extinto FNR ni el DNP fueron garantes de las obligaciones que pactaron las partes en el marco del Contrato de Obra CON-1062 EC.

**b. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**

- Al Ministerio no le asiste responsabilidad alguna en la medida que no hace parte del contrato de obra celebrado, y el hecho de que haya aprobado su financiación no lo hace responsable de los perjuicios que se hayan causado con su ejecución, puesto que esa responsabilidad recaía exclusivamente en el CONTRATANTE y el CONTRATISTA. Sin embargo, el CONTRATISTA conocía los diseños y sabía, desde antes de la celebración, que era necesario realizar un replanteo de los mismos, razón por la cual se incluyó un ítem contractual para esta actividad.
- El Ministerio no tuvo ninguna implicación en lo que tiene que ver con la prórroga de los plazos, sus suspensiones y reinicios.
- El Ministerio de Minas y Energía no tiene funciones para prestación de seguridad que el demandante alude como causas de sus perjuicios.

**c. ELECTROCAQUETA**

Indica que carece de legitimación en la causa por pasiva por cuanto no “es la dueña del proyecto, tampoco de los recursos para la ejecución del proyecto” sino que era el Ministerio de Minas y Energía y el Fondo Nacional de regalías, quienes debían responder en este proceso, y no ELECTROCAQUETA quien fue solo la ejecutora.

**3. CADUCIDAD**

**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA Y ELECTROCAQUETÁ**

Del texto de la demanda y sus anexos se tiene que el demandante tuvo conocimiento de los supuestos hechos perjudiciales del año 2014, esto por cuanto en febrero de 2015 se celebró la audiencia de conciliación en la cual se plantearon los mismos hechos de la conciliación presentada en 2019 y que anteceden a esta demanda.

Indica ELECTROCAQUETÁ que en la citada audiencia fallida del año 2014 se pidió se restableciera el equilibrio del contrato causada por las suspensiones realizadas al contrato de obra, así como el lucro cesante, daño emergente y daños y perjuicios morales; y al no lograrse llegar a un acuerdo sobre estos puntos, el contratista decidió continuar con la ejecución del contrato, sin haber presentado la demanda ante la jurisdicción contenciosa dentro de los dos años siguientes, es decir en el año 2017, pues los hechos y pretensiones son las mismas en este proceso, que las que fueron objeto de intento de conciliación en el año 2014

**4. EXCEPCION DE INEPTA DEMANDA POR NO HABER AGOTADO EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

Señala ELECTROCAQUETA que se ha configurado le excepción toda vez que no se agotó el requisito de procedibilidad respecto a la pretensión principal de la demanda, esto es, la solicitud de desequilibrio contractual.

De igual manera señala que se ha configurado inepta demanda, por cuanto no puede pedirse la declaratoria de incumplimiento del contrato sin antes solicitar que se proceda a su liquidación.

## CONSIDERACIONES

### 1. EN CUANTO A LA FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA ALEGADA POR MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

Para el estudio de esta excepción previa, parte la Sala del contenido del artículo 141 del CPACA que señala quienes pueden dar inicio a la acción de controversias contractuales, indicando:

**“Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado** podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, **el interesado** podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

*Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.*

**El Ministerio Público o un tercero** que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

De la lectura del anterior artículo se observan tres situaciones diferentes

- a. Las partes del contrato pueden solicitar que un juez de la República declare la existencia de un contrato estatal, su nulidad, que se revise (como ocurre en el presente caso), que se declare que el contrato fue incumplido, que se anulen los actos administrativos contractuales proferidos en su ejecución, etc.
- b. El interesado dentro del proceso podrá pedir la liquidación judicial del proceso si no se hace oportunamente.
- c. El Ministerio y los terceros con interés directo pueden también demandar ante la jurisdicción contenciosa, que se declare la nulidad absoluta de un contrato estatal.

Es así que como ya se indicó, en el presente proceso se está buscando que se revisen los términos del contrato y se determine el rompimiento del equilibrio contractual, razón por la cual, se torna imperioso afirmar, que para actuar tanto como demandante o como demandando, solo están facultados las partes de mismo, en este caso la entidad contratante ELECTROCAQUETA y el particular contratado Consorcio Eléctrico del Sur.



Solo las partes dentro de un contrato, que son las que definen sus términos y condiciones son las llamadas a determinar si se modifican o no sus cláusulas, en aplicación al principio de **relatividad de los contratos**, es decir que éstos solo producen efectos entre las partes que concurrieron en su suscripción, tal y como lo señala el Consejo de Estado<sup>1</sup> cuando precisa:

*“En este evento es claro que el presente caso se debe decidir acudiéndose a las estipulaciones contractuales contenidas en el contrato de prestación de servicios, suscrito entre el Profesional Luis Nelson Fontalvo Prieto y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA; lo cual conlleva a que el contrato celebrado por el IICA con el señor Luis Nelson Fontalvo Prieto, no genere obligaciones en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pues de acuerdo con un viejo principio que nos viene desde el derecho romano y que se sintetiza en el adagio: *res inter alios acta, aliis neque nocere neque prodesse potest*, **los actos o negocios jurídicos sólo pueden producir efectos entre las partes**. La aplicación del principio de **relatividad de los contratos**, conlleva a que el contrato solo produce efectos entre las partes que los han celebrado. Sólo los contratantes están ligados por el contrato; sólo respecto de ellos tiene el contrato fuerza obligatoria; y sólo a ellos perjudican y aprovechan sus efectos. Esto importa decir que el contrato no daña ni beneficia a los que no han figurado en él como partes contratantes, porque el contrato no es para ellos una ley con fuerza obligatoria y si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no suscribió el contrato, es evidente que no pueden extenderse sus efectos.”*

Por tanto, si solo ELECTROCAQUETA y el particular contratado Consorcio Eléctrico del Sur suscribieron el contrato y se obligaron en los términos en él pactado, solo ellos están llamados a ser parte dentro del proceso judicial en donde se determine si existió o no un desequilibrio en la ejecución del mismo, sin que ninguna otra parte, pueda ser vinculada ni como demandante ni como demandado, tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en similares términos a los planteados en este auto:

*“La capacidad procesal o *legitimatío ad procesum* alude a la titularidad de los derechos de acción y de contradicción; según el código de Procedimiento Civil tienen capacidad para ser partes todas las personas, naturales y jurídicas (art. 44). Y la legitimación en sus dos sentidos, ha dicho la Sala, es: por activa “( ) la identidad del demandante con la persona a quien la ley le otorga la vocación jurídica para reclamar la titularidad de un derecho y por pasiva la identidad del demandado, con aquel a quien se le puede exigir la obligación correlativa que se deriva del primero ( )”. Para la Sala es claro que la legitimación *ad procesum* varía de acuerdo con la acción ejercitada. Es así como el legislador en algunos casos ha extendido la titularidad de las acciones aún en relación con particulares ajenos a la relación jurídica sustancial debatida, la cual como señaló el Tratadista Hugo Rocco generalmente obedece al interés que detenta éste, en la realización de dicha relación jurídica. Concretamente con el contencioso contractual, las normas procesales administrativas aplicables en este caso enseñan, que sólo las partes contratantes o sus causahabientes están legitimados por activa para reclamar*

---

**1 . CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION C. Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ.** Bogotá, D. C., veintitrés (23) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01471-01(22828). Actor: LUIS NELSON FONTALVO PRIETO. Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION CONTRACTUAL

*la titularidad del derecho a ser resarcido y por pasiva, para que le sea exigido la obligación correlativa de indemnizar, como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento del contrato, de nulidad de los actos administrativos de terminación, modificación, caducidad, excepto en lo que refiere a la nulidad absoluta del contrato donde también se encuentran legitimados por activa el Ministerio Público y cualquier persona”<sup>2</sup>*

Por lo anterior las excepciones planteadas por los vinculados como litisconsortes necesarios, están llamadas a prosperar y así se declarará en este auto y se dispondrá la terminación del proceso en su favor.

**2. EN CUANTO A LA EXCEPCION DE FALTA INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO AL NO VINCULAR AL DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ COMO BENEFICIARIO DE LAS OBRAS Y LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA DE ELECTROCAQUETA POR SER UNA MERA EJECUTORA DE LOS RECURSOS.**

Teniendo en cuenta que las excepciones planteadas de forma separada por ELECTROCAQUETA respecto a que debía vincularse a este proceso como demandados al DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ por ser el beneficiario de la obra, debe tenerse en cuenta que la misma no está llamada a prosperar por cuanto en reciente pronunciamiento señaló, que en nada varía la legitimación en la causa ni por activa no por pasiva, el hecho de que existan terceros que se puedan ver afectados o beneficiados con la ejecución del contrato suscrito:

*“Si bien no es equivocado señalar que el DRI se pudo haber beneficiado de la ejecución de este último negocio jurídico, no por ello puede calificársele como parte de él, pues no manifestó su consentimiento para vincularse como parte, garante, avalista, fiador, codeudor, o, en general, como sujeto comprometido con las obligaciones y deberes surgidos de ese contrato, que aunque está relacionado con el Convenio de Cooperación, no conforman un único negocio jurídico, pues se trata de dos relaciones contractuales autónomas e independientes, plenamente identificables y diferenciables entre sí.*

*Ahora bien, la legitimación en la causa la tienen, en principio, las partes que integran la relación jurídico contractual y, por tanto, son ellas las que pueden solicitar que se declare su incumplimiento o se ordene su revisión. Esta es una manifestación del efecto relativo de los contratos (res inter alios acta), conforme al cual no aprovechan ni perjudican a los que no han concurrido a celebrarlos. Según este principio, las consecuencias jurídicas del contrato solo se producen entre las partes, pues si el acuerdo de voluntades es una ley para para ellas, como establece el artículo 1602 del Código Civil, este no puede imponerse a quienes no han manifestado su consentimiento para celebrarlo.*

(...)

---

<sup>2</sup> . CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. **SECCION TERCERA. Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ.** Bogotá, D. C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil tres (2003) . Radicación número: 73001-23-31-000-1995-04431-01(14431) . Actor: **SOCIEDAD CONCRETOS Y PREFABRICADOS LTDA. CONPRE LTDA.** Demandado: **MUNICIPIO DE IBAGUE -IBAL-.** Referencia: **CONTRACTUAL.**

*Por lo tanto, salvo que la ley establezca una excepción, el hecho de que un contrato pueda favorecer o perjudicar a un tercero no significa que quede obligado como si fuera una parte. (...) En el caso que ocupa a la Sala, tal y como ya se analizó, el DRI no fue parte del Contrato de Interventoría celebrado entre la SECAB y los miembros del Consortio, puesto que no expresó su voluntad para vincularse a los derechos y obligaciones surgidos de aquél y, además, las normas que regularon esa relación comercial no prevén que deba asumirlos. La SECAB tampoco obró como mandataria, para actuar en nombre del DRI, pues bien claro resulta que acudió como parte contratante directa, interesada en los servicios, aun así el contrato beneficiara el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la entidad pública; por ello, a esa entidad pública no puede imputarse ninguna responsabilidad, como el alegado incumplimiento de ese contrato ni sus consecuencias; así como tampoco las que se habrían derivado del supuesto rompimiento del equilibrio económico y, por tanto, aun cuando se encontraran probadas estas causas, no podría ser considerada como deudora de la parte demandante con ocasión de aquéllas, a pesar de que, como ocurrió, dicho contrato se hubiera celebrado en cumplimiento del Convenio de Cooperación.*

*(...)*

*Se adiciona a lo anterior que el hecho de que en el Contrato de Interventoría se conviniera que para el pago de las facturas se requería que los informes de revisión de alcance y seguimiento estuvieran aprobados por el DRI, no supone una manifestación de voluntad de esta entidad pública para vincularse a ese negocio jurídico, como tampoco lo es que el hecho de que hubiera manifestado a la SECAB su desacuerdo en cuanto a reconocer al Consortio los costos que soportó en el periodo de mayor permanencia. (...)*

*En este orden de ideas, la Nación – MADR no estaba legitimada por pasiva para responder por las pretensiones basadas en el incumplimiento y la ruptura del equilibrio financiero del Contrato de Interventoría celebrado entre la SECAB y los miembros del Consortio y, por tanto, en lo que a este aspecto concierne, se confirmará la decisión del Tribunal.”<sup>3</sup>*

Bajo el mismo fundamento jurisprudencial se negará la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que pretende ELECTROCAQUETA se le declare probada, al considerar que fue una mera ejecutora del proyecto y por tanto no está llamada a responder por el contrato estatal, ya que como se señaló anteriormente, en virtud al principio de relatividad los contratos solo son obligatorios para las partes que intervienen en él y por tanto son ellas, como integrantes de la relación jurídica sustancial, las llamadas a conformar los extremos activo y pasivo de la una relación jurídica procesal donde se debatan aspectos relacionadas con el contrato estatal.

### **3. EN CUANTO A LA EXCEPCION DE CADUCIDAD**

---

<sup>3</sup> . **CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ.** Bogotá D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-26-000-2006-02062-02(45190). Actor: INGETEC S.A., ING. INGENIERÍA S.A. E INFOGROUP LTDA. Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO. Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIA CONTRACTUALES (APELACIÓN SENTENCIA).

Revisado el contenido del artículo 164 de CPCA referente a la acción de controversias contractuales se observa que la caducidad se contabiliza según las siguientes reglas:

*“j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

*Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.*

*En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:*

- i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*
- ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*
- iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*
- iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*
- v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;”*

De la lectura de esta disposición legal, se observa que contiene diversas normas para el cómputo de la caducidad:

- a. Una genérica de dos años contado a partir de la ocurrencia del hecho materia de la discusión
- b. Varias específicas como el caso de las nulidades del contrato, los de ejecución instantánea, los contratos que requiere liquidación, los que no requieren liquidación, etc.

El contrato de obra, al ser un contrato de ejecución sucesiva, requiere que se realice liquidación conforme lo señala el artículo 60 de la ley 80 de 1993

**“ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN.** *Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.*

*También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.*

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

El término para realizar la liquidación del contrato está contenido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 que señala:

**“Artículo 11.** *Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A ...”*

Esta liquidación según se advierte de la norma antes transcrita, debe hacerse dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de terminación del contrato, lo cual ocurrió en marzo de 2017, pero de la demanda y sus anexos, se observa que no ha sido realizada ni de mutuo acuerdo ni de forma unilateral por ELECTROCAQUETA, lo que hace que el término de caducidad deba contabilizarse conforme los indica el numeral 2 literal j) numeral v) del artículo 164 del CPACA, es decir contabilizar los dos años de caducidad de la acción partiendo del vencimiento que tenían las partes para realizarla, así:

- a. Fecha de terminación del plazo del contrato, Marzo 12 de 2017
- b. Fecha para liquidar bilateralmente por mutuo acuerdo de marzo 12 de 2017 a 12 de mayo de 2017
- c. Fecha para liquidar unilateralmente por la Administración: del 13 de mayo de 2017 al 12 de septiembre de 2017.
- d. Término de caducidad inicial hasta el 13 de septiembre de 2019
- e. Término de presentación de la demanda 27 de mayo de 2019

De lo anterior se concluye que el término de caducidad no se había completado al momento de presentar la demanda y por tanto la excepción no tiene vocación de prosperidad.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la parte demandada pretende que se contabilice la caducidad desde el momento en que, en el año 2014, la parte demandante las convocó a conciliación pre judicial, lo cual ocurrió aun estando en ejecución el contrato de obra; argumento que no puede ser acogido por la Sala, ya que la forma en que se contabiliza el término de caducidad, está contenida en una norma de orden público, cuya interpretación y aplicación, no está condicionada a que las partes la aumenten o disminuyan a su antojo.

En el presente caso se trataba de un contrato de obra pública que por su naturaleza es de ejecución sucesiva y por mandato legal requería de liquidación, cuyo término de caducidad está expresamente regulado en el numeral 2 literal j) numeral v) del artículo 164 del CPACA, y empieza a correr una vez expira el término de ejecución del contrato y vence, en caso de no haberse liquidado, dentro de los años siguientes, al vencimiento que se tenía para liquidarlo de forma unilateral (6 meses), sin que la conciliación judicial presentada en el año 2014 por voluntad de la parte demandante, tenga la virtualidad de modificar una norma de orden público.

### **EN CUANTO A LA EXCEPCION DE INEPTA DEMANDA POR NO HABER AGOTADO EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

En primer lugar, debe aclararse que esta no es una excepción previa, tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado cuando señala:

*“El Código General del Proceso, en su artículo 100, numeral 5, contempla la “ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones” como una excepción previa, susceptible de ser propuesta por el demandado, de ahí que deba entenderse que este medio exceptivo está llamado a prosperar cuando la demanda carece de los requisitos de forma previstos en la ley o cuando no se cumplen las reglas para la figura procesal de la acumulación de pretensiones.*

*(...)*

*Ciertamente, a la luz del artículo 161 del CPACA, la conciliación prejudicial constituye una exigencia previa para demandar a través del medio de control de controversias contractuales; sin embargo, este no es un requisito formal de la demanda y ello supone que su incumplimiento, si bien genera unas consecuencias de tipo procesal, no tiene la virtualidad de estructurar la excepción de inepta demanda.*

*(...)*

*El artículo 161 del CPACA previó la conciliación prejudicial como un requisito de procedibilidad para demandar cuando se ejercen pretensiones, entre otras, de naturaleza contractual y, a su vez, el artículo 180 ibídem estableció como consecuencia del incumplimiento de aquel la terminación del proceso. De lo anterior se colige que si bien el agotamiento de la conciliación prejudicial, en asuntos como el que ocupa la atención del Despacho, no constituye un requisito formal de la demanda, sí se erige como una exigencia para formular este tipo de pretensiones y su incumplimiento impide la obtención de una decisión de fondo.”*

Por lo anterior no se decidirá como tal, sino que se entrará a estudiar si procede o no la terminación del proceso por no haberse agotado en debida forma el requisito de procedibilidad, en los términos contemplados en el artículo 180 del CPACA para lo cual se revisa el contenido de la constancia expedida por la Procuraduría<sup>4</sup> en donde se señala que las pretensiones iban dirigidas a obtener una actualización de precios, no solo al valor del IPC sino también al reconocimiento de mayores cantidades de obra y mayor permanencia en la obra, por cuanto el contrato terminó ejecutándose en un tiempo mayor al que había sido ofertado por la entidad, perjuicios morales, etc, los cuales coinciden con las pretensiones pecuniarias y los conceptos por los cuales se pide el restablecimiento del equilibrio contractual, luego no es de recibo que se pretenda alegar por ELECTROCAQUETÁ que no sabía cuáles eran las pretensiones del demandante al momento de la demanda, porque se presentó con otras a la conciliación prejudicial, ya que el fundamento fáctico, jurídico y económico de la misma, coincide con lo

---

<sup>4</sup> . Folio 233 cuaderno principal 3

discutido en este proceso, salvo la forma de redactar las pretensiones, pues una es la forma de solicitar las pretensiones cuando se pide un acuerdo conciliatorio y otra la redacción de las pretensiones cuando se busca una sentencia judicial.

Por ello bajo esta óptica no procede dar por terminado el proceso.

## **EXCEPCION DE INEPTA DEMANDA POR NO EXISTIR LIQUIDACION DEL CONTRATO**

Ahora bien, señala el demandado que se configura inepta demanda por cuanto, en su concepto y el de *“jurisprudencia del Consejo de Estado”*, la cual no se cita cuando se presenta la excepción, debía primero solicitarse la liquidación del contrato, lo cual en su concepto constituye un elemento que permite inhibirse de proferir decisión de fondo, *“o para proferir una sentencia final desestimatoria de las pretensiones de la demanda”*, así las cosas revisados los pronunciamientos de la máxima autoridad de la jurisdicción contenciosa, se observa que no le asiste razón cuando formula este hecho como causal de excepción previa, ya que es un asunto que debe ser decidido al final del proceso, pues no está previsto dentro de las causales taxativas del artículo 100 del CGP

*“No cabe duda alguna de que las excepciones contempladas en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 100 del Código General del Proceso son de carácter taxativo, pues el legislador determinó de forma expresa y clara sobre qué tipo y cuáles de ellas podía pronunciarse el juez o magistrado sustanciador para ser resueltas en la audiencia inicial.*

(...)

*Así las cosas, se concluye que el auto apelado dio por terminado al proceso, por considerar que se había configurado la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, en razón a que la parte actora no demandó el acto de liquidación del contrato [...], a pesar de que para el momento en que fue proferido el auto admisorio del libelo ya le había sido notificado aquél. [...]*

*Sólo es viable proponer y declarar próspera la excepción previa de ineptitud de la demanda por la falta de cualquiera de los requisitos formales o por la indebida acumulación de pretensiones, pero esas no fueron las razones que motivaron la decisión del a quo. Así las cosas, el tribunal no debió declarar la excepción formulada por la parte demandada, relacionada con la omisión de la parte demandante de pretender la nulidad de los actos mediante los cuales se liquidó unilateralmente el contrato, dado que esa circunstancia no estaba incluida entre las excepciones previas ni entre las previstas en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA. Lo anterior es suficiente para concluir que en esta oportunidad no es procedente estudiar la “excepción” planteada por la entidad demandada, por lo que habrá de revocarse el auto impugnado para que el a quo continúe con el trámite del proceso. Advierte la Sala que no es viable estudiar en esta etapa del proceso si era o no necesario demandar el acto de liquidación que fue expedido y notificado antes de haberse admitido la demanda; dicho tema deberá ser abordado en la etapa procesal correspondiente, esto es, en la sentencia.”<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> . **CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN.** Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). **Radicación número: 05001-23-33-000-2016-01173-01(62478). Actor: ALBA LILA**

(...)

*El legislador estableció en el actual procedimiento contencioso administrativo la resolución de las excepciones en dos etapas distintas. Las de carácter previo y mixto deben ser resueltas en el trámite de la audiencia inicial, mientras que las perentorias deben serlo, como es natural, al momento de proferir una decisión de fondo en la litis. Es pertinente dejar claro que las excepciones de fondo deben ser resueltas en el respectivo fallo de instancia, habida cuenta de que no es proporcionado ni racional que dentro de la audiencia inicial sean solventadas, dado que, sin duda alguna, el legislador limitó esta diligencia procesal para la resolución únicamente de las excepciones de carácter previo y/o mixto. “*

Por lo anterior la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Caquetá,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Declarar probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva elevada por el MINISTERIO MINAS Y ENERGÍA y el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, y por tanto desvincularlos de la presente actuación dando por terminado el proceso en su contra.

**SEGUNDO.** Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por ELECTROCAQUETA.

**TERCERO.** Declarar no probada la excepción de indebida integración del contradictorio presentada por DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION.

**CUARTO.** Declarar no probada la excepción de CADUCIDAD presentada por los demandados.

**QUINTO.** No dar por terminado el proceso por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

**SEXTO.** No dar trámite de excepción previa a la que ELECTROCAQUETA denominó INEPTA DEMANDA, basada en el hecho de no haberse demandado el acta de liquidación ya que se trata de un asunto que debe ser decidido en la sentencia.

**SEPTIMO.** En firme esta decisión ingres el proceso al despacho para continuar con el trámite respectivo.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

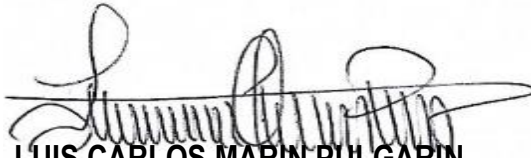




**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
**Magistrada**



**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
**Magistrado**



**LUIS CARLOS MARIN PULGARIN**  
**Magistrado**