



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

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Controversias contractuales
Radicación: 85001-23-33-000-2015-00201-01 (66023)
Demandante: Municipio de Yopal
Demandado: Fundación AZ y otro
Asunto: Apelación de auto que resuelve sobre excepciones

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por Equidad Seguros Generales y Fundación AZ contra las decisiones proferidas el 2 de marzo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Casanare, a través de las cuales negó las excepciones planteadas por Equidad Seguros Generales y declaró de oficio la caducidad respecto de la demanda de reconvención presentada por la Fundación AZ.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 28 de septiembre de 2015¹, el municipio de Yopal formuló demanda de controversias contractuales en contra de la Fundación AZ y de Equidad Seguros Generales, con el fin de que se declarara el incumplimiento del contrato de consultoría No. 1123 de 2012 por parte de la referida fundación y se liquidara judicialmente. Adicionalmente la parte demandante solicitó que se declarara la responsabilidad de la aseguradora que otorgó la póliza de cumplimiento frente a ese contrato.

1.2. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:

El municipio de Yopal y la Fundación AZ celebraron el contrato No. 1123 del 25 de octubre de 2012, cuyo objeto consistió en la *“elaboración de estudios y diseños para la construcción de la Casa Integral de la Mujer y la Familia y del hogar*

¹ Folios 1 a 9 del cuaderno principal, tomo I.



geriátrico del municipio de Yopal”, con un plazo de dos meses y un valor de \$432'427.965.

La póliza de cumplimiento fue expedida por la compañía Equidad Seguros Generales.

El 31 de diciembre de 2012, las partes suscribieron el acta de terminación del contrato y acordaron que la interventoría revisaría los productos entregados, con el fin de tramitar la liquidación del contrato y los pagos pendientes.

La contratista no atendió los requerimientos para los ajustes de los productos que entregó, circunstancia que impidió la liquidación del contrato y que denotaba el incumplimiento de su parte.

2. Trámite procesal

La demanda fue notificada en debida forma y los sujetos accionados la contestaron en los siguientes términos:

2.1. Equidad Seguros Generales²

Equidad Seguros Generales se opuso a las pretensiones, para lo cual afirmó que la Fundación AZ cumplió con sus obligaciones contractuales y entregó los productos acordados.

La compañía aseguradora propuso, entre otras, las excepciones de ineptitud de la demanda y prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, las cuales sustentó así:

Respecto de la ineptitud de la demanda, la aseguradora adujo que las pretensiones no se fundamentaron debidamente, por cuanto la entidad debió invocar el amparo de calidad y no el de cumplimiento para dirigir sus aspiraciones contra la aseguradora. Asimismo, adujo que las pretensiones no fueron cuantificadas ni sustentadas.

En cuanto a la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, respecto del amparo de cumplimiento, la aseguradora afirmó que trascurrieron más de dos años desde el conocimiento de la situación que dio lugar a ese siniestro, puesto que la ejecución del contrato finalizó el 31 de diciembre de 2012 y, como la

² Folios 195 a 207 del cuaderno principal, tomo I.



solicitud de conciliación extrajudicial se presentó en junio de 2015, operó el mencionado fenómeno.

2.2. Fundación AZ³

La Fundación AZ sostuvo que no incumplió el contrato y, por el contrario, lo ejecutó en debida forma, a tal punto que se firmó el acta de terminación y se dejó constancia de la entrega de los productos, aunado a que respondió oportunamente las observaciones formuladas por la interventoría.

La fundación propuso excepciones de mérito y llamó en garantía⁴ a la también demandada Equidad Seguros Generales, con fundamento en la póliza No. AA008737, llamamiento que fue aceptado en providencia del 21 de septiembre de 2017⁵ y confirmado en sede de reposición en auto del 15 de febrero de 2018⁶.

Al contestar el llamamiento⁷, la aseguradora planteó como “*excepción*” la de “*improcedencia del llamamiento en garantía que hace la Fundación AZ a mi representada Equidad Seguros Generales O.C.*”, para lo cual sostuvo que el único beneficiario y asegurado en el contrato de seguro, y por ende el único legitimado para realizar el llamamiento, era el municipio de Yopal. En consecuencia, los perjuicios que la Fundación AZ, como tomadora y afianzada, pudiera llegar a sufrir como resultado de una condena en su contra, no estarían cubiertos por la póliza.

2.2.1. Demanda de reconvención

El 15 de julio de 2016⁸, la Fundación AZ formuló demanda de reconvención en contra del municipio de Yopal, con el fin de que se declarara el incumplimiento contractual del ente territorial por no haber pagado el saldo final del contrato y no haberlo liquidado en el término legal.

La demanda de reconvención fue admitida por el Tribunal mediante auto del 21 de septiembre de 2017⁹.

³ Folios 214 a 232 del cuaderno principal, tomo II.

⁴ Folios 1 y 2 del cuaderno tercero (llamamiento en garantía).

⁵ Folios 3725 a 3727 del cuaderno principal, tomo XXIII.

⁶ Folios 3743 a 3745 del cuaderno principal, tomo XXIII.

⁷ Folios 14 a 17 del cuaderno tercero (llamamiento en garantía).

⁸ Folios 1 a 14 del cuaderno segundo (demanda de reconvención).

⁹ Folios 15 a 17 del cuaderno segundo (demanda de reconvención).



3. Decisiones apeladas

El 2 de marzo de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare llevó a cabo la audiencia inicial, oportunidad en la cual agotó la etapa de saneamiento y se pronunció respecto de las excepciones propuestas en las contestaciones de la demanda principal y la de reconvención¹⁰.

Al respecto, adoptó las siguientes decisiones:

3.1. Declaró no probada la excepción de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, con fundamento en que la entidad contratante conoció el supuesto incumplimiento el 9 de octubre de 2014, cuando el secretario de obras del municipio informó que los diseños entregados por la contratista no cumplían con los requerimientos establecidos, motivo por el cual los dos años previstos para la prescripción fenecían el 9 de octubre de 2016 y, como la demanda se presentó en septiembre de 2015, no operó dicho fenómeno.

3.2. Declaró no probada la excepción de inepta demanda, en consideración a que existía claridad en los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones formuladas, a partir de las cuales se indicó que la contratista y la aseguradora estaban llamadas a responder patrimonialmente por el supuesto incumplimiento contractual, al margen de la referencia al amparo cubierto en la póliza otorgada por esta, pues ello constituía objeto del análisis de fondo propio de la sentencia.

3.3. Declaró no probada la “excepción” de “improcedencia del llamamiento en garantía de la Fundación AZ a Equidad Seguros Generales”, para lo cual sostuvo que, en la póliza de cumplimiento relativa al contrato No. 1123 de 2012, la Fundación AZ fungió como afianzada, de ahí que se encontrara acreditado el vínculo contractual que justificaba el llamamiento en garantía a la empresa aseguradora.

3.4. Declaró probada de oficio la excepción de caducidad respecto de la demanda de reconvención, al estimar que, como el plazo para liquidar el contrato venció el 30 de junio de 2013, el término bienal de caducidad feneció el 30 de junio de 2015, al paso que la demanda de reconvención fue presentada el 15 de julio de 2016, por lo que se formuló por fuera de la oportunidad legal.

¹⁰ El acta de la audiencia y su correspondiente grabación obran en los folios 3844 a 3854 del cuaderno del Consejo de Estado.



4. Los recursos de apelación

4.1. Equidad Seguros Generales

Interpuso recurso de apelación contra las decisiones a través de las cuales se negaron las excepciones de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, inepta demanda e improcedencia del llamamiento en garantía.

4.1.1. Respecto de la excepción de prescripción, sostuvo que se debía tener en cuenta el artículo 1081 del Código de Comercio y que el municipio de Yopal debía conocer la situación de incumplimiento del contrato desde el 31 de diciembre de 2012, cuando suscribió el acta de terminación del contrato, y no solo hasta el vencimiento del plazo para liquidarlo según lo contemplado en la Ley 1150 de 2007, como lo entendió el Tribunal. De este modo, para la fecha en la que se formuló la reclamación transcurrieron más de dos años.

4.1.2. En cuanto a la excepción de inepta demanda, manifestó que sí se configuró, en la medida en que las pretensiones no eran claras, puesto que hicieron alusión a una supuesta solidaridad, la cual no se puede predicar de las obligaciones del contrato de seguro respecto de la Fundación AZ; se refirieron a varios amparos (anticipo, cumplimiento, salarios y prestaciones sociales y calidad del servicio), sin precisar si hubo o no incumplimiento, cuando tales amparos eran independientes y excluyentes entre sí según el Decreto 1082 de 2015, y el de cumplimiento era de contenido patrimonial; y no se probó un perjuicio indemnizable que diera lugar a hacer efectiva la garantía con cargo a alguno de esos amparos.

4.1.3. Frente a la improcedencia del llamamiento en garantía, reiteró que la aseguradora no garantizó el patrimonio de la Fundación AZ, sino el perjuicio que llegara a sufrir el municipio, como asegurado y beneficiario del seguro, por el incumplimiento de las obligaciones de la contratista. Así, la llamante en garantía no detentaba un derecho legal o contractual que la habilitara para exigir a la aseguradora la reparación del perjuicio que llegara a sufrir, máxime si se tenía en cuenta que, en virtud de la subrogación prevista en el Código de Comercio, era la aseguradora la que eventualmente podría repetir contra la fundación en caso de que debiera indemnizar al municipio.



4.2. Fundación AZ

Apeló la decisión a través de la cual se declaró la caducidad respecto de la demanda de reconvención y para ello afirmó que admitía que habían transcurrido más de dos años para su presentación oportuna, pero que esa circunstancia se saneó por no haberse advertido oportunamente por las demás partes y por el agotamiento de la etapa de saneamiento en la audiencia inicial.

II. CONSIDERACIONES

1. Normativa aplicable

Al caso objeto de estudio le resultan aplicables las normas procesales vigentes para la fecha de presentación de los recursos de apelación -2 de marzo de 2020-, las cuales corresponden a las contenidas en el CPACA -sin las modificaciones establecidas en la Ley 2080 de 2021¹¹-, así como a las disposiciones del CGP, en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306¹² del primero de los estatutos mencionados.

2. Procedencia del recurso de apelación y competencia de la Sala

De conformidad con el numeral 2 del artículo 104¹³ del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo se encuentra instituida para conocer de los procesos “*sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas*” e igualmente tiene competencia en los relativos a contratos “*cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado*”.

¹¹ En atención a que esta normativa comenzó a regir a partir de su publicación el 25 de enero de 2021. Además, dado que el presente proceso inició en vigencia de la Ley 1437 de 2011, en tanto la demanda se presentó el 28 de septiembre de 2015, debe darse aplicación al régimen de transición consagrado en el artículo 86 (inciso final) de la Ley 2080 de 2021, según el cual “*los recursos interpuestos (...) se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron*”. En este caso, como los recursos de apelación se presentaron en audiencia del 2 de marzo de 2020, la normativa procesal que gobierna este asunto es la vigente para ese momento, es decir, la Ley 1437 de 2011 en su redacción original.

¹² “*Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil [actualmente Código General del Proceso] en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*” (aclaración añadida).

¹³ “*Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

Igualmente conocerá de los siguientes procesos: (...)

2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”.



Al respecto, conviene recordar que la parte demandada, el municipio de Yopal, es una entidad territorial y evidentemente tiene la naturaleza de pública, razón por la cual esta jurisdicción está habilitada para conocer del presente asunto.

En atención a lo previsto en el artículo 150 del CPACA¹⁴, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado conoce, entre otros, de los recursos de apelación interpuestos en contra de los autos dictados por los tribunales administrativos, siempre que sean susceptibles de este medio de impugnación. A su vez, el artículo 180 (numeral 6, inciso final) del CPACA¹⁵ establece que el auto que decide sobre las excepciones es susceptible del recurso de apelación.

En lo referente a la autoridad judicial que decidirá el recurso, se advierte que, según el artículo 125 del CPACA¹⁶, le corresponde a la Sala, toda vez que, de acuerdo con el artículo 243 (numeral 3) *ejúsdem*¹⁷, la decisión que aquí se adoptará implica la terminación parcial del proceso respecto de la demanda de reconvención, según se explicará más adelante.

3. Cuestión previa

A propósito de la “excepción” denominada por Equidad Seguros Generales como “*improcedencia del llamamiento en garantía de la Fundación AZ a Equidad Seguros Generales*”, debe precisarse que no tiene esa connotación, porque no se encuentra prevista como tal en el artículo 180 (numeral 6) del CPACA¹⁸, ni está enlistada como previa en el artículo 100 del CGP¹⁹, sino que se trata de un asunto

¹⁴ “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación (...).”

¹⁵ El inciso final del numeral 6 del artículo 180 del CPACA dispone que “[e]l auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso”.

¹⁶ “Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia (...).”

¹⁷ “Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los tribunales y de los jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: (...)

3. El que ponga fin al proceso”.

¹⁸ “6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva”.

¹⁹ “Artículo 100. Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.



que debió ser cuestionado a través del medio de impugnación procedente contra el auto que admitió el llamamiento en garantía.

Ciertamente, la providencia por la cual se dispuso la vinculación de Equidad Seguros Generales como llamada en garantía por la Fundación AZ²⁰ era susceptible del recurso de apelación de acuerdo con el artículo 226 del CPACA²¹, motivo por el cual ese proveído debió impugnarse por esa vía procesal y no era procedente volver sobre ese punto en la audiencia inicial bajo el entendimiento errado de que se trataba de una excepción.

Revisado el trámite procesal, se evidencia que la aceptación del llamamiento en garantía fue objeto de recurso de reposición por parte de la aseguradora²² -con una argumentación similar a la esbozada en la presente apelación²³-, en virtud del cual el Tribunal confirmó tal determinación en auto del 15 de febrero de 2018²⁴, razón por la que la decisión sobre el particular se encuentra ejecutoriada.

En esa línea, se insiste en que el Tribunal, *ab initio*, no debió otorgar a la “improcedencia del llamamiento en garantía de la Fundación AZ a Equidad Seguros Generales” el tratamiento procesal contemplado en la ley para los medios exceptivos en lo contencioso administrativo y, por ende, no podía haber decidido válidamente frente a ese aspecto por no constituir una excepción previa o mixta susceptible de ser resuelta en la audiencia inicial²⁵.

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.

7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.

8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.

9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada”.

²⁰ Folios 3729 y ss. del cuaderno principal, tomo XXIII.

²¹ “Artículo 226. El auto que acepta la solicitud de intervención en primera instancia será apelable en el efecto devolutivo y el que la niega en el suspensivo (...).”

²² Folios 3738 a 3742 del cuaderno principal, tomo XXIII.

²³ En esencia, en el recurso de reposición adujo que la Fundación AZ no estaba legitimada para llamarla en garantía por no tener la calidad de beneficiaria o asegurada en la póliza.

²⁴ Folios 3743 a 3745 del cuaderno principal, tomo XXIII.

²⁵ Se ha efectuado un razonamiento similar en eventos en los que el juez de primera instancia ha tratado como excepciones previas o mixtas circunstancias o argumentos que no tienen esa connotación jurídico-procesal y, por tanto, ha decidido sobre el particular y concedido el recurso de apelación -a pesar de ser improcedente- con base en ese entendimiento errado. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 21 de febrero de 2022, expediente: 67494; Subsección A, auto del 24 de abril de 2020, expediente: 63934.



Lo anterior implica que la determinación adoptada por el Tribunal *a quo* respecto de ese punto no era pasible del recurso de apelación en los términos de los artículos 180 (numeral 6, inciso final)²⁶ y 243 del CPACA²⁷, por lo que la Sala rechazará por improcedente el recurso de alzada formulado por Equidad Seguros Generales en lo concerniente a la “*improcedencia del llamamiento en garantía de la Fundación AZ a Equidad Seguros Generales*”.

En las condiciones descritas, la Sala decidirá los recursos de apelación interpuestos contra la providencia a través de la cual el Tribunal de primera instancia declaró no probadas las excepciones de “*prescripción de la acción derivada del contrato de seguro*” e “*ineptitud de la demanda*” propuestas por Equidad Seguros Generales; y declaró probada, de oficio, la caducidad de la demanda de reconvención presentada por la Fundación AZ.

4. Caso concreto

4.1. Recurso de apelación de Equidad Seguros Generales

4.1.1. Prescripción de la acción derivada del contrato de seguro

La compañía aseguradora sostuvo que el municipio de Yopal debía conocer el incumplimiento desde la fecha en la que firmó el acta de terminación del contrato, lo cual ocurrió el 31 de diciembre de 2012, y que esa situación daba lugar a que solamente pudiera reclamar hasta el 31 de diciembre de 2014.

Sobre el particular, el artículo 1081 del Código de Comercio dispone:

“La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.

*La prescripción ordinaria será de **dos años** y empezará a correr **desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.***

²⁶ “El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso”.

²⁷ “Artículo 243. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente”.



La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

Estos términos no pueden ser modificados por las partes” (se destaca).

Al respecto, conviene señalar que el recurrente parte de una situación hipotética al señalar que la entidad debió tener conocimiento desde la terminación del contrato, lo cual no resulta acertado, entre otras razones, porque la naturaleza del contrato y lo establecido en su acta final dan cuenta de que los productos entregados serían sometidos a revisión del interventor para su posterior aprobación.

Ciertamente, en el acta de terminación del contrato del 31 de diciembre de 2012²⁸ se consignó que se hizo entrega de los productos del contrato de consultoría -los estudios y diseños de construcción- a la interventoría “para que ésta realice la correspondiente revisión y aprobación de los mismos”, y que ésta “proseguirá a revisar y emitir concepto sobre la aprobación o no satisfacción de los productos para una vez emitido dicho concepto proceder al recibo final de los productos, liquidación del contrato y pago de saldos a favor del contratista”.

Con lo anterior se pretende señalar que no es cierto que la entidad demandante debió conocer indefectiblemente en esa fecha lo relacionado con la situación de incumplimiento y, por el contrario, tal como se indicó en la demanda, solamente hasta el 9 de octubre de 2014 se pusieron en conocimiento de la entidad las anomalías evidenciadas en los estudios y diseños entregados, sin que para esa fecha se hubiese liquidado el contrato.

En efecto, revisado el expediente, se observa que en oficio del 9 de octubre de 2014²⁹, recibido por la alcaldía de Yopal en la misma fecha, el secretario de obras públicas del municipio informó a la oficina de planeación que el proyecto referente a los estudios y diseños del hogar geriátrico³⁰ no cumplía con los parámetros de diseño, memorias y estudios complementarios, ni con los requerimientos establecidos en la normatividad vigente, en consonancia con los conceptos técnicos rendidos por los profesionales contratados por la secretaría de obras el 9 de octubre³¹ y el 7 de octubre³² del mismo año.

²⁸ Folios 140 a 142 del c. principal, tomo I, y folios 727 a 730 del c. principal, tomo IV.

²⁹ Folio 150 del cuaderno principal, tomo I.

³⁰ Se precisa que, en relación con los estudios de la casa integral de la mujer y la familia, en comunicación del 26 de agosto de 2013 el secretario municipal de obras públicas manifestó a la oficina de planeación municipal que ese proyecto cumplía con los parámetros de diseño, memorias y estudios complementarios (folios 3667 a 3669 del cuaderno principal, tomo XXIII).

³¹ Folio 151 del cuaderno principal, tomo I.



Si bien obra una comunicación del 26 de septiembre de 2014³³, por la cual el interventor hizo entrega a la secretaría de planeación municipal de los productos finales del contrato de consultoría *-incluidos los relativos al hogar geriátrico-*, así como los informes finales de dicho contrato y de la interventoría, lo cierto es que los informes que allí se enuncian como adjuntos no obran en el expediente³⁴, y tampoco obra constancia de su recibo efectivo por parte la entidad territorial.

De otro lado, en misiva del 26 de febrero de 2014³⁵ dirigida a la contratista, el interventor expresó que avalaba los productos de la consultoría contratada y que remitiría el informe final de interventoría a la dependencia correspondiente; asimismo, por medio de oficio del 28 de marzo de 2014³⁶, el interventor remitió a la fundación ese informe y señaló que sería radicado ante el municipio para que la supervisión gestionara la liquidación del contrato. Sin embargo, en el expediente no hay prueba de que el interventor envió ese informe a la dependencia municipal competente o que, en todo caso, el municipio lo recibió o conoció su contenido, y tampoco de la fecha en que ocurrió alguno de esos eventos.

Así las cosas, las fechas de que datan las tres últimas comunicaciones *-26 de febrero, 28 de marzo y 26 de septiembre de 2014-* no pueden ser tenidas en cuenta como punto de partida para el conteo del término de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro. En contraste, para la Sala resulta razonable iniciar la contabilización de dicho término a partir del 9 de octubre de 2014, por corresponder a la fecha en que, según lo probado en el expediente, el municipio de Yopal recibió el oficio contentivo de las inconformidades técnicas de los productos entregados frente a lo pactado en el contrato de consultoría, circunstancia que permite inferir que solo hasta ese momento la entidad conoció el hecho que dio base a la acción en los términos del artículo 1081 del Código de Comercio, es decir, el siniestro³⁷, que en este caso es el incumplimiento contractual de la fundación a que se refiere la demanda.

³² Folios 152 a 154 del cuaderno principal, tomo I.

³³ Folio 3701 del cuaderno principal, tomo XXIII.

³⁴ A pesar de que en el folio 3708 del cuaderno principal (tomo XXIII) obra un CD que dice tener *"20 carpetas"* de *"pruebas de la parte demandada"*, lo cierto es que aparece únicamente un archivo en formato pdf con las carátulas de cada carpeta, sin que pueda verse su contenido. Se pone de presente que, en todo caso, se agotó la revisión de la documentación física aportada por la contratista al contestar la demanda, sin que se encontrara alguno de los informes finales aludidos en el oficio o algún documento que diera cuenta de su recibo por parte del ente territorial.

³⁵ Folio 3648 del cuaderno principal, tomo XXII.

³⁶ Folio 3650 del cuaderno principal, tomo XXII.

³⁷ La doctrina ha indicado lo siguiente: *"Acerca de la prescripción en contra del asegurado, tomador o beneficiario, según el caso, la expresión 'hecho que da base a la acción' es usualmente el siniestro, por ser el pago de la indemnización la principal prestación que ellas pueden reclamar de*



En virtud de lo anterior, la acción emanada del contrato de seguro prescribía el 10 de octubre de 2016³⁸ y, como la demanda se presentó el 28 de septiembre de 2015, previo agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial³⁹, se concluye que la excepción de prescripción carece de vocación de prosperidad. Por tanto, la Sala confirmará la providencia del Tribunal frente a este aspecto.

4.1.2. Ineptitud de la demanda

Equidad Seguros Generales sostuvo que la demanda no tenía claridad en las pretensiones y que no se refirió al tipo de póliza que las sustentaba, lo cual impedía predicar la certeza de un perjuicio indemnizable.

La Sala considera que este argumento no está llamado a prosperar, dado que la excepción denominada como inepta demanda en el artículo 100 (numeral 5) del CGP se refiere al incumplimiento de requisitos formales o a una indebida acumulación de pretensiones, lo cual no ocurre en el caso bajo estudio, por cuanto el escrito inicial cumple con las exigencias formales previstas en el artículo 162 del CPACA y las pretensiones, además de guardar coherencia con el medio de control de controversias contractuales⁴⁰, se enunciaron “*clara y separadamente*” en los términos del artículo 163 *ejúsdem*.

En efecto, en la demanda el municipio de Yopal pidió que se declarara el incumplimiento de la Fundación AZ frente al contrato de consultoría No. 1123 del 2012, que este fuera liquidado judicialmente y que la contratista fuera condenada a pagar la suma resultante de esa liquidación, con la actualización y los intereses moratorios correspondientes. Igualmente, solicitó que se declarara la responsabilidad solidaria de Equidad Seguros Generales con base en la póliza AA008737, en la cual se otorgaron las garantías de cumplimiento del mencionado

la aseguradora (...)”. López Blanco, Hernán Fabio. Comentarios al contrato de seguro. Dupre Editores, 2022.

³⁸ Por ser el día hábil siguiente al 9 de octubre de 2016 (domingo).

³⁹ Constancia de no acuerdo de fecha 28 de septiembre de 2015 (folio 173 del cuaderno principal, tomo I).

⁴⁰ Ley 1437 de 2011. “**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 (...)” (se destaca).



contrato, buen manejo y correcta inversión del anticipo, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales y calidad del servicio.

Al margen de que en la formulación de las pretensiones se incurra en algunas imprecisiones u omisiones, como lo sería la alusión a una supuesta responsabilidad solidaria en cabeza de la aseguradora o la no referencia específica al amparo en virtud del cual se demanda a la aseguradora, en todo caso, en ejercicio del deber del juez de interpretar la demanda⁴¹, se aprecia con mediana claridad que las súplicas allí elevadas giran en torno al posible incumplimiento de la contratista en el negocio jurídico citado, así como la eventual responsabilidad de la aseguradora como garante del siniestro de incumplimiento en ese contrato, en los términos de la póliza que esta expidió y que, finalmente, es una sola, aunque contemple varios amparos⁴².

En este punto vale la pena resaltar que lo concerniente a la responsabilidad que pueda resultar atribuible a Equidad Seguros Generales, así como el amparo que deba hacerse efectivo para cubrir el riesgo cuya materialización dio lugar a este proceso, son temas que deberán ser objeto del estudio de fondo que, de verificarse las condiciones para ello, se desarrollará al proferir el fallo correspondiente, de acuerdo con el alcance de la póliza y los términos pactados en el contrato de seguro. Asimismo, la existencia y acreditación de un perjuicio indemnizable, por ser un elemento propio de la responsabilidad patrimonial,

⁴¹ Ley 1564 de 2012. “Artículo 42. Deberes del juez. Son deberes del juez: (...) 5. (...) e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia”. La Sala ha entendido que el límite de la labor interpretativa de la demanda por parte del juez está constituido tanto por las pretensiones (*petitum*) como por los hechos que le sirven de fundamento (*causa petendí*). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de julio de 2024, expediente: 51.614. Lo anterior, de acuerdo con jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, según la cual “la torpe expresión de las ideas, per se, no puede ser motivo de rechazo del derecho suplicado cuando éste alcanza a percibirse en su intención y en la exposición que de los presupuestos fácticos hace el demandante en su demanda (...)”. Cita del original: “Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 29 de enero de 2021. Exp: STC493-2021. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, en cita de la Sentencia de 16 de febrero de 1995 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, Exp: 4460; y de la de 18 de diciembre de 2012, Rad: 001769; de 21 de junio de 2016, Exp: 00043; de 23 de octubre de 2004 Rad: 7279; de 19 de septiembre de 2009, Exp: 00318; y de 17 de octubre de 2014, Rad: 5923, entre otras”.

⁴² De conformidad con el Decreto 734 de 2012 -aplicable al contrato en cuestión según la cláusula décima- la garantía, que en este caso está constituida por una póliza de seguro (artículo 5.1.3.), deberá amparar, entre otros, los “riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones contractuales” y, en ese sentido, “cubrirá los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones legales o contractuales del contratista”, en lo que se refiere a: i) buen manejo y correcta inversión del anticipo; ii) devolución del pago anticipado; iii) cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato estatal; iv) pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales; v) estabilidad y calidad de la obra; vi) calidad y correcto funcionamiento de los bienes y equipos suministrados; y vii) calidad del servicio (artículo 5.1.4.), los cuales coinciden con los amparos enlistados en el condicionado aplicable a la póliza otorgada en relación con el contrato objeto del litigio, en consonancia con la documentación aportada por Equidad Seguros Generales (folios 3781 a 3788 del cuaderno principal, tomo XXIII).



corresponde a un asunto que, si es el caso, se abordará y decidirá en la sentencia de mérito con base en los medios de prueba recaudados en el curso del proceso.

Por lo anterior, la determinación del Tribunal sobre este punto será confirmada.

4.2. Recurso de apelación de la Fundación AZ. Caducidad frente a la demanda de reconvención.

La Fundación AZ, en su recurso de apelación, admitió que la demanda de reconvención fue presentada por fuera de los dos años, pero que el hecho de que se hubiese admitido y que las partes no hubiesen cuestionado esa decisión, daba lugar al saneamiento de la caducidad.

Este argumento no puede ser aceptado, por la elemental razón de que la presentación oportuna de la demanda constituye un presupuesto procesal cuyo estudio no deriva ni depende de la voluntad de las partes, sino que se debe ceñir a las disposiciones legales que rigen la materia.

En múltiples ocasiones, esta Corporación se ha referido al carácter irrenunciable de la caducidad y al deber del juez de declararla cuando la encuentre acreditada. Al respecto se ha precisado:

*“Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad para aquellos eventos en los cuales determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. De esta manera, **las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro de este plazo fijado por la ley, toda vez que de no hacerlo en tiempo oportuno pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo el derecho conculcado. (...) El fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia y el juez debe declararla**, en caso de que se verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer la acción judicial correspondiente”⁴³ (se destaca).*

En virtud de lo expuesto, no le asiste razón al recurrente al sostener que la caducidad respecto de la demanda de reconvención fue objeto de saneamiento.

En ese sentido, en vista de que la caducidad es un presupuesto procesal que puede estudiarse aun de oficio y, además, la decisión de declararla probada frente a la demanda de reconvención fue objeto de reparo por parte de la Fundación AZ, la Sala la estudiará a partir de los documentos que obran en el expediente.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1 de marzo de 2018, expediente: 45.232.



Pues bien, revisado el expediente, se observa que el 25 de octubre de 2012, el municipio de Yopal y la Fundación AZ celebraron el contrato de consultoría No. 1123⁴⁴, en el cual se estableció como plazo de ejecución el término de dos meses contados a partir de la firma del acta de inicio (cláusula séptima). Asimismo, se pactó que el contrato podría terminarse por mutuo acuerdo de las partes, agotamiento de su objeto o vencimiento del plazo (cláusula vigésima). También se acordó que, una vez terminada su ejecución, se procedería a su liquidación según lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (cláusula décima cuarta).

En cumplimiento de lo anterior, el 1º de noviembre de 2012 la contratista y el interventor suscribieron el acta de inicio de ejecución del contrato⁴⁵. Asimismo, el 31 de diciembre de 2012 la Fundación AZ y el interventor del contrato firmaron el acta de terminación del contrato⁴⁶ *“por agotamiento del objeto contractual y vencimiento del plazo”*, documento a través del cual la primera entregó al segundo los productos de la consultoría para que éste procediera con su revisión y aprobación y, una vez emitido el respectivo concepto, con el *“recibo final de los productos, [la] liquidación del contrato y [el] pago de saldos a favor del contratista”*.

Dado que en el *sub lite* el contrato en cuestión es de los que requieren liquidación, y esta no se logró por mutuo acuerdo y tampoco se practicó por la entidad contratante de manera unilateral⁴⁷, debe darse aplicación al artículo 164, numeral 2, literal j), apartado v), de conformidad con el criterio de unificación jurisprudencial esbozado por la Sección Tercera sobre el particular, en virtud del cual ese apartado *“solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”*⁴⁸.

De acuerdo con lo anterior, el plazo de caducidad deberá computarse una vez cumplido el término de dos (2) meses, contados a partir del vencimiento del término supletivo de cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato, pues en este caso no se convino un plazo para realizar la liquidación bilateral.

⁴⁴ Folios 131 a 133 del cuaderno principal, tomo I.

⁴⁵ Folios 137 y 138 del cuaderno principal, tomo I.

⁴⁶ Folios 140 a 142 del cuaderno principal, tomo I.

⁴⁷ De hecho, una de las pretensiones de la demanda principal consistió en que el contrato se liquidara judicialmente (folio 1 del cuaderno principal, tomo I). Por su parte, la Fundación AZ, al contestar la demanda, expresó que *“[s]e está en total acuerdo que se liquide judicialmente el contrato (...) ya que en múltiples ocasiones se solicitó por escrito a la interventoría (...) para que iniciara los trámites de dicha liquidación (...)”* (folio 226 del cuaderno principal, tomo II).

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, auto de unificación del 1 de agosto de 2019, expediente: 62.009.



En esas condiciones, toda vez que el contrato se dio por terminado el 31 de diciembre de 2012, según acta de la misma fecha, el término de 4 meses venció el 30 de abril de 2013 y, a su vez, el término de 2 meses se cumplió el 30 de junio de 2013, por lo que el plazo bienal de caducidad deberá contabilizarse a partir del 1 de julio de 2013 y, de este modo, la oportunidad para demandar en ejercicio del medio de control de controversias contractuales feneció el 1 de julio de 2015.

Así las cosas, si bien la demanda de reconvención fue presentada por la Fundación AZ dentro del término de traslado de la demanda principal, lo cierto es que se interpuso solo hasta el 15 de julio de 2016⁴⁹, es decir, por fuera del plazo establecido para el efecto en la normativa procesal aplicable. En ese sentido, la decisión del Tribunal, consistente en declarar oficiosamente la caducidad respecto de la demanda de reconvención y dar por terminado el proceso frente a la misma, resultó acertada y, por esa razón, la Sala la confirmará.

Como consecuencia, se confirmarán las decisiones adoptadas por el Tribunal *a quo* en la audiencia inicial y que fueron objeto de apelación; por ende, deberá continuar con el trámite del proceso sólo en relación con la demanda principal.

5. Otras cuestiones

Mediante memorial aportado a esta Corporación el 6 de septiembre de 2022⁵⁰, el abogado Jhony Alexander Cristancho Medina presentó el poder a él otorgado por el jefe de la oficina asesora jurídica del municipio de Yopal, para defender los intereses del ente territorial en este proceso.

Igualmente, a través de escrito recibido el 4 de marzo de 2022⁵¹ el abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, como representante legal de la firma Herrera & Asociados Abogados S.A.S., la cual, a su vez, es apoderada general de Equidad Seguros Generales, allegó los documentos que dan cuenta de la calidad con la que actúa en el *sub examine*.

Por cumplir con los requisitos legales⁵², se reconocerá personería a los mencionados profesionales del derecho para que representen judicialmente al

⁴⁹ Folio 1 del cuaderno segundo (demanda de reconvención).

⁵⁰ Índice No. 26 de Samai.

⁵¹ Índice No. 16 de Samai.

⁵² Ley 1564 de 2012. "Artículo 74. Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.



municipio de Yopal y a Equidad Seguros Generales en el presente asunto, respectivamente, en los términos de los poderes conferidos.

De otro lado, el 20 de noviembre de 2023⁵³, el abogado José Octavio Márquez Romero⁵⁴ presentó el contrato de cesión de derechos litigiosos celebrado entre la Fundación AZ como cedente y Fusión Siete S.A.S. como cesionaria, en relación con este proceso. Dado que la Sala no tiene competencia para decidir sobre el particular como juez de apelación⁵⁵, se abstendrá de pronunciarse al respecto y el Tribunal a quo deberá adoptar las determinaciones que correspondan según lo previsto en el artículo 68 (inciso 3º) del CGP⁵⁶.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR, por improcedente, el recurso de apelación interpuesto por Equidad Seguros Generales en cuanto a la “*excepción*” que denominó como “*improcedencia del llamamiento en garantía de la Fundación AZ a Equidad Seguros Generales*”, por los motivos anotados en precedencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR la providencia del 2 de marzo de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, a través de la cual negó las excepciones de “*prescripción de la acción derivada del contrato de seguro*” e “*ineptitud de la demanda*” propuestas por Equidad Seguros Generales y declaró probada de oficio

El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario (...).

Ley 2213 de 2022. “Artículo 5. Poderes. Los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento.

En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados (...).”

⁵³ Índice No. 28 de Samai.

⁵⁴ El abogado no allegó ante esta Corporación los soportes que acreditan la calidad de apoderado judicial de la Fundación AZ que dice tener (índice No. 32 de Samai). Al respecto, se recuerda que, en virtud del derecho de postulación regulado en el artículo 160 del CPACA, “[q]uienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa”.

⁵⁵ Ley 1564 de 2012. “Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. (...)

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias (...).”

⁵⁶ “El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente”.



la caducidad respecto de la demanda de reconvención formulada por la Fundación AZ, de conformidad con las razones esbozadas en la parte motiva.

TERCERO: RECONOCER personería al abogado Jhony Alexander Cristancho Medina, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.232.018 y con tarjeta profesional No. 150.549 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado judicial del municipio de Yopal, conforme al poder otorgado.

CUARTO: RECONOCER personería al abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 y con tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de Equidad Seguros Generales, en los términos del poder general conferido.

QUINTO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, en firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen para que continúe con el trámite del proceso sólo frente a la demanda principal y, acto seguido, **FINALIZAR** y **ARCHIVAR** esta actuación en la plataforma tecnológica Samai del Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado