



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

Magistrado Ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 28 de abril de 2025

Radicación: 05001-23-33-000-2018-01757-01 (72.192)
Actor: Hernando de Jesús Bonet Escobar
Demandado: Plaza mayor de Medellín Convenciones y Exposiciones SA
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

Tema: Apelación contra auto que declaró terminado el proceso por no haberse agotado el requisito de la conciliación prejudicial / confirma.

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el litisconsorte contra el Auto de 17 de septiembre de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que declaró terminado el proceso por no haberse agotado el requisito de la conciliación prejudicial.

La Sala es competente para resolver el presente recurso, en atención a lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según los cuales, es de su competencia resolver los recursos de apelación interpuestos contra las providencias que por cualquier causa le ponga fin al proceso.

Contenido: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones 3. Resuelve.

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. La demanda y el trámite 1.2. La decisión apelada; 1.3. El recurso de apelación; 1.4. Trámite en primera instancia.

1.1 La demanda y el trámite

1. El 15 de agosto de 2018¹, el señor Hernando de Jesús Bonet Escobar² presentó demanda de Controversias Contractuales contra la Plaza Mayor de Medellín Convenciones y Exposiciones SA con el fin de que: 1) se ordenara la liquidación judicial del contrato marco de suministros de bienes y servicios OPC CMAYB 23 de 2015 y su acta de ejecución de 23 de abril de 2015, 2) que se determinara y resolviera la obligación contractual pendiente, declarando el incumplimiento en el pago por parte del demandado y, en

¹ Folios 1 a 15 del cuaderno principal.

² El 5 de marzo de 2019, el demandante presentó cesión de derechos litigiosos en favor de Walter de Jesús Giraldo Giraldo. Mediante Auto de 11 de marzo de 2019 se requirió información complementaria, una vez allegada, el 5 de octubre de 2023, se ordenó correr traslado a la entidad demandada en los términos del artículo 68 del CPG. En dicha providencia se especificó que mientras no se presentara la aceptación expresa por parte de la demandada, se tendría como litisconsorte necesario al cesionario.

consecuencia, se ordenara el pago de lo debido y, 3) que se condenara al pago de intereses de mora sobre las sumas insolutas, más todos los perjuicios causados con ocasión de la no liquidación oportuna del contrato, así como del incumplimiento en el pago de las obligaciones pendientes, incluyendo perjuicios materiales y morales.

2. El 8 de febrero de 2019³, luego de que la parte actora subsanara la demanda, el Tribunal Administrativo de Antioquia la admitió y ordenó su notificación personal.

3. El 10 de junio de 2019, la Plaza Mayor de Medellín Convenciones y Exposiciones SA contestó la demanda⁴ y propuso entre otras excepciones la *“ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones”* y señaló que la audiencia de conciliación prejudicial a la que fue convocado tenía un objeto sustancialmente diferente al de la demanda. Especificó que, en la primera, se pidió ordenar el pago de una supuesta suma adeudada en el marco de un proceso ejecutivo, mientras que, en la segunda, se pretendía la liquidación del contrato, la resolución de una obligación contractual y el pago con ocasión a la no liquidación oportuna del contrato, a través del medio de control de controversias contractuales.

4. Indicó que, ante la Procuraduría, el medio de control que la parte actora planteó nunca fue el de controversias contractuales sino el ejecutivo, con el que pretendía reclamar unas sumas de dinero contenidas en un título y que, incluso, con base en este se llegó a un acuerdo conciliatorio. Explicó que tal acuerdo no fue aprobado por el Tribunal Administrativo de Antioquia por no ser un asunto conciliable, razón por la cual presentó una demanda ejecutiva que fue rechazada⁵, intentándolo posteriormente otra vez sin éxito comoquiera que, en esa oportunidad, fue retirada⁶.

1.2. La decisión apelada

5. El 17 de septiembre de 2024⁷, el Tribunal Administrativo de Antioquia aclaró que la excepción de inepta demanda se configuraba por falta de requisitos formales y por indebida acumulación de pretensiones, esto es, cuando no se cumplen las formalidades previstas en los artículos 162 a 167 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, dado que, en este caso la excepción formulada se refería a los requisitos de procedibilidad que se encuentran en el artículo 161 de la misma norma, no se había configurado, en estricto sentido, la aludida

³ Folio 165 del cuaderno principal.

⁴ Mediante Auto de 4 de octubre de 2019, se tuvo notificada a la entidad demandada por conducta concluyente.

⁵ 05001233300020180067100.

⁶ 05001233300020180121100.

⁷ Índice Samai 79 del Tribunal. Auto notificado por estado el 12 de mayo de 2022.

excepción; sin embargo, señaló que, sobre el incumplimiento de este requisito, se debía pronunciar en esta misma oportunidad.

6. Especificó que, en este caso, la parte actora, en la solicitud de conciliación extrajudicial en el marco del **proceso ejecutivo** señaló que pretendía conciliar el pago de: i) \$3.710.183.635, correspondiente a la suma que le adeudaba, ii) 333.934.209 por los perjuicios causados, iii) por los intereses de mora a la tasa máxima. Por su parte en esta demanda de **controversias contractuales** anotó que pretendía que: i) se realizara la liquidación judicial del contrato marco de suministros de bienes y servicios OPC CMAYB 23 de 2015, celebrado entre las partes, (ii) se determinara y resolviera la obligación contractual pendiente y, en consecuencia, se declarara el incumplimiento del pago del contrato por parte de Plaza Mayor de Medellín – Convenciones y Exposiciones SA, (iii) se condenara a la demandada al pago de los intereses de mora sobre las sumas insolutas y todos los perjuicios ocasionados y (iv) se condenara en costas y agencias en derecho.

7. Concluyó que no existía congruencia entre lo solicitado en la conciliación extrajudicial y lo pretendido en la demanda, así como tampoco en el medio de control que ejerció, por lo que concluyó que no se había agotado el requisito de procedibilidad y, en consecuencia, declaró la terminación del proceso.

1.3. El recurso de apelación

8. El 23 de septiembre de 2024⁸, el litisconsorte necesario interpuso recurso de reposición, en subsidio de apelación, contra la anterior decisión. De manera reiterativa argumentó que, en el contrato CMAYB 23 de 2015 y en su acta de ejecución, se pactó la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos y, que, por lo tanto, no podía el Tribunal de manera descontextualizada afirmar que se trataba de un requisito de procedibilidad y que no existía congruencia con la demanda *“por cuanto lo allí LOGRADO es sin lugar a dudas una VERDADERA LIQUIDACIÓN BILATERAL, en el marco de las diferencias entre las partes (CLARAS, EXPRESAS Y EXIGIBLES) y en ese orden de ideas era el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANQUIOUIA (SIC) quien estaba facultado de darle el trámite que le correspondía, máxime si hay una relación causal y un derecho sustancial que proteger y salvaguardar en cabeza del particular afectado con la defraudación a su confianza legítima que depositó en la entidad pública (...) En ese orden de ideas dicha liquidación bilateral (...) presta merito ejecutivo para su cobro coactivo y constituye un título ejecutivo”*.

9. Señaló que *“al haber acudido las partes al mecanismo alternativo de solución de conflictos como es la conciliación, en cumplimiento de lo que pactaron en la relación contractual tal como lo he manifestado anteriormente, se entiende que allí lograron*

⁸ Índice Samai 44 del Tribunal.

efectuar el procedimiento de cruce de cuentas respecto de sus obligaciones recíprocas, con lo cual pudieron determinar que existía una obligación por cumplir y la forma en que debía ser cumplida, la cual no requería de la aceptación de la judicatura para surtir efectos que la misma ley le ha otorgado, toda vez que al existir acuerdo entre las partes en la liquidación del contrato, ante la ausencia de salvedades, estamos frente a una obligación CLARA, EXPRESA Y EXIGIBLE, por vía del ejecutivo contractual, mismo que reitero no es exigible el agotamiento del requisito (sic) de procedibilidad o dicho de otra manera susceptible de CONCILIACION PREJUDICIAL” .

10. Expresó que el Tribunal inobservó el artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la hora de proferir el auto admisorio de la demanda ya que, como director del proceso, pudo haber adecuado el trámite a la acción que considerara correcta y no lo hizo, por lo que vulneró el acceso a la administración de justicia, a la seguridad jurídica y al debido proceso por haber dejado transcurrir 5 años desde que lo admitió hasta que lo declaró terminado. Por ello, solicitó que se revocara la decisión de primera instancia y se adecuara el trámite al proceso correspondiente.

2. CONSIDERACIONES

11. La parte demandada propuso como excepción la *“ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones”* no obstante, su fundamento está relacionado con el incumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación. En estricto sentido, no se trata de una excepción previa de aquellas del artículo 100 del Código General del Proceso; sin embargo, dado que se terminó el proceso por no haberse agotado un requisito de procedibilidad propio del medio de control de controversias contractuales, se procederá a resolver lo pertinente.

12. Para referirse a las excepciones previas, es necesario remitirse al artículo 100 del Código General del Proceso⁹. Como puede observarse, el aludido artículo trae como excepción previa la inepta demanda, que se configura (a) por la ausencia de requisitos formales o (b) por la indebida acumulación de pretensiones.

13. Cabe destacar que los requisitos formales de demanda para accionar en esta jurisdicción, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son: (1) los estipulados en el artículo 162 sobre el contenido de toda demanda, (2) la individualización de pretensiones de acuerdo al artículo 163, (3) los anexos que debe contener la demanda establecidos en el artículo 166, y (4)

⁹ “ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

(...)

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

cuando se citen normas de contenido no nacional que se acompañe copia del texto que las contenga conforme al artículo 167.

14. De lo anterior, es posible concluir que los requisitos formales de la demanda no hacen referencia al “no agotamiento del requisito de procedibilidad”, si no que este es un requisito que la parte actora debe agotar previo acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para ejercer el medio de control de controversias contractuales, conforme con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA, so pena de que se declare terminado el proceso.

15. En consecuencia, por esta omisión no es posible configurar la excepción previa de ineptitud sustantiva. Sin embargo, en esta etapa, es posible terminar anticipadamente el proceso por falta de un requisito de procedibilidad tal y como lo indica el artículo 175 parágrafo 2 del CPACA¹⁰.

16. Para analizar si en este caso se agotó, o no, el requisito de procedibilidad, es necesario tener en cuenta los términos en que fue presentada 1) la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación y 2) la formulación de las pretensiones de esta demanda.

Solicitud de conciliación ante la Procuraduría	Formulación de pretensiones de esta demanda
<i>“Es por lo anterior, que solicito se sirva hacer comparecer a la parte convocada a fin de que se intente la conciliación con base en los hechos que narro y concretamente en lo que se refiere al pago a mi mandante de la suma que le adeuda o sea la suma de \$3.710.183.635.00, más los intereses bancarios de mora a la tasa máxima que fije la Superintendencia Financiera de Colombia desde el día en que la obligación se hizo exigible y hasta el día de la solución o pago total de la misma. Y los valores de los perjuicios causados o sea el pago de los intereses bancarios a Bancolombia por la suma de \$333.934.209.00”¹¹.</i>	<i>“Primera: Que se realice la liquidación judicial del contrato Marco de Suministros de Bienes y Servicios OPC CMAYB No. 23 y su acta de ejecución del 23 de abril de 2015 entre la entidad PLAZA MAYOR MEDELLÍN CONVENCIONES Y EXPORSICIONES SA, y el Señor HERNANDO DE JESÚS BONET ESCOBAR. Segunda: Que se determine y resuelva la obligación contractual pendiente, declarando el incumplimiento en su pago por parte de la entidad PLAZA MAYOR MEDELLÍN CONVENCIONES Y EXPOISICIONES SA, a favor del Señor HERNANDO DE JESÚS BONET ESCOBAR, dentro del Contrato Marco de Suministros de Bienes y Servicios OPC CMAYB No. 23 y su acta de ejecución al mismo del 23 de abril de 2015. Y en consecuencia se ordene el pago de lo debido a favor del demandante. Tercera: Que se condene a PLAZA MAYOR al pago de los intereses de mora sobre las sumas insolutas, más todos los perjuicios causados a mi representado con ocasión de la no liquidación oportuna del contrato, así</i>

¹⁰ Antes de la audiencia inicial, **en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.**

¹¹ Según los hechos narrados, el valor adeudado se deriva de la ejecución del contrato de prestación de servicios de alimentos y bebidas escolares con destino a la población de los colegios oficiales del Distrito CMAYB 23 de 2015, del cual quedó una factura por pagar. El valor reclamado es de: \$3.710.183.635.

	<i>como del incumplimiento en el pago de las obligaciones pendientes, incluyendo los perjuicios materiales y morales, tales como el daño emergente, lucro cesante, la pérdida de oportunidad, así como la corrección monetaria y cualesquiera otros índices de ajuste monetario de tales sumas, y demás perjuicios que se llegaren a probar. Cuarta: Que se condene a al (sic) pago de las costas, agencias en derecho y demás gastos del proceso”.</i>
--	--

17. De la anterior comparación, se puede concluir que, en efecto, no existió congruencia entre lo solicitado ante la Procuraduría General de la Nación y las pretensiones de la demanda formuladas ante esta jurisdicción, ya que, incluso, el medio de control para el cual se agotó el requisito de procedibilidad era diferente, pues la solicitud de conciliación se presentó en el marco de un proceso ejecutivo; y la demanda que se presentó es de controversias contractuales, donde sí resulta obligatorio el agotamiento.

18. Respecto de la “*adecuación*” de la demanda de controversias contractuales a un ejecutivo que no requiere conciliación, la Sala debe indicar que, si bien el artículo 171 del CPACA, señaló que el operador judicial debe darle el trámite que corresponda a la demanda, “*aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada*”, no es del caso su análisis en este momento procesal, pues lo que corresponde, según el recurso, es determinar si la parte actora agotó, o no, el requisito de procedibilidad para ejercer el medio de control de controversias contractuales y, de acuerdo con lo antes indicado, está claro que dicha situación no ocurrió y, en consecuencia, procedía la terminación del proceso en los términos del inciso 3 del párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011¹², el cual dispone que, en la misma oportunidad para resolver las excepciones previas, se podría terminar el proceso cuando se advirtiera el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

19. En todo caso, no se puede desconocer que la *supuesta* “*adecuación*” del medio de control de controversias contractuales a un ejecutivo, en virtud de lo previsto en el artículo 171 del CPACA¹³ en este caso, resultaba abiertamente improcedente. En primer lugar, la adecuación implicaba que el juez determinara la existencia de un título ejecutivo con una obligación clara, expresa y exigible, carga que, por supuesto, no debía

¹² “PARÁGRAFO 2o. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

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 juez o magistrado ponente 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”.

¹³ El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, (...)

asumir el juez de lo contencioso administrativo. En segundo lugar, la adecuación, implicaba que el juez desempeñara un papel de parte, al ajustar el escrito presentado a una demanda ejecutiva con violación del principio de imparcialidad. En tercer lugar, incluso, no se puede desconocer que, en este caso, no solo era adecuar la demanda, sino incluso, el cauce procesal comoquiera que, uno es el procedimiento establecido para tramitar una demanda de controversias contractuales y, otro, completamente diferente, el establecido para tramitar una demanda ejecutiva.

20. Luego, la interpretación de ese artículo no puede llegar al extremo de convertir al juez en apoderado de la parte demandante para dirigir y corregir sus pretensiones. Resultaría incluso más grave que, en segunda instancia, se realizara la modificación de la demanda con absoluta violación del derecho de defensa de la parte demandada.

21. Finalmente, en relación con el argumento planteado por la parte recurrente de que la conciliación se adelantó con fundamento en lo pactado en el contrato CMAYB 23 de 2015 y en su acta de ejecución donde se pactó la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos y que el acuerdo al que llegaron las partes era una "*liquidación bilateral*" donde constaban obligaciones claras, expresas y exigibles, lo primero que se debe advertir es que lo que se surtió fue una conciliación y no una liquidación bilateral entre las partes, tan es así que, en las pretensiones de la demanda, se solicitó la liquidación del contrato y, lo segundo, es que los cuestionamientos planteados se refieren, al parecer, a inconformidades respecto de lo analizado en el Auto de 9 de noviembre de 2017, en el cual, el Tribunal Administrativo de Antioquia decidió no aprobar la conciliación extrajudicial, porque el asunto no era conciliable¹⁴; sin embargo dicha decisión ya se encuentra ejecutoriada y no puede ser analizada en esta etapa procesal.

22. Por lo anterior, dado que el Tribunal dio por terminado el proceso al haber advertido el incumplimiento del requisito de procedibilidad, se comparte la decisión adoptada y, en consecuencia, se confirmará.

3. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el Auto de 17 de septiembre de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia C, que declaró terminado el proceso por no haberse agotado el requisito de la conciliación prejudicial.

¹⁴ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 1716 de 2009, los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, esto es, los derivados de contratos estatales no son susceptibles de conciliación prejudicial.

SEGUNDO: ORDENAR al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C continuar con el proceso.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión mediante estado electrónico, según lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado