



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

Consejero Ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.
Demandado: Departamento del Meta
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA. Corresponde a quien es parte material de la relación jurídica sustancial controvertida. EFECTOS DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS-Por regla general son ex tunc pero no se pueden afectar situaciones consolidadas ni a terceros de buena fe. INTERPRETACIÓN CONTRACTUAL. La parte legitimada es aquella que tiene la titularidad de la facultad de contratación.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 10 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda. La decisión fue la siguiente:

PRIMERO: Declarar probada la excepción de falta de LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el apoderado del DEPARTAMENTO DEL META.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 30 de agosto de 2002, la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta y el Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda. celebraron el contrato de obra pública No. 161 de 2002, cuyo objeto era realizar los estudios, diseños y construcción de la intersección vehicular El Maizaro en Villavicencio. El demandante argumentó que durante la ejecución del contrato se

realizaron modificaciones que generaron mayores cantidades de obra no previstas en la licitación y solicitó la nulidad de la Resolución 203 del 19 de mayo de 2004, mediante la cual, la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública de la Gobernación del Meta, no accedió a tales reconocimientos.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones

El 29 de junio de 2005, el Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda. por medio de apoderado judicial, formuló acción de controversias contractuales¹ contra el Departamento del Meta, con el propósito de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERO. Que se decrete la nulidad de la resolución 203 de fecha 19 de mayo de 2004, por medio de la cual la unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública de la Gobernación del Meta no accedió “a las pretensiones presentadas por el CONSORCIO ICEIN S.A. – PUENTES Y TORONES LTDA relacionadas con el reconocimiento de los sobre costos por mayores cantidades de obras en la construcción de la intersección vial El Maizaro”.

SEGUNDO. Que se hagan las siguientes declaraciones y condenas.

1. Que se declare que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA, en representación de la Gobernación del Meta, rompió en contra de los intereses del contratista CONSORCIO ICEIN S.A. – PUENTES Y TORONES LTDA. el equilibrio económico contractual del convenio de obra pública No. 161 de fecha 30 de agosto de 2002 y sus adicionales por razón de los sobrecostos que a continuación se relacionan en que incurrió el contratista en la ejecución del citado contrato y por el incremento de los precios del acero de refuerzo para la construcción de las estructuras en concreto reforzado de los puentes vehiculares y obras complementarias de redes y espacio público.

Los sobrecostos fueron los siguientes.

a. Por el diseño y construcción de las estructuras en concreto correspondientes a los pasos vehiculares conformados por los box coulvert, ejes 1-2-3-4- que conducen el tráfico vehicular proveniente de la ciudad de Puerto López hacia el centro de la ciudad de Villavicencio y del centro de Villavicencio hacia Puerto López, los cuales fueron diseñados y construidos con una mayor área como consecuencia de la exigencia de la Entidad Contratante, a través de la interventoría, para proveer el área necesaria para adosar a las estructuras vehiculares, los pasos peatonales no previstos dentro de la licitación, en atención a que el ancho del tablero para los ejes 1 y 2 era de 7.38 metros y 7.00 metros, respectivamente, en el plano de licitación, en tanto que en el diseño vial definitivo los anchos fueron de 10.38 metros y 7.76 metros, respectivamente, para ajustarse a los requerimientos de la Interventoría de incluir un andén peatonal de 3.00 metros en el eje 1, por lo cual el área que era de 316 metros cuadrados pasó a ser de 327 metros cuadrados.

¹ Folios 1 a 42 del cuaderno 1.

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

b. Por el diseño y construcción de las estructuras en concreto correspondiente al paso vehicular conformado por el box coulvert, ejes 6- 7- que conduce el tráfico vehicular proveniente del centro de Villavicencio hacia Bogotá y Acacias, el cual fue diseñado y construido con una mayor área como consecuencia de la exigencia de la Entidad Contratante, a través de la interventoría, para proveer el área necesaria para adosar a la estructura vehicular, los pasos peatonales no previstos dentro de la licitación, en atención a que la luz libre medida en el sentido normal al eje 7 era de 6.0 metros en el plano de licitación, en tanto que en los planos de diseño vial se aumentó a 7.60 metros. El ancho de vía del eje 6 cambió de 7.00 metros en el plano de licitación a 9.38 metros en el diseño vial definitiva, dada la inclusión de un andén peatonal, por lo cual cambió el área construida de 61 metros cuadrados a 113 metros cuadrados.

c. Por el diseño y construcción de las estructuras en concreto correspondiente al paso vehicular elevado, que conduce el tráfico proveniente de la ciudad de Bogotá y Acacias hacia el centro de la ciudad de Villavicencio, conformado por un viaducto de dos carriles el cual se encontraba previsto en los documentos de la licitación con un ancho de 7.00 metros y durante la ejecución del contrato fue exigido por parte de la entidad contratante, por conducto de la Interventoría, con un ancho de 8.40 metros. Asimismo, la longitud prevista en los documentos entregados en la licitación corresponden a un paso elevado con una longitud de 86.00 (sic) y el diseño final del paso elevado resultó en 130.55 metros. Como resultado de estas mayores cantidades de obra el CONSORCIO ICEIN S.A. PUENTES Y TORONES LTDA debió construir 1.096.64 M2 de puente Contra la cantidad prevista en la licitación de 603.08 M2, lo cual representa una mayor cantidad de obra de 81.84%. Lo anterior quiere decir que el valor previsto en la licitación y que corresponde a un 22.38% del valor total de contrato se incrementa a un 40.71 % del valor total del contrato. Es decir el sobre costo corresponde al 18.31% del valor del contrato inicial

d. Por el reemplazo de los postes de alumbrado público previstos en concreto y exigidos posteriormente en metálicos por la entidad contratante, por conducto de la interventoría.

e. Por la construcción de las cajas de las válvulas de acueducto en concreto reforzado aunque estaban diseñadas en mampostería por orden de la entidad contratante a través de la interventoría.

f. Por el incremento desmesurado del precio del acero de refuerzo para construcción de las estructuras en concreto reforzado de los puentes vehiculares y obras complementarias de redes y espacio público.

1. Que, como consecuencia de las declaraciones inmediatamente precedentes, se condene a la Gobernación del Meta a pagar al CONSORCIO ICEIN S.A. - PUENTES Y TORONES LTDA, en pesos actualizados como lo ordena el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo y con los correspondientes intereses moratorios, el daño y la disminución patrimonial, consistente en restablecerle sus ventajas económicas, así.

a) Por el diseño y construcción de las estructuras en concreto correspondientes a los pasos vehiculares conformados por los box coulvert - ejes 1-2 y 3-4 que conducen el tráfico vehicular proveniente la ciudad de Puerto López hacia el centro de la ciudad de Villavicencio y del centro de Villavicencio hacia Puerto López, la suma de \$20.846.749.

b) Por el diseño y construcción de las estructuras en concreto correspondiente al paso vehicular conformado por el box coulvert, ejes 6-7- que conduce el tráfico proveniente del centro de Villavicencio hacia Bogotá y Acacias, la suma de \$204.993.035.

c) Por el diseño y construcción de las estructuras en concreto correspondiente al paso vehicular elevado, que conduce el tráfico proveniente de la ciudad de Bogotá y Acacias hacia el centro de la ciudad de Villavicencio, la suma de \$1.590.433.252.

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

d) Por el reemplazo de los postes de alumbrado público previstos en concreto y exigidos posteriormente en metálicos por la entidad contratante, por conducto de la interventoría, la suma de \$36.036.000.

e) Por la construcción de las cajas de las válvulas de acueducto en concreto reforzado aunque estaban diseñadas en mampostería por orden de la entidad contratante, a través de la interventoría, la suma de \$32.192.752.

f) Por el incremento inesperado del precio del acero, la suma de \$115.706.992.

LA SUMA TOTAL CORRESPONDE A LA CANTIDAD DE \$2.000.208.780., sin incluir intereses y actualizaciones.

2. Que se condene en las costas del juicio a la Gobernación del Meta.

Hechos

En apoyo de las pretensiones, la parte actora indicó que suscribió el contrato de obra pública No. 161 del 30 de agosto de 2002 con la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, por valor de \$8.686.145.559, cuyo objeto fue realizar los estudios, diseños y construcción de la intersección vehicular El Maizaro en Villavicencio. Expuso que durante la ejecución del contrato se le exigieron modificaciones que generaron mayores cantidades de obra no previstas, que no fueron pagadas.

Sostuvo que las mayores cantidades de obra se generaron por exigencias de la interventoría para proveer los pasos peatonales no previstos dentro de la licitación, causas absolutamente ajenas a la responsabilidad del contratista. Argumentó que el box couvert ejes 1-2 y 3-4 pasaron de 316 m² a 327 m²; el box couvert ejes 6-7 aumentó de 61 m² a 113 m²; el paso vehicular elevado se incrementó de 603.08 m² a 1,096.64 m², lo cual representó una mayor cantidad de obra de 81.84%; los postes de alumbrado público previstos en concreto fueron exigidos en metálicos; las cajas de válvulas fueron construidas en concreto reforzado, aunque estaban diseñadas en mampostería y el precio del acero sufrió aumentos inesperados del 33.1% entre julio de 2002 y diciembre de 2003. Lo que generó un sobrecosto del 28.14%.

Solicitó que se declare la nulidad de la Resolución 203 del 19 de mayo de 2004, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública de la Gobernación del Meta no accedió a las pretensiones presentadas relacionadas con el reconocimiento de los sobrecostos por mayores cantidades de obra. Pidió que se declare que se rompió el equilibrio económico del contrato No. 161

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

de 2002 y sus adicionales por razón de los sobrecostos en que incurrió el contratista en la ejecución del citado contrato por el incremento de los precios del acero de refuerzo, y que se ordene restablecer el equilibrio económico reconociendo el mayor valor de \$2.000.208.780 sin incluir intereses y actualizaciones.

Contestación de la demanda²

El 6 de febrero de 2006, el Departamento del Meta contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones. Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva; inepta demanda por no demandarse el acta de liquidación del contrato; cumplimiento del contrato por parte de la administración; reconocimiento de obras adicionales; alea normal del negocio y ausencia de elementos constitutivos de ruptura del equilibrio económico contractual. La entidad demandada argumentó que el demandante vinculó a un ente diferente de quien es parte en el contrato, pues se demandó al Departamento del Meta cuando quien suscribió el contrato fue la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública de ese Departamento, creada mediante Decreto 327 de 2002 como organismo descentralizado con personería jurídica propia, autonomía administrativa y financiera. Subrayó que no existe delegación sino descentralización administrativa, tratándose de dos entes con personería jurídica que adquieren derechos y contraen obligaciones en forma autónoma e independiente.

La demandada también señaló que el acta de liquidación No. 34 del 25 de junio de 2004 finiquitó la relación contractual y en ella el contratista consignó su inconformidad, pero que este acto no fue objeto de cuestionamiento en la demanda. Indicó que en el evento en que prosperara la nulidad de la Resolución 203 del 19 de mayo de 2004, la misma no afectaría la liquidación pues el acta no fue demandada. Destacó que cumplió a cabalidad con sus obligaciones y que reconoció todas las actividades que de acuerdo con la interventoría se causaron. Argumentó que cumplió con todas las obligaciones contractuales, las actividades no previstas y complementarias al objeto contractual, lo que se reflejó en la celebración de dos contratos adicionales. Señaló que durante la ejecución del contrato no se presentaron situaciones anormales, imprevisibles e irresistibles que cambiaran en forma substancial las condiciones económicas que regularon el contrato. Afirmó que no se presentaron factores de tal magnitud que rompieran el equilibrio económico contractual afectando al contratista, o que al menos

² Folios 221 a 229 del cuaderno 1.

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

no le fueran imputables.

Fundamentos de la sentencia de primera instancia recurrida³

El 10 de marzo de 2015, el Tribunal Administrativo del Meta, dictó sentencia de primera instancia. Declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, al establecer que el contrato No. 161 de 2002 no fue celebrado con el Departamento del Meta, sino con la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. En consecuencia, concluyó que la demanda debió dirigirse contra dicha Unidad, como sujeto contractual, y no contra el Departamento, por lo que negó las pretensiones sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Recurso de apelación⁴

El 24 de marzo de 2015, el Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda. apeló la sentencia. El recurrente argumentó que el Tribunal realizó una indebida interpretación del contrato No. 161 de 2002, puesto que quien lo suscribió fue el Departamento del Meta y no la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta.

El apelante enfatizó que no solo en el encabezado del contrato sino en virtud de algunas cláusulas, se desprende que fue suscrito con el Departamento y no con la Unidad Administrativa Especial. Precisó que allí se indicó expresamente que la directora de la Unidad actuó en nombre y representación del Departamento del Meta, y que todas las obligaciones de pago, garantías, riesgos, apropiaciones presupuestales y demás obligaciones económicas recaían en el Departamento. Sostuvo que el Tribunal solo consideró las actas de entrega de obras y liquidación del contrato suscritas por la Unidad, pero que estas correspondían a facultades que el propio Departamento le delegó según lo pactado contractualmente. Agregó que la disponibilidad presupuestal la tenía el Departamento y no la Unidad, precisamente porque el contratante fue el primero.

Trámite de segunda instancia

³ Folios 620 a 627 del cuaderno principal.

⁴ Folios 629 a 637 del cuaderno principal.

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

En providencia del 20 de marzo de 2015, el Tribunal Administrativo del Meta concedió el recurso de apelación⁵, el cual fue admitido por este Despacho el 16 de junio de 2015⁶. El 21 de julio de 2015 se corrió traslado⁷ a las partes por un término común de 10 días para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que, si lo consideraba, emitiera concepto. La demandante presentó sus alegaciones, la demandada y el Ministerio Público guardaron silencio⁸.

Alegatos de Segunda Instancia – Consorcio ICEIN S.A. Puentes y Torones Ltda.⁹

El Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda. solicitó revocar la sentencia de primera instancia y acceder a las pretensiones de la demanda. Reiteró los argumentos del recurso de apelación, enfatizando que el contrato No. 161 de 2002 fue suscrito con el Departamento del Meta. Adicionalmente, invocó la sentencia del 22 de mayo de 2008 (Rad. 50001-23-31-000-2006-01110-01) del Consejo de Estado y el concepto de la Procuraduría General del 18 de enero de 2013, mediante los cuales se declaró la suspensión de los artículos 1° y 2° del Decreto 327 de 2002, que autorizaron la creación de dicha unidad.

III. CONSIDERACIONES

A. Presupuestos procesales

1. Como la demanda se presentó el 29 de julio de 2005, el régimen aplicable es el Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA). Conforme al artículo 266 del CCA, en los procesos iniciados antes de la vigencia de ese Código, los recursos interpuestos, los términos que comenzaron a correr y las notificaciones en curso, se regían por la Ley vigente al momento de esas actuaciones. Por su parte, el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que empezó a regir desde el 2 de julio de 2012, prevé que las actuaciones administrativas, las demandas y procesos en curso a la vigencia de dicho código seguirán rigiéndose y culminarán conforme al régimen jurídico anterior, esto es, el CCA.

⁵ Folio 639 del cuaderno principal.

⁶ Folio 644 del cuaderno principal.

⁷ Folio 648 del cuaderno principal.

⁸ Folio 660 del cuaderno principal.

⁹ Folios 649 a 659 del cuaderno principal.

Adicionalmente, conforme al artículo 267 del CCA, en los aspectos no regulados se seguiría el Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC), en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Jurisdicción y competencia

2. La jurisdicción administrativa conoce de las controversias derivadas de la actividad contractual de las entidades públicas, según el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 del CCA, según el cual resuelve los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

Así mismo, esta Corporación también es competente en razón a la cuantía, pues ésta supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.5 CCA (esto es \$190.750.000¹⁰), teniendo en cuenta que la cuantía fue estimada en \$2.000.208.780. de pesos (fl. 36 c.1).

Legitimación en la causa

3. Debido a que este presupuesto procesal es controvertido por el apelante frente a la decisión que tomó el *a quo*, esta Sala se ve obligada a introducirse en el planteamiento del problema jurídico y hará un análisis pormenorizado de este presupuesto.

B. Problema jurídico

4. Corresponde a la Sala determinar si el Departamento del Meta está legitimado en la causa por pasiva o si debió vincularse a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta.

C. Análisis de la Sala

¹⁰ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2005 (\$381.500) por 500.

5. Como la sentencia fue recurrida por la parte demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 357 del CPC. De igual manera, las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio¹¹.

Legitimación en la causa

6. La legitimación en la causa —*legitimatío ad causam*— hace referencia a la vinculación material que existe entre las partes del proceso y la relación jurídica sustancial que da origen al litigio, en cuanto permite determinar si quien demanda o es demandado ocupa, conforme al derecho sustantivo, la posición de titular del derecho o de la obligación que se debate. En ese sentido, la legitimación en la causa supone que el sujeto que interviene en el proceso es, según la ley, quien puede válidamente formular o resistir las pretensiones, por ser parte activa o pasiva de la relación jurídica cuya definición corresponde al juez. Se trata, por tanto, de un aspecto que incide en el mérito de la controversia, en la medida en que condiciona la procedencia de las pretensiones, y no de un presupuesto de carácter procesal¹².

En materia de relaciones contractuales, esta legitimación se relaciona con los efectos vinculantes del negocio jurídico. En efecto, todo contrato legalmente celebrado es ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales, de conformidad con el artículo 1602 CC. De ahí que el contrato, en principio, como ley creada por las partes, solo obliga a quienes forman parte de él —efecto relativo de los contratos— y, por ello, su cumplimiento solo puede ser exigido entre los contratantes y no por terceros, ni a terceros, salvo algunas excepciones (p. ej. art. 1506 y 1507 CC).

Por su parte, la legitimación en el proceso —*legitimatío ad processum*— se relaciona con la capacidad para actuar dentro del proceso, esto es, con la aptitud jurídica de las personas para comparecer en juicio y ejercer válidamente los actos procesales, bien

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2013, Rad.: 25.022.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 23 de abril de 2008, Rad.: 16.271. En igual sentido la doctrina. Ante todo ha de tenerse presente que la legitimación en la causa determina quiénes están autorizados para obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la demanda, en cada caso concreto, y, por tanto, si es posible resolver la controversia que respecto a esas pretensiones existe, en el juicio, entre quienes figuran en él como partes (demandante, demandado e intervinientes), en una palabra: si actúan en el juicio quienes han debido hacerlo, por ser las personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la litis. Se trata de las condiciones o cualidades subjetivas, que otorgan la facultad jurídica de pretender determinadas declaraciones judiciales con fines concretos, mediante una sentencia de fondo o mérito, o para controvertirlas. Devis Echandía, Hernando. *Nociones generales de derecho procesal* civil. Bogotá, Temis, 2009, p. 353.

sea directamente o a través de su representante. Esta forma de legitimación atañe, entonces, a la correcta conformación del proceso desde el punto de vista formal, por lo cual constituye un presupuesto procesal, cuya ausencia da lugar a la configuración de un vicio que puede afectar la validez del trámite y de la decisión que se adopte.

7. La Sala procede a analizar las razones por las cuales la apelación considera que el Departamento del Meta está legitimado en la causa por pasiva.

Sobre la delegación de funciones para la firma del contrato

8. La actora indicó que la parte contractual es el departamento del Meta porque el texto mismo del contrato indica que la directora de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública actuó facultada por el Gobernador de ese departamento, con lo cual, afirma la existencia de una delegación.

8.1. El contrato de obra pública No. 161 de 2002 fue suscrito por la directora de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta. En el texto del contrato se indicó, expresamente, como lo afirma el actor, que la mencionada funcionaria actuaba facultada para contratar en nombre y representación del departamento del Meta, conforme al *“Decreto 0328 de 4 de junio de 2002”* (folios 72 a 112 del cuaderno 1).

La Sala observa que, al verificar la fecha señalada y el contenido normativo aplicable, se advierte un error en la numeración del acto citado. En efecto, la norma que corresponde a esa fecha y que regula la materia es el Decreto 327 de 2002 en el que, efectivamente, a la mencionada unidad se le otorgaron facultades de naturaleza contractual. De esta manera, la referencia al Decreto 0328 no tiene correspondencia normativa real, y debe entenderse que se trató de un yerro formal.

8.2. En segundo lugar, corresponde a la Sala analizar el contenido del mencionado decreto a efectos de establecer si, como lo afirma la parte actora, contenía una delegación para contratar en virtud de la cual el Gobernador del Meta transfirió esa función a la directora de la mencionada unidad.

El Decreto 327 de 2002 (folios 259 a 265 del cuaderno 1) se expidió en el marco de las facultades otorgadas al gobernador para reorganizar la administración

departamental, en desarrollo de la descentralización administrativa prevista en la Constitución y en la Ley 489 de 1998. Adicionalmente, el decreto se apoyó en la Ordenanza 473 de 2001, que facultó al ejecutivo departamental para reestructurar la administración y reorganizar las funciones de las distintas dependencias, lo cual incluía la posibilidad de crear nuevas entidades y reasignar competencias.

En particular, se indicó que la medida respondía a la necesidad de redistribuir competencias y desconcentrar funciones, con el fin de hacer más eficiente el ejercicio de la función administrativa. Asimismo, el acto se justificó en la conveniencia de superar la dispersión de funciones en materia contractual, la cual generaba dilución de responsabilidades y riesgos de prácticas inadecuadas. En esa línea, se buscó dotar la actividad contractual de un manejo técnico, profesional y centralizado, orientado a fortalecer la transparencia y el control en la contratación pública departamental.

El artículo primero del decreto dispuso la creación de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, como un organismo descentralizado del orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrito al despacho del gobernador. A su turno, el artículo segundo le asignó las funciones, entre las cuales se destacan: adelantar integralmente los procesos contractuales, dirigir los procedimientos de selección, celebrar contratos y convenios, y ejecutar todos los actos propios de la actividad contractual, tanto previos como posteriores a su celebración.

De igual forma, el decreto reguló aspectos estructurales de la entidad, tales como su jurisdicción y domicilio (art. 3), su dirección y órgano directivo (arts. 4 y 5), su organización administrativa y planta de personal (arts. 6 a 8), así como su régimen presupuestal y patrimonial (arts. 9 y 10). Finalmente, en los artículos 11 a 14 se establecieron disposiciones sobre su entrada en funcionamiento, ajustes administrativos y régimen aplicable, incluyendo la previsión de que los procesos contractuales en trámite, los contratos en ejecución y las actuaciones pendientes continuarían su curso bajo la gestión de la Unidad, lo que consolidó la transferencia efectiva de la función contractual a dicha entidad.

8.3. El contenido y alcance del decreto impone precisar que no contenía una delegación de funciones, sino que la decisión allí adoptada implicó una verdadera descentralización administrativa.

8.3.1. El artículo 209 de la Constitución Política estableció expresamente que la delegación es un instrumento para facilitar los principios que orientan la función administrativa. A su turno, el 211 de la Carta Política dispuso que correspondería al legislador definir las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, lo habilita para fijar las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

En desarrollo de esa norma, el legislador expidió el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, en el que señaló que las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y lo regulado en esa misma ley podrán, mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

La referida norma no conceptualizó la delegación. Por ello la jurisprudencia se ha encargado de señalar que se trata de una herramienta diseñada por el legislador, con el propósito de facilitar la organización de la estructura institucional para el ejercicio de la función administrativa. Por virtud de la delegación, se produce el traslado de competencias de un funcionario a otro -colaborador de inferior jerarquía u otra autoridad con la que se tiene funciones afines-, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad (inciso segundo del artículo 211 de la CP), dentro de los términos y condiciones que fije la ley¹³.

La jurisprudencia de esta Corporación, con base en este entendimiento, ha definido que los elementos constitutivos de la delegación son los siguientes: (i) la transferencia de competencias administrativas de un funcionario a otro mediante acto administrativo; (ii) que la transferencia de funciones se realice por el órgano titular de la función; (iii) que dicha transferencia cuente con una previa autorización legal; (iv) que el órgano que confiera la delegación pueda siempre y en cualquier momento reasumir la competencia; y (v) su ámbito de aplicación corresponde, única y exclusivamente, dentro de las diversas funciones del Estado, a esta función pública.

¹³ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 31 de octubre de 2007; Rad. (13503); del 31 de julio de 2008. Rad. 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP), Sección Primera, sentencia de 28 de enero de 2016, Rad. 11001-03-24-000-2012-00348-00.

De manera que la delegación, por los fines instrumentales que esta expresa, exige dos cosas: la norma que la habilite y el acto del delegante basado en términos de oportunidad y conveniencia para el desempeño mismo de la función, a quien le es transferida, como lo señala la doctrina:

“La norma de delegación crea, para el delegante, más que la posibilidad de renunciar al ejercicio de su propia competencia, el poder de satisfacer mediante un acto que no importe un ejercicio directo, los deberes funcionales ínsitos en sus propias atribuciones. Respecto al delegado la norma de delegación obra como una verdadera norma de competencia. Por el acto de delegación el delegado podrá ejercer la competencia que le fuera acordada por la norma de delegación. El acto de delegación realiza la situación jurídica en la que adquiere eficacia y aplicación efectiva la norma de competencia que constituye la premisa principal del instituto de la delegación”¹⁴

8.3.2. La regulación de la delegación en materia de contratación estatal ha tenido una evolución normativa que explica su alcance actual. En efecto, el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 estableció que los jefes o representantes legales de las entidades podían delegar la competencia para celebrar contratos, al tiempo que autorizó la desconcentración de los procedimientos de selección, lo que introdujo una diferenciación funcional entre ambas figuras¹⁵.

En desarrollo de dicha disposición, la reglamentación inicial —particularmente el artículo 7 del Decreto 679 de 1994— estableció que los jefes o representantes legales de las entidades estatales podrían desconcentrar la realización de todos los actos y trámites inherentes a la realización de licitaciones o concursos para la celebración de contratos, sin consideración a la naturaleza o cuantía de estos, en los funcionarios de los niveles directivo, ejecutivo o sus equivalentes.

Con ocasión de la regulación de las normas referidas, se expidió el artículo 37 del Decreto Ley 2150 de 1995, vigente para la época del contrato. En dicha norma se dispuso que los representantes legales de las entidades estatales podían delegar total o parcialmente la competencia tanto para la realización de licitaciones o concursos como para la celebración de contratos, sin consideración a su naturaleza o cuantía, con lo cual se amplió el ámbito de la delegación y se permitió su ejercicio respecto de las diferentes fases del proceso contractual.

¹⁴ DIEZ, Manuel María. “El acto administrativo”. 2ª ed. Tipográfica Editora Argentina (T.E.A.) Buenos Aires, 1961, p. 183.

¹⁵ Esta norma está vigente y actualmente tiene una modificación introducida por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, que agregó un inciso y un párrafo a dicha norma.

De esta manera, la normativa evolucionó desde un esquema que distinguía entre delegación y desconcentración, según la etapa contractual, hacia un modelo en el que la delegación puede comprender integralmente el proceso de contratación y que impone una diferencia conceptual entre ambas figuras. La delegación consiste en la transferencia del ejercicio de funciones que realiza el representante legal —en entidades con personería jurídica— o el jefe de la entidad —en aquellas que carecen de ella— en un funcionario determinado, usualmente de nivel directivo, ejecutivo o asesor, quien actúa en nombre de la autoridad delegante y asume la titularidad funcional para efectos decisorios.

Por su parte, la desconcentración implica la asignación de competencias a una dependencia de la misma entidad, la cual puede encontrarse en la sede principal o fuera de ella, sin que se produzca un desplazamiento de la titularidad jurídica de la función, sino únicamente su ejercicio operativo dentro de la estructura administrativa. De esta manera la desconcentración constituye una forma de gestión administrativa mediante la cual se asigna el ejercicio de determinadas competencias a órganos internos -dependencias- de una misma entidad, ubicados en niveles jerárquicamente subordinados, sin que ello suponga la creación de una nueva persona jurídica ni la autonomía presupuestal o reglamentaria del órgano receptor.

Su finalidad radica en racionalizar la distribución de cargas al interior de la administración, evitando la concentración excesiva de funciones en los niveles superiores y favoreciendo una gestión más ágil, eficiente y oportuna de los asuntos públicos. Desde el punto de vista estructural, la desconcentración se caracteriza por: (i) tener origen legal o reglamentario, en cuanto es el propio ordenamiento el que redistribuye la competencia; (ii) recaer sobre dependencias, de nivel medio o inferior, dentro de la estructura administrativa en la misma sede o fuera de ella; (iii) conferir una competencia funcional que se ejerce de manera directa por la dependencia designada, sin perjuicio de la sujeción jerárquica; (iv) mantener incólume la titularidad de la función en cabeza del ente al que pertenece el órgano; y (v) limitar la intervención del superior jerárquico a los poderes ordinarios de dirección, vigilancia y control, sin que pueda reasumir la competencia salvo habilitación normativa expresa.

La dificultad práctica surge cuando, pese a que determinados procedimientos o etapas de la actuación administrativa han sido desconcentrados en una dependencia, la

decisión final —como ocurre, por ejemplo, con el acto de adjudicación— es suscrita por un funcionario en virtud de delegación. En estos eventos, se presenta una superposición funcional en la que la instrucción o trámite del procedimiento corresponde a la dependencia desconcentrada, mientras que la decisión jurídica se radica en el delegatario.

8.3.3. El Decreto 327 de 2002 (fl. 259 a 265 c. 1), según se explicó, dispuso la creación de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta como un organismo descentralizado del orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, a la cual se le asignó el ejercicio integral de la actividad contractual del nivel central. Esta configuración normativa excluye la posibilidad de entender que se trató de un acto de delegación, puesto que no hubo un traslado de competencias entre funcionarios, sino la radicación directa de la titularidad de competencias en una entidad distinta, con capacidad para actuar jurídicamente por sí misma.

Ahora bien, para precisar el alcance de esta conclusión, resulta necesario diferenciar los conceptos de competencia externa e interna en materia contractual. La primera hace referencia a la aptitud jurídica para actuar en el tráfico jurídico como sujeto contratante, esto es, a la titularidad para celebrar contratos en nombre propio y obligarse frente a terceros; la segunda, por su parte, alude a la distribución de funciones al interior de una misma entidad, ya sea mediante figuras como la delegación o la desconcentración.

Desde esta perspectiva, la descentralización comporta la asignación de competencia externa, en la medida en que crea un sujeto jurídico autónomo que actúa directamente como entidad contratante¹⁶. En cambio, la delegación y la desconcentración operan

¹⁶ En relación con el artículo 2 de la ley 80 de 1993 señala la doctrina: “En efecto, si se ve con detenimiento el numeral 1º literal a) del artículo 2º, en mención se aprecia que éste contempla con carácter exhaustivo, los distintos órganos, órdenes y niveles del Estado que gozan de personería jurídica. Se mencionan la Nación y las llamadas entidades territoriales, tanto las básicas, como las alternativas, es decir, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital, los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, inclusive, los territorios indígenas, y finalmente los municipios, es decir, los distintos niveles territoriales los cuales, por si mismos, todos gozan de personería jurídica. En segundo lugar, dentro de dicho literal, se alude a la llamada administración descentralizada que puede concurrir, tanto en el nivel nacional como en los niveles seccionales y locales mencionados, particularmente, al interior de la Nación, del departamento y al interior del municipio; y en tal sentido se mencionan los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, en las que el Estado tenga una participación superior al 50%. En tercer lugar, se catalogan como entidades estatales a las llamadas entidades descentralizadas indirectas; y, como si lo anterior no cerrara el círculo del carácter exhaustivo que pretende la norma extiende dicha catalogación a todas las demás personas jurídicas en las que exista participación pública mayoritaria, cualquiera sea su denominación en todos los órdenes y niveles...” MOLANO, Mario Roberto. Los sujetos de la contratación estatal y su régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés. Editorial Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá. 2010. Páginas 34 y 35

exclusivamente en el ámbito de la competencia interna, pues se limitan a redistribuir el ejercicio de funciones dentro de la estructura de una misma entidad, sin alterar la titularidad del sujeto parte en la relación contractual.

En estas condiciones, resulta evidente que el demandante incurre en una confusión conceptual al pretender explicar la actuación de la Unidad Administrativa Especial a partir de categorías propias de la competencia interna —delegación—, cuando en realidad se está ante un supuesto de descentralización que determina, de manera directa, la titularidad de la función contractual y, por ende, la imputación jurídica de los actos y contratos celebrados a esa unidad.

En consecuencia, los actos y contratos celebrados en desarrollo de dichas competencias no pueden entenderse imputables al Departamento del Meta, porque el gobernador hubiera delegado la función en la directora de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública, sino, directamente a dicha entidad en su condición de entidad descentralizada funcionalmente, titular de la competencia contractual.

8.3.4. Conviene ahora, precisar los efectos que produjo la sentencia dictada el 26 de agosto de 2019 por la Subsección B de esta corporación (Rad. 44183), mediante la cual se confirmó la decisión de primera instancia, consistente en anular los artículos 2, 3 y 9 del Decreto 0327 de 2002, mediante el cual se creó y se asignó la titularidad de la función contractual a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública. Resulta pertinente aclarar que las normas demandadas se encontraban suspendidas provisionalmente por decisión de esta Corporación, proferida en el trámite del proceso, el 22 de mayo de 2008¹⁷.

8.3.4.1 El fallo estudió una acción de nulidad promovida contra los artículos 1, 2 y 9 del Decreto 327 de 2002 de la Gobernación del Meta, por medio del cual se creó la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta. El motivo central de la demanda fue que, al crear esa Unidad

¹⁷ En esa oportunidad La Sala concluyó: *“Encuentra la sala que la contradicción de los artículos 1° y 2° del decreto 327 de 2002 con el artículo 12 de la ley 80 de 1993 es evidente, toda vez que mientras esta disposición legal autoriza a los jefes y los representantes legales de las entidades estatales la simple delegación -total o parcial- de la competencia para celebrar contratos, así como la “desconcentración” para la realización de licitaciones o concursos a funcionarios que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes, los artículos 1 y 2 acusados -en contraste- prevén la descentralización de la facultad de contratación del departamento del Meta creando la Unidad Administrativa Especial para proyectos y contratación pública del departamento accionado “con el objetivo general de atender todas y cada una de las competencias en materia de contratación estatal, que corresponda al nivel Central del Departamento del Meta”.*

como organismo descentralizado con personería jurídica, el gobernador descentralizó una competencia que, según el actor, el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 solo permitía ejercer mediante delegación o desconcentración.

Esa Sala explicó que la delegación no crea una nueva persona jurídica y solo traslada el ejercicio de la función, mientras que la descentralización sí implica un desplazamiento de la titularidad de esta a una nueva entidad, con un nuevo centro de imputación de competencias y responsabilidad. A partir de esa distinción, sostuvo que el artículo 12 de la Ley 80 facultaba a los representantes legales para delegar la celebración de contratos y desconcentrar la realización de licitaciones, pero no para descentralizar esa competencia. Por ello, confirmó la nulidad de las disposiciones demandadas del Decreto 327 de 2002.

La decisión no reguló expresamente los efectos que la nulidad podría generar sobre los contratos suscritos con anterioridad a la nulidad o a la suspensión provisional.

8.3.4.2. La Sala precisa que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, en ejercicio de la acción de nulidad, produce efectos retroactivos, en cuanto implica que el acto desaparece del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su expedición. En efecto, el Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada que “los efectos de la nulidad son ‘ex tunc’, es decir, que producen efectos desde el momento en que se profirió el acto anulado, conforme lo inferido por la diferencia entre la inexecutable y la invalidez¹⁸.”

No obstante, dicha retroactividad no opera de manera absoluta, pues la misma jurisprudencia ha precisado que la nulidad afecta las situaciones que no se encuentren consolidadas, lo cual implica que aquellas situaciones jurídicas que han alcanzado firmeza o estabilidad no resultan automáticamente desconocidas por la decisión anulatoria. En ese sentido, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha indicado que los efectos ex tunc solo pueden proyectarse respecto de situaciones no consolidadas, mientras que las situaciones jurídicas consolidadas permanecen incólumes frente a la nulidad del acto:

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 10 de mayo de 1974, en el que se explicó que la nulidad de los actos administrativos «parte del supuesto de que la norma viciada no ha tenido existencia jamás, por lo cual todo debe ser retrotraído al estado anterior a su vigencia» y, la inexecutable, «no desconoce la realidad de la vigencia anterior de la norma inexecutable».

Respecto de las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo de carácter general, tema que ha sido abordado por la jurisprudencia de esta Corporación, a partir de las diferencias que existen entre declaración de nulidad y de inexecuibilidad. Concretamente, la declaración de nulidad conlleva una consecuencia restitutoria, como lo señala el artículo 1746 del Código Civil: [...] Esta consecuencia resarcitoria implica, en materia contenciosa administrativa, que los efectos de los fallos que declaran la nulidad sean hacía el pasado, esto es ex tunc, ya que no basta que el acto ilegal sea retirado del ordenamiento jurídico a partir de la decisión judicial, sino que es necesario que las situaciones particulares que surgieron en su vigencia queden como estaban ab initio, ya que no de otra manera podrían restituirse las cosas a su estado anterior. Sin embargo, estos efectos ex tunc solo pueden predicarse de situaciones jurídicas particulares que no están consolidadas, es decir, de aquellas que surgieron en virtud del acto declarado nulo, pero que aún no se han definido, porque se encuentran cuestionadas en sede administrativa o judicial. No ocurre lo mismo respecto de las situaciones consolidadas que ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa y/o judicial, por cuanto los fallos de nulidad no las pueden afectar, porque sus efectos son ex nunc¹⁹.

En igual sentido la doctrina especializada, ha considerado lo siguiente:

Este punto de vista que hemos venido sosteniendo desde tiempo atrás, se basa en que no resulta contradictorio, al menos en nuestro derecho, acudir a una técnica proveniente del Derecho Civil francés, máxime cuando no existe norma legal expresa que regule la cuestión. Por esa causa —aunque no sea una opinión pacífica en la Argentina— consideramos que la declaración de invalidez de un acto o contrato administrativo tiene, en principio, efectos retroactivos, generando los derechos consiguientes para la parte perjudicada por los efectos que el acto produjo hasta ese momento (v. gr., restituciones patrimoniales). Pero esa retroactividad no puede afectar a los terceros de buena fe que adquirieron derechos respecto del acto declarado inválido a posteriori, para lo cual resulta esencial determinar si el acto adolece de una nulidad absoluta y manifiesta ya que, en tales casos, quedaría excluida la buena fe del tercero²⁰.

En consecuencia, la nulidad de un acto administrativo produce, de una parte, su expulsión del ordenamiento jurídico y la eliminación de sus efectos, y de otra, la posibilidad de incidir sobre aquellas situaciones jurídicas que aún se encontraban en discusión o eran susceptibles de ser controvertidas. Sin embargo, no conlleva la invalidación automática de todas las relaciones jurídicas originadas durante su vigencia, en la medida en que el ordenamiento protege la estabilidad de las situaciones consolidadas y la confianza legítima de quienes actuaron bajo la presunción de legalidad del acto.

8.3.4.3. En línea con lo expuesto, la Sala precisa que la nulidad del Decreto 327 de 2002 —mediante el cual se creó la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena de decisión Rad. 66001-33-33-001-2012-00141-01. En esta providencia se reiteró el criterio unificado sentado por esta misma Sala sobre los efectos de la nulidad de los actos administrativos, contenido en las sentencias de 1º de octubre de 2019, expediente 66001-2333-003-2012-00007-01 y de 3 de diciembre de 2019, expediente 66001-33-33-004-2012-00105-01.

²⁰ CASSAGNE, Juan Carlos. El Acto Administrativo. Temis, Bogotá, 2013, págs. 230 y 231.

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

Contratación Pública del Departamento del Meta— no produce, de manera automática, la desaparición de los efectos jurídicos derivados de las actuaciones adelantadas durante su vigencia.

El contrato de obra pública No. 161 de 2002 fue celebrado y ejecutado en un contexto temporal y normativo en el cual la Unidad Administrativa Especial se encontraba formalmente creada, dotada de personería jurídica y habilitada para ejercer la actividad contractual, circunstancia que le permitió actuar como sujeto jurídico autónomo bajo la presunción de legalidad de los actos que le dieron origen.

En tal sentido, los efectos derivados de dicha relación contractual no pueden verse automáticamente alterados por la declaratoria de nulidad del acto que dio origen a la entidad, pues ello implicaría desconocer el límite que la jurisprudencia ha fijado a la retroactividad de la nulidad, así como los principios de seguridad jurídica y buena fe. De manera que, frente a la habilitación para contratar, se trató de una situación jurídica consolidada.

Además, debe tenerse en cuenta que el contratista actuó bajo la confianza legítima frente a la validez del marco jurídico existente, sin haber intervenido en la expedición del acto posteriormente anulado, decisión de nulidad que correspondió a una circunstancia de carácter estrictamente legal y ajena a su esfera de actuación.

Entender lo contrario conduciría, además, a un resultado incompatible con la lógica del contrato —que supone la autonomía de la voluntad con el fin de que las partes regulen su situación económica mediante un acuerdo de voluntades— en la medida en que se dejaría sin centro de imputación jurídica la relación contractual, desconociendo que esta fue válidamente constituida frente a un sujeto que, para ese momento, tenía capacidad jurídica para actuar.

Por consiguiente, los efectos de la nulidad del Decreto 327 de 2002 no tienen la virtualidad de desarticular las relaciones jurídicas consolidadas durante su vigencia, las cuales deben ser analizadas conforme a la situación jurídica existente al momento de su configuración.

8.3.5. En este orden de ideas, la Sala concluye que la legitimación en la causa por pasiva debe determinarse conforme al marco jurídico vigente al momento de

celebración del contrato. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 327 de 2002, que como se explicó no responde a la figura de la delegación sino a la descentralización, la actividad contractual del Departamento fue atribuida a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública, entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y habilitada para celebrar contratos en desarrollo de sus funciones. En consecuencia, fue dicha Unidad —y no el Departamento del Meta, como lo sugiere la apelación— la que intervino como parte en la relación contractual y asumió las obligaciones derivadas de la misma, razón por la cual es el sujeto llamado a responder, al constituir el centro de imputación jurídica de la relación contractual controvertida.

Las cláusulas particulares del contrato

9. El recurrente indicó que el encabezado del contrato se refiere al departamento del Meta y que determinadas cláusulas sobre las obligaciones de pago, garantías, riesgos, apropiaciones presupuestales y demás obligaciones económicas recayeron en dicho ente territorial, por lo que está legitimado por pasiva.

10. En tal sentido corresponde a la Sala hacer una interpretación integral del contrato (fl. 72 a 112 c. 1) para desentrañar su contenido y alcance, en cuanto a quienes integran la parte estatal de la relación contractual. El juez del contrato debe seguir ante todo el criterio sentado por el artículo 1618 CC, según el cual, conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras.

Esta regla tiene plena aplicación cuando conste de manera inequívoca que la intención de las partes es distinta de lo que expresaron los términos del contrato y supone que, aun siendo «claro» en el sentido lingüístico y literal, ante una divergencia el juez debe precisar e indagar la recíproca intención de las partes, según las circunstancias del negocio jurídico²¹. La labor del juez no se orienta, por supuesto, a «enervar, reemplazar o suplantar a las partes»²², ni a adulterar sus estipulaciones, sino más bien a la «consecución reflexiva del sentido de una estipulación»²³. En tal sentido, no solo

²¹ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 23 de noviembre de 2020, Rad. 11001-31-03-019-2011-00361-01 [fundamento jurídico C.1].

²² Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 7 de febrero de 2008, Rad. 2001-06915-01 [fundamento jurídico 1].

²³ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 14 de febrero de 2000, Rad. 5577 [fundamento jurídico 1].

al interpretar el contrato, sino sus acuerdos modificatorios, debe precisar la finalidad común de las partes, con el fin de determinar el resultado específico perseguido por ellas, de acuerdo con su contenido, alcance, utilidad y función²⁴.

11. Con el propósito de verificar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, la Sala procedió a contrastar las cláusulas contractuales invocadas por la parte actora con el texto íntegro del contrato No. 161 de 2002. El siguiente cuadro recoge, de manera sistemática, las afirmaciones del apelante y la correspondiente verificación literal del contenido contractual, a efectos de establecer si, en efecto, las estipulaciones permiten concluir que el Departamento del Meta actuó como parte contractual directa en los términos alegados.

CLÁUSULA INVOCADA POR LA APELACIÓN	TEXTO VERIFICADO DEL CONTRATO
Título del contrato	CONTRATO No. 161 DE 2002 CELEBRADO ENTRE EL DEPARTAMENTO DEL META Y EL CONSORCIO ICEIN S.A. – PUENTES Y TORONES LTDA
Encabezamiento (representación)	Directora de la Unidad Administrativa Especial... facultada para contratar en nombre y representación del DEPARTAMENTO DEL META
Cláusula 5.1.2 – Pago anticipado (diseños)	Relativa al objeto del contrato en la que se indicó que EL DEPARTAMENTO procederá a cancelar al contratista el valor del pago anticipado SOBRE ESTUDIOS Y DISEÑOS
Cláusula 5.2.2 – Pago anticipado (obra)	EL DEPARTAMENTO procederá a cancelar al contratista el valor del pago anticipado...
Cláusula 7 – Obligaciones del contratista	Mantener una valla ...según modelo acordado con EL DEPARTAMENTO...
Cláusula 8 – Obligaciones del Departamento	Serán obligaciones del DEPARTAMENTO: efectuar los pagos...
Cláusula 9 – Garantías	La garantía única deberá constituirse figurando como asegurado el DEPARTAMENTO...
Cláusula 9.1.1 – Manejo del anticipo	Este amparo deberá constituirse a favor del DEPARTAMENTO...
Cláusula 9.1.2 – Cumplimiento	Este amparo deberá constituirse a favor del DEPARTAMENTO...
Cláusula 9.1.3 – Salarios y prestaciones	Este amparo deberá constituirse a favor del DEPARTAMENTO...
Cláusula 9.1.4 – Calidad de obra	Este amparo deberá constituirse a favor del DEPARTAMENTO...
Cláusula 9.2 – Responsabilidad civil	Garantía para mantener indemne al DEPARTAMENTO por daños causados a terceros.

²⁴ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 1 de agosto de 2002, Rad. 6907 [fundamento jurídico 3].

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

Cláusula 10 – Riesgos del contratista	EL DEPARTAMENTO no hará reconocimiento alguno, frente a los riesgos asumidos por el contratista
Cláusula 11 – Riesgos del Departamento	Riesgos que asume EL DEPARTAMENTO. Asume los efectos derivados del riesgo por los costos ociosos.
Cláusula 19 – Apropiación presupuestal	El DEPARTAMENTO cuenta con la disponibilidad presupuestal...
Cláusula 20 – Forma de pago	EL DEPARTAMENTO será el encargado de hacer efectivo dicho pago...
Cláusula 20.4 – Actas de obra	Valores debidos por el DEPARTAMENTO...
Cláusula 21.5 – Efectos de actas	La firma de las actas por el interventor o la unidad no se interpretará como renuncia por parte del DEPARTAMENTO...
Cláusula 27 – Recibo de obra	La cláusula no se refiere al departamento
Cláusula 29.8 – Multas ambientales	El contratista responde por las multas que le impongan al DEPARTAMENTO por incumplimiento de obligaciones ambientales. Se dispone que no habrá lugar a multas si el incumplimiento del contratista tiene origen en el incumplimiento de las obligaciones del DEPARTAMENTO.
Cláusula 34 – Liquidación	No dice sobre el DEPARTAMENTO.
Cláusula 36 – Intereses de mora	Para los casos de mora entre las Obligaciones de pago entre el DEPARTAMENTO y el contratista...
Cláusula 39 – Indemnización	La Cláusula señala expresamente que el contratista será responsable y mantendrá indemne a la Unidad frente a los perjuicios causados. El numeral 39.2. Se refiere a la idoneidad del personal e incluye el deber del contratista de responder frente a daños causados a terceros o al DEPARTAMENTO
Cláusula 39.3 – Notificaciones	Dice que la unidad avisará al contratista de cualquier acción iniciada contra el DEPARTAMENTO...Agrega que responderá por los costos en que incurra el DEPARTAMENTO si niega que las reclamaciones en contra de la unidad no son de aquellas que conforme al contrato debía asumir y el juez decide en contrario.
Cláusula 40 – Pena pecuniaria	Pena pecuniaria a favor del DEPARTAMENTO...
Cláusula 42 – Trabajadores	No tendrán relación laboral con el DEPARTAMENTO...

De la revisión integral de las cláusulas contractuales que hacen referencia expresa al Departamento del Meta, la Sala constató que:

(A). Algunas corresponden a errores de digitación: (i) el encabezado, dado que el contrato fue firmado por la unidad conforme a lo expuesto con anterioridad, en virtud de la descentralización que se hiciera en el Decreto 327 de 2002; (ii) la cláusula 8 sobre obligaciones, dado que, aunque en ella se indica que serán obligaciones del

departamento, lo cierto es que se titula “obligaciones de la unidad”. Ello permite demostrar que es un error en la redacción de la cláusula, particularmente porque la cláusula 1, sobre las condiciones generales del contrato, en el numeral 28, establece, expresamente, que el responsable frente al contratista por las obligaciones es la unidad.

(B). Algunas otras que nada dicen frente al departamento o que lo ubican como un tercero afectado por la conducta del contratista, como: (i) la cláusula 27 sobre actas de recibo de obra que corresponde suscribir a la unidad y no se refiere al departamento; (ii) la cláusula 34 sobre liquidación del contrato que no indica que sea el Departamento quien la suscribe; (iii) la cláusula séptima que solo se refiere a las vallas de señalización cuyo contenido y tamaño debían acordarse con el departamento; y (iv) la cláusula 29.8 sobre multas ambientales que señala que el contratista responde por las multas que se le impongan al departamento por incumplimiento de las obligaciones en esta materia.

(C). El resto de las estipulaciones relativas al departamento giran en torno a aspectos de carácter presupuestal, financiero y de garantía. En efecto, el departamento es identificado en el clausulado como el sujeto encargado de efectuar los pagos, titular de la disponibilidad presupuestal, beneficiario de las garantías, destinatario de indemnizaciones y sanciones contractuales. En conjunto, estas disposiciones permiten identificar al Departamento como soporte financiero y titular de las consecuencias económicas del contrato, sin que en ellas se definan, de manera expresa, actividades relacionadas con la ejecución, dirección técnica o gestión jurídica y operativa del negocio jurídico.

12. La Sala procede ahora a hacer referencia a las cláusulas relativas a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta. Sobre el particular el cuadro que a continuación se presenta engloba las tareas específicas de dicha entidad.

Cláusula del contrato	Contenido
Cláusula 1 – definiciones (referencia funcional a la Unidad)	La UNIDAD Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento adelantará la gestión contractual requerida para la ejecución del objeto.
Cláusula 1 definiciones – numeral 23.	LA UNIDAD: Es la UNIDAD entidad territorial contratante de la obra. Se

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

	entenderá que Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta es el único responsable del control de la ejecución del contrato y de las obligaciones del contratante frente al contratista.
Cláusula 3 – Ejecución del contrato	La UNIDAD ejercerá el control de ejecución del contrato y adelantará los procesos necesarios para su desarrollo.
Cláusula 20 – Forma de pago (intervención funcional)	Los pagos se tramitarán con intervención de la UNIDAD en el seguimiento de la ejecución contractual.
Cláusula 27 – Actas de recibo de obra	El acta de recibo será suscrita entre el interventor, la UNIDAD y el contratista. Las actas serán suscritas por el interventor y la UNIDAD.
Cláusula 28 – Seguimiento e interventoría	Corresponde a la UNIDAD la coordinación y seguimiento técnico, administrativo y financiero del contrato.
Cláusula 29 – Multas	La Unidad podrá imponer multas por incumplimiento
Cláusula 30 – Caducidad	La UNIDAD está habilitada para declararla
Cláusula 30 – terminación unilateral	La UNIDAD está habilitada para declararla
Cláusula 32 -Modificación unilateral	La UNIDAD está habilitada para adoptarla
Cláusula 32 – Liquidación	El contrato será liquidado con intervención de la UNIDAD en los términos legales.
Cláusula 34 – Dirección del contrato	La UNIDAD tendrá a su cargo la dirección y control del desarrollo contractual.

La Sala advierte, en primer lugar, que, conforme al propio contrato, la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública fue definida como la responsable del cumplimiento de las obligaciones frente al contratista, de acuerdo con lo previsto en la cláusula 1.28 de las condiciones generales y en la cláusula 8, lo cual delimita de manera expresa su posición dentro de la relación contractual, como centro de imputación frente a las circunstancias que se derivaran de la responsabilidad. A ello se suma que fue dicha entidad la encargada de suscribir el contrato, en cuanto la funcionaria que lo celebró actuó en su calidad de directora de la Unidad, lo que evidencia que a esta le correspondió exteriorizar la voluntad contractual de la administración.

La verificación de las cláusulas contractuales en las que se hace referencia a la Unidad permite advertir que las mismas se orientan a la asignación de funciones de gestión y conducción del contrato, en la medida en que se le encomendó el control de su ejecución -imposición de multas, caducidad, terminación e interpretación unilaterales- la coordinación de la interventoría, la suscripción de actas y demás documentos

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

derivados de su desarrollo, así como el seguimiento técnico, administrativo y financiero, y la participación en las actuaciones de cierre y liquidación.

En su conjunto, estas disposiciones permiten identificar a la Unidad como la instancia encargada de la dirección, ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales frente al contratista, a lo largo de las distintas fases del negocio jurídico. Por lo demás, con ocasión de las cláusulas así reguladas, dicha unidad suscribió el acta de recibo final de la obra (fl. 185 a 190 c. 1) y la liquidación del contrato (f.190 a 196 c. 1).

13. De las conclusiones expuestas se desprende que el contrato fue estructurado de manera tal que la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública asumió la condición de parte contractual frente al contratista, en cuanto a esta, como entidad con personería jurídica, al suscribir el contrato y representar la voluntad de la administración departamental, le correspondió la dirección, ejecución y, de manera expresa, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del negocio jurídico. En efecto, el clausulado no solo le asignó las funciones de gestión, control y desarrollo del contrato, sino que la definió como la instancia responsable de atender las prestaciones debidas al contratista, lo cual permite identificarla como el sujeto que asumió la relación obligacional en su integridad.

Por su parte, la intervención del Departamento del Meta se circunscribió a aspectos de orden presupuestal y financiero, concretamente al giro de los recursos necesarios para atender el pago del contrato. Estas tareas respondieron a la estructura jurídica y a la organización administrativa para entonces vigente, prevista en el Decreto 327 de 2002, cuyo artículo 9 mantuvo en el nivel central funciones como la contaduría, pagaduría y manejo contable, patrimonial y de reservas presupuestales. De este modo, la participación del Departamento en el contrato se explica en su condición de soporte financiero y girador de los recursos, mientras que la Unidad asumió la responsabilidad integral, como parte contractual, frente al contratista en lo relativo a la ejecución, cumplimiento y desarrollo de las obligaciones derivadas del contrato.

En tal sentido, las referencias al Departamento en el clausulado no alteran la configuración del vínculo contractual, pues dichas funciones de pago no comportan la asunción de obligaciones contractuales autónomas, las cuales, en todo caso, continuaron radicadas en cabeza de la Unidad como responsable frente al contratista.

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

La Sala encuentra que la apelación construye su argumento a partir de una lectura fragmentaria de las cláusulas contractuales, al destacar aquellas que aluden al Departamento en su condición de titular presupuestal o beneficiario económico, pero omite aquellas que definen las responsabilidades contractuales y la estructura funcional del contrato y asignan a la Unidad el ejercicio concreto de la actividad contractual.

Por consiguiente, no es jurídicamente admisible derivar la condición de parte contractual exclusivamente de la reiteración nominal del Departamento en determinadas cláusulas, cuando el contrato de obra pública No. 161 de 2002 fue suscrito por la directora de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, entidad descentralizada del orden territorial, titular de la competencia externa en materia de contratación (folios 72 a 112 del cuaderno 1).

Además, del mismo texto contractual se desprende que las funciones esenciales de ejecución, control y liquidación, así como la responsabilidad frente al contratista fueron radicadas en una entidad dotada de personería jurídica propia, que además expresó la voluntad de la administración de obligarse, conforme a la normativa vigente -Decreto 327 de 2002-. En tales condiciones, la Sala concluye que la interpretación propuesta por la apelación no se compadece con una lectura integral y sistemática del acuerdo de voluntades, por lo que no puede concluirse que el ente territorial fue parte del contrato.

14. En la demanda, se indicó expresamente que las pretensiones se dirigían contra el Departamento del Meta, representado por el Gobernador. Además, en la pretensión segunda, se pidió que se declarara que la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública, en representación de la Gobernación del Meta, rompió el equilibrio económico contractual del convenio de obra pública No. 161 de fecha 30 de agosto de 2002, en contra de los intereses del contratista CONSORCIO ICEIN S.A. – PUENTES Y TORONES LTDA. (numeral 2.1.). En esa misma pretensión se pidió que, como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Gobernación del Meta a pagar al Consorcio los perjuicios causados (numeral 2.2.).

La Sala advierte que, conforme al contenido de la demanda, la parte actora dirigió de manera expresa sus pretensiones contra el Departamento del Meta, representado por

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

el Gobernador, a quien imputó la responsabilidad derivada del presunto rompimiento del equilibrio económico del contrato de obra pública No. 161 de 2002 y frente a quien solicitó la correspondiente condena al pago de perjuicios. Si bien en el texto de la demanda se hace referencia a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública, ello ocurre en calidad de “*delegada*” y representante del ente territorial -como fue el criterio expuesto a lo largo del proceso por la parte actora-, pero no como sujeto pasivo de las pretensiones.

En ese sentido, aunque el juez contencioso administrativo cuenta con facultades para interpretar la demanda y determinar su verdadero alcance, dicha potestad no puede extenderse hasta el punto de alterar la parte demandada o de integrar oficiosamente al proceso a una entidad distinta que no fue vinculada en debida forma. Por consiguiente, en el presente caso no resulta jurídicamente viable reconducir la demanda para entenderla dirigida contra la Unidad Administrativa Especial, cuando las pretensiones fueron formuladas de manera clara y directa contra el Departamento del Meta.

Por lo demás, el actor no señaló en su apelación que la demanda sí podía entenderse dirigida contra la mencionada unidad. Por el contrario, su actuación se limitó a insistir en que la parte contractual y, por ende, la legitimada por pasiva era el Departamento del Meta.

15. Con fundamento en lo expuesto, como la demanda se dirigió en contra del Departamento del Meta, que no fue parte del contrato, no hay legitimación en la causa por pasiva, lo que impone confirmar la sentencia de primera instancia.

Costas

16. De conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

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

Radicación: 50001233100020051033400 (54.116)
Actor: Consorcio ICEIN S.A. - Puentes y Torones Ltda.

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 10 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en virtud de las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE²⁵
NICOLÁS YEPES CORRALES

²⁵ Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.
GVG