



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

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 20001-23-39-003-2013-00174-01(58684)**

**Actor: MAURICIO ANTONIO GALOFRE AMÍN Y OTRO**

**Demandado: DEPARTAMENTO DEL CESAR**

**Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

APELACIÓN DE AUTOS EN CPACA-EI Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que ponga fin al proceso. LITISCONSORTES CUASINECESARIOS-Las aseguradoras podrán concurrir como litisconsortes cuasinecesarios en los procesos en los que se demanda la nulidad del acto que declara la ocurrencia del siniestro. LITISCONSORTES CUASINECESARIOS- La intervención se produce por iniciativa propia, pero al quedar integrado el litisconsorcio cuasinecesario se regula como la situación de los litisconsortes necesarios. VIGENCIA DE LA LEY PROCESAL-Como el término comenzó a correr antes de la entrada en vigencia del CPACA, aplica el CCA. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL-Es obligatoria cuando se declara la caducidad del contrato estatal. CADUCIDAD EN CONTROVERSIAS CONTRACTUALES-En los contratos que requieran liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, el término de caducidad se contabiliza desde la ejecutoria del acto que la apruebe. PRO ACTIONAE-Cuando no hay certeza de la fecha de ocurrencia del incumplimiento de la obligación de liquidar la excepción de caducidad se debe decidir en la sentencia.

Mauricio Antonio Galofre Amín, en nombre propio y en representación de la unión temporal Sabaneta, a través de apoderado judicial, formuló **demanda** de controversias contractuales contra el departamento del Cesar, para que se declarara el incumplimiento del contrato de obra n°. 1400 de 2009; la nulidad de la Resolución n°. 003405 de 2010 y de las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra ese acto administrativo que declaró la caducidad del contrato y la ocurrencia del siniestro; y para que se reconocieran a su favor los perjuicios morales y materiales por un valor de \$2.168.108.766. La parte demandante solicitó que se citara como litisconsortes al otro integrante de la unión temporal, Maquinaria, Ingeniería y Construcciones SA -Mainco SA, y a la aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa. El Tribunal **admitió** la demanda y ordenó notificar el auto admisorio a Mainco S.A. y a la aseguradora Solidaria porque tenían interés directo en el resultado del proceso. El Tribunal **terminó** el proceso por **desistimiento de la demanda**. Estimó que la solicitud del demandante no hizo mención expresa al desistimiento de la demanda, pero



consideró que esa solicitud debía interpretarse en ese sentido, porque la apoderada de la demandante tenía facultades para desistir y manifestó su voluntad de terminar el proceso. La aseguradora Solidaria solicitó **aclaración** de esa providencia para que se indicara si el proceso también terminaba frente a ella. Luego, el Tribunal **aclaró** que los efectos de la terminación del proceso se extendían a la aseguradora Solidaria, pues como era un litisconsorte cuasinecesario y no compareció al proceso dentro del término que tenía para presentar la demanda, operó el fenómeno preclusivo de la caducidad y el proceso no podía continuar frente a sus pretensiones. La aseguradora esgrimió, en el **recurso de apelación**, que no operó la caducidad, porque la resolución que liquidó unilateralmente el contrato no estaba ejecutoriada, pues no se había resuelto un recurso de reposición que interpuso contra ese acto. Agregó que la solicitud de terminación del demandante no cobijaba a Mainco S.A. porque fue vinculado de oficio, es litisconsorte necesario y actúa a través de un apoderado propio.

1. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 del CPACA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos. En consonancia, el numeral 3° del artículo 243 del CPACA prevé que el auto que ponga fin al proceso es susceptible del recurso de apelación y será decidido por el Magistrado Ponente, conforme al artículo 125 del mismo código. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión mayor asciende a \$662.738.510, suma que supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 152 numeral 5° del CPACA, esto es, \$294.750.000<sup>1</sup>.

2. El artículo 224 del CPACA prevé que cualquier persona que tenga interés directo en el proceso podrá pedir que se la tenga como litisconsorte desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera el auto que fije fecha para la audiencia inicial. A su vez, el artículo 62 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, dispone que podrán intervenir en el proceso como litisconsortes cuasinecesarios de una parte y con las mismas facultades de esta, quienes sean

---

<sup>1</sup> Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2013, \$589.500, por 500.



titulares de una determinada relación sustancial a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso. La intervención se produce por iniciativa propia, pero al quedar integrado el litisconsorcio cuasinecesario se regula como la situación de los litisconsortes necesarios, incluida la comunidad de suerte y unanimidad para disponer de los derechos en litigio.

Las aseguradoras pueden concurrir como litisconsortes cuasinecesarios en los procesos en los que se demanda el acto que declara la ocurrencia del siniestro cubierto por una póliza de seguros constituida a favor de una entidad pública, siempre y cuando no haya operado la caducidad de sus pretensiones<sup>2</sup>.

3. El fenómeno de caducidad para demandar se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces. Término que, como ha señalado la jurisprudencia, está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar ante las autoridades competentes. La caducidad tiene lugar justamente cuando expira ese término perentorio fijado por la ley. En los eventos en que no es clara la fecha a partir de la cual se debe iniciar el cómputo del término de la caducidad se debe continuar con el proceso para que el juez al momento de fallar, luego de hacer el análisis probatorio correspondiente, vuelva sobre este punto y establezca con certeza la fecha a partir de la cual se debe contabilizar el término de caducidad<sup>3</sup>.

El artículo 40 de la Ley 153 de 1887, dispone que los términos se rigen por las leyes vigentes al momento en que empiezan a correr. Como el término empezó a contarse desde el 31 de marzo de 2011, la ley aplicable es el Código Contencioso Administrativo. De conformidad con el literal d) numeral 10 del artículo 136 del CCA, en los contratos que requieran liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración el término para formular la acción de controversias contractuales es de 2 años contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe.

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de febrero de 2012, Rad. n° 20.810 [fundamento jurídico 5].

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 9 de marzo de 2000, Rad. n° 17.447 [fundamento jurídico B].



4. El artículo 18 de la Ley 80 de 1993 dispone que el acto administrativo que declare la caducidad de un contrato estatal lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre. Esa declaratoria será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

5. El departamento del Cesar por Resolución n°. 003405 del 13 de agosto de 2010 declaró la caducidad del contrato de obra n°. 1400 de 2009 y ordenó su liquidación. Esa resolución quedó en firme el 30 de marzo de 2011 cuando se notificó el acto administrativo que resolvió el último recurso interpuesto en su contra (f. 408 c.2), de conformidad con el artículo 62.2 de CCA.

Las partes pactaron en la cláusula 37 del contrato 4 meses como plazo de liquidación bilateral (f. 183 y 179 c.1) que se extendió desde el 31 de marzo de 2011 hasta el 1 de agosto de 2011, día hábil siguiente a la expiración del plazo (art. 62 del Código de Régimen Político y Municipal). Por su parte, el término de 2 meses para la liquidación unilateral (art. 11 de la Ley 1150 de 2007) se extendió desde el 2 de agosto al 3 de octubre de 2011, día hábil siguiente a la expiración del plazo. El 6 de septiembre de 2011, el departamento demandado por resolución liquidó unilateralmente el contrato de obra (f.576-588 c.2), el 22 de septiembre siguiente notificó ese acto a la aseguradora Solidaria y el 29 de septiembre de 2011 la aseguradora interpuso recurso de reposición (f. 589-601 c.2). El recurso no ha sido decidido, según lo afirmó la aseguradora Solidaria en su escrito de intervención procesal (f. 436 c. 2) y en el proceso no hay prueba que evidencie lo contrario.

Como la administración liquidó oportuna y unilateralmente el contrato y las pruebas que obran en el expediente no permiten establecer la fecha de ejecutoria del acto administrativo que aprobó la liquidación, en este momento procesal no se puede establecer con certeza la fecha a partir de la cual se debe empezar a contar el término para formular en tiempo la demanda. Por ello, se modificará la decisión apelada para que el proceso continúe. El Tribunal deberá decidir sobre la caducidad en la sentencia.

6. La aseguradora Solidaria como litisconsorte cuasinecesario por activa tiene interés para apelar la providencia que declaró la terminación del proceso y la parte



5

Expediente n°. 58.684

Demandante: Mauricio Antonio Galofre Amin y otro  
Revoca caducidad y terminación del proceso

demandante integrada también por Mauricio Galofre y la unión temporal Sabaneta no podían disponer de los derechos en litigio porque se requiere unanimidad.

### RESUELVE

**PRIMERO. REVÓCANSE** los autos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cesar que terminaron el proceso y declararon la caducidad y **CONTINÚESE** el proceso.

**SEGUNDO.** En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

CAM/SG/PT/6C

