



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00317-01 (56599)

Actor: CICON S.A.S. Y OTROS

Demandado: FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (FONTIC) Y MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (LEY 1437 DE 2011)

Temas: LITISCONSORCIO CUASINECESARIO - relación entre el contratista multado o sancionado mediante acto administrativo y la compañía aseguradora garante del cumplimiento de las obligaciones del contrato / OPORTUNIDAD DE LOS LITISCONSORTE CUASINECESARIOS PARA EJERCER PRETENSIONES - antes de que opere el fenómeno procesal de la caducidad / ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN DEL LITISCONSORTE CUASINECESARIO - su comparecencia (sin pretensiones) no se encuentra supeditado al fenómeno de la caducidad - toma el proceso en el estado en que se encuentra al momento de su vinculación.

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por las sociedades Segurexpo de Colombia S.A. y Royal & Sun Alliance Seguros (Colombia) S.A. contra el auto del 17 de noviembre de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual negó la solicitud de intervención de las mencionadas compañías aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

por activa.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 12 de diciembre de 2014, las sociedades CICON S.A.S. y KMA CONSTRUCCIONES, integrantes del Consorcio Telecomunicaciones de Colombia (en adelante Contecol), presentaron demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra el Fondo de Tecnologías de la Información (en adelante Fontic) y la Nación - Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 0061 del 24 de enero de 2012 y No. 001316 del 15 de agosto de 2012, por medio de las cuales se declaró responsable al contratista por un incumplimiento respecto de las obligaciones contenidas en el contrato de Fomento No. 444 de 2008 y, como consecuencia de ello, se le impuso una multa.

A título de restablecimiento del derecho, se solicitó que fueran retrotraídos los efectos patrimoniales relacionados con la imposición de multa y demás sanciones contenidas en los actos administrativos demandados.

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

El 20 de noviembre de 2008, Contecol y Fontic suscribieron el contrato de fomento No. 444, cuyo objeto consistía en *“la asignación modal de unos recursos estatales de fomento del Fondo de Comunicaciones al contratista, que este último recibirá y tendrá como propios con la obligación de utilizarlos por su cuenta y riesgo, para el desarrollo del Banco de Proyectos del programa Compartel de Conectividad en Banda Ancha, que comprende la planeación, instalación, configuración, operación, mantenimiento y prestación del servicio de conectividad a internet en banda ancha de las 1259 Instituciones Públicas incluidas en los proyectos adjudicados, durante 26 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato, en los términos y condiciones establecidos (...)”*.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

El mencionado contrato fue objeto de varias modificaciones y adiciones. En desarrollo de su objeto, el interventor recomendó a la entidad la imposición de multas al contratista por el incumplimiento de algunas obligaciones a su cargo.

Mediante Resolución No. 061 de 2012, Fontic declaró responsable a Contecol por el incumplimiento respecto de la no entrega de los soportes para el levantamiento de pendientes para 845 instituciones públicas y, como consecuencia de ello, le impuso una multa por un valor de \$2.263'737.660.

Contra esa decisión Contecol interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 1316 de 2012, acto administrativo que confirmó la decisión relacionada con el incumplimiento pero, según se dijo, redujo la multa impuesta al valor de \$1.226'436.805.

2. Trámite procesal previo a la expedición del auto apelado

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 8 de abril de 2015, providencia que fue notificada a la entidad demandada, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.

Mediante escrito de fecha 22 de junio de 2015 las sociedades Segurexpo de Colombia S.A. y Royal & Sun Alliance Seguros (Colombia) S.A., a través de apoderado, solicitaron su vinculación al proceso en calidad de litisconsortes cuasinecesarios por activa, en atención a que figuran como garantes del contrato que dio origen a la presente controversia, en virtud de la póliza tomada por el contratista a quien se le declaró el incumplimiento y se le impuso la multa.

De manera subsidiaria, las compañías aseguradoras solicitaron que, en el evento de que no se les vinculara como litisconsortes cuasinecesarios, se les permitiera intervenir en el proceso en calidad de coadyuvantes de la parte demandante¹.

¹ Folios 226 a 254 del cuaderno principal.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

3. El auto apelado

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 17 de noviembre de 2015, negó la solicitud de intervención formulada por las compañías aseguradoras por las siguientes razones:

i) Sostuvo que no se estaba en presencia de un litisconsorcio “*necesario*”, dado que era posible proferir sentencia con las partes vinculadas a través del auto admisorio de la demanda, esto es, con el contratista y con la entidad pública demandada.

ii) Adicionalmente, indicó que las compañías aseguradoras no agotaron el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial y que, para el momento de la presentación de la solicitud de vinculación como litisconsortes, ya había operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales respecto de ellas².

4. El recurso de apelación

Inconformes con la anterior decisión, las sociedades interesadas en su vinculación al proceso interpusieron recurso de apelación.

Como sustento de su oposición indicaron que fueron vinculadas al trámite de la conciliación prejudicial promovido por el contratista aquí demandante, razón por la cual, en su criterio, se suspendió el término de caducidad respecto de ellas; aspecto que, según se indicó, no fue tenido en cuenta por el Tribunal de primera instancia.

Adujeron que la solicitud de vinculación resultaba procedente por cuanto se formuló antes de la expedición de la sentencia de primera instancia.

² Folios 381 a 383 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

Por último, afirmaron que el Tribunal *a quo* no se pronunció respecto de la petición subsidiaria de permitir su comparecencia al proceso en calidad de coadyuvantes del extremo demandante, razón por la cual solicitaron que, en caso de no acceder a su vinculación como litisconsortes cuasinecesarios, se les permita intervenir en calidad de terceros interesados en las resultas del proceso.

Con fundamento en lo anterior, solicitaron que el auto sea revocado y, como consecuencia de ello, se permita su intervención en el proceso, ya sea como litisconsortes cuasinecesarios o como coadyuvantes³.

II. CONSIDERACIONES

1. La procedencia del recurso de apelación y la competencia del Despacho para su decisión

El recurso de apelación es procedente, pero no por las razones ni por el fundamento legal expuesto por el Tribunal de primera instancia -artículo 243 del CPACA-, sino por expresa disposición del artículo 226 del mencionado cuerpo normativo, a cuyo tenor:

*“El auto que acepta la solicitud de intervención en primera instancia será apelable en el efecto devolutivo, **y el que la niega en el suspensivo (...)**” (Se destaca).*

En este orden de ideas, el recurso de apelación contra el auto que negó la intervención de las compañías aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios resulta procedente y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA⁴, el Despacho tiene competencia funcional para conocer del presente asunto.

³ Folios 393 a 417 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁴ “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica”.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

2. Caso concreto

En orden a resolver el recurso interpuesto, el Despacho efectuará el análisis de los siguientes temas: i) litisconsorcio cuasinecesario entre el contratista multado a través del acto administrativo demandado y las compañías aseguradoras garante del cumplimiento del contrato; ii) la solicitud de vinculación de las compañías aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios y su oportunidad para ejercer pretensiones y iii) la aceptación de la vinculación de las aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios en el proceso y el alcance de su intervención en tal calidad.

2.1. Litisconsorcio cuasinecesario entre el contratista multado mediante acto administrativo cuya nulidad se pretende y las compañías aseguradoras garantes del contrato

El Despacho parte por señalar que el Tribunal consideró que en este caso no se presentaba un litisconsorcio “*necesario*”, cuando ello no fue planteado en ningún momento por las compañías aseguradoras (Segurexpo S.A. y Royal & Sun Alliance S.A.), sociedades que, con fundamento en un pronunciamiento de esta Corporación, manifestaron su intención de acudir al proceso como litisconsortes **cuasinecesarios**.

Así, partiendo de la premisa de que en este caso lo que se pretendió fue la vinculación al proceso de las compañías aseguradoras en calidad de litisconsortes cuasinecesarios, el Despacho pasa a pronunciarse de la siguiente manera.

Las compañías aseguradoras, recurrentes en el caso bajo estudio, figuran como garantes del contrato de fomento No. 444 de 2008, celebrado entre Contecol y Fontic, en virtud de las pólizas de cumplimiento⁵ tomadas por el contratista en el marco del mencionado acuerdo de voluntades.

⁵ Folios 326 a 331 del cuaderno principal.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

Pues bien, el hecho de que la entidad pública contratante declarara el incumplimiento e impusiera multa al consorcio contratista, supone la posibilidad de que se afecte la póliza que ampara esta eventualidad, de ahí que pueda sostenerse que la decisión de fondo que se profiera en el presente litigio tiene la virtualidad de afectar -favorable o desfavorablemente- los intereses de las sociedades aseguradoras.

La situación puesta de presente impone estudiar la configuración de un litisconsorcio cuasinecesario por activa, tema respecto del cual se ha pronunciado esta Sección del Consejo de Estado, entre otras oportunidades, en decisión proferida dentro del expediente 29.857, de la cual se extraen las siguientes consideraciones:

“La Sala ha tenido la oportunidad de referirse a la relación jurídica existente entre el contratista y la compañía aseguradora que expide la póliza que constituye la garantía única de su cumplimiento en un contrato estatal, cuando se pretende la nulidad del acto administrativo que declara la ocurrencia del siniestro y la hace efectiva; y se ha concluido que no puede encuadrarse ni en el litisconsorcio facultativo ni en el necesario, en la medida en que el vínculo jurídico que hay entre ambos hace que en efecto la decisión que se tome en el sentido de sacar o no de la vida jurídica el acto administrativo tendrá el mismo efecto para ambos, pero ello no quiere decir que deban los dos concurrir al proceso para su validez, con lo que se estaría hablando de un litisconsorcio cuasinecesario. (...) Como puede verse, en un caso como el analizado, no era necesario citar al proceso al contratista, ya que la relación que comparte con la aseguradora se enmarca en un litisconsorcio cuasinecesario”⁶ (Se destaca).

En este caso, encuentra el Despacho que la Resolución No.1316 de 2012 afectó la póliza de cumplimiento otorgada por las compañías aseguradoras, dado que en el artículo tercero del mencionado acto administrativo se dispuso:

“Ordenarle al Consorcio Telecomunicaciones de Colombia y a Segurexpo de Colombia S.A. y Royal & Sun Alliance, estos últimos en su calidad de garantes del cumplimiento de las obligaciones del contratista derivadas del contrato 00444 de 2008 en virtud de la póliza de cumplimiento No. 00012953, expedida

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 27 de marzo de 2014, M.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación número: 25000-23-26-000-2001-02301-01(29857).



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

por Segurexpo de Colombia S.A., con cobertura del 70% y royal & Sun Alliance con cobertura del 30%, que procedan al pago de la multa impuesta dentro de los cinco días hábiles siguientes a la firmeza del presente acto (...)”⁷.

Con fundamento en lo anterior, es dable concluir que en el caso bajo estudio se configura un litisconsorcio cuasinecesario por activa entre el contratista y las compañías aseguradoras garantes del cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato 444 de 2008.

2.2. La solicitud de vinculación de las compañías aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios y su oportunidad para ejercer pretensiones

Las sociedades Segurexpo de Colombia S.A. y Royal & Sun Alliance Seguros S.A. solicitaron su vinculación al proceso en calidad de litisconsortes cuasinecesarios del contratista demandante y, en tal virtud, formularon las mismas pretensiones declarativas, relacionadas con la nulidad de los actos administrativos que impusieron multa por un supuesto incumplimiento y, como consecuencia de ello, afectó la póliza que amparaba esta eventualidad.

En el auto apelado el Tribunal negó la petición y, para tal efecto, adujo que al momento de su presentación ya había operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales, aunado al hecho de que no se acreditó el cumplimiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para ejercer este tipo de pretensiones.

Para pronunciarse respecto de la procedencia y oportunidad en la presentación de la solicitud, el Despacho considera pertinente aludir a las previsiones que sobre la materia contienen tanto el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) como el Código General del Proceso (CGP).

Así, el artículo 224 del CPACA, en relación con la vinculación de litisconsortes, dispone lo siguiente:

⁷ Folios 316 y 317 del cuaderno principal.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

“Desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera el auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial, en los procesos con ocasión de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa, cualquier persona que tenga interés directo, podrá pedir que se la tenga como coadyuvancia o impugnadora, litisconsorte o como interviniente as excludendum.

“(..).

“En los litisconsorcios facultativos y en las intervenciones ad excludendum es requisito que no hubiere operado la caducidad. Igualmente, se requiere que la formulación de las pretensiones en demanda independiente hubiera dado lugar a la acumulación de procesos”.

A su turno, el artículo 62 del CGP, aplicable por remisión normativa del artículo 306 del CPACA⁸, en punto de los litisconsortes cuasinecesarios, prevé:

“ARTÍCULO 62. LITISCONSORTES CUASINECESARIOS. *Podrán intervenir en un proceso como litisconsortes de una parte y con las mismas facultades de esta, quienes sean 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.*

“Podrán solicitar pruebas si intervienen antes de ser decretadas las pedidas por las partes; si concurren después, tomarán el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención”.

Ahora bien, desde el punto de vista de la doctrina, resulta pertinente señalar que el profesor Hernán Fabio López Blanco, en lo atinente a esta modalidad de vinculación, expuso:

*“Sobre la intervención de este litisconsorte [se refiere al cuasinecesario] no existe problema alguno, dado que le afecta la sentencia, pero su presencia no es condicionante para la validez de esta **y es por eso que en cualquier estado del proceso, podrá presentar su petición**, sin que se requiera demanda, solicitando se le reconozca como tal y, de ser el caso, aportando las pruebas que acreditan esa calidad, si, como es lo frecuente, estas no obran ya en el proceso; **si es aceptado, porque el juez debe pronunciarse acerca de si es viable su intervención, vendrá a integrarse en la parte correspondiente, gozando a partir de dicho momento de unos derechos***

⁸ Toda vez que la Ley 1437 de 2011 no contiene regulación específica respecto del litisconsorcio cuasinecesario.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

procesales idénticos a los de los litisconsortes necesarios pero eso sí, tomando el proceso en el estado en que se halle cuando voluntariamente se presenta⁹ (Se destaca).

Con fundamento en las citas normativas y doctrinales expuestas en precedencia, resulta válido concluir que la persona que pueda verse afectada, favorable o desfavorablemente, con los efectos de la sentencia, se encuentra facultada para acudir al proceso mediante esta figura procesal.

Precisado lo anterior, debe señalarse que para que el litisconsorte cuasinecesario pueda intervenir en el proceso con todas las prerrogativas de la parte activa -y así ejercer pretensiones propias-, su vinculación en tal calidad debe solicitarse antes de que opere el fenómeno procesal de la caducidad. Esto ha dicho la Sala:

*“(...) si bien la aseguradora o el asegurado contratista, según el caso, no requieren ser citados al proceso, pues basta que uno solo de ellos demande, **quien no lo haga puede concurrir e intervenir en el proceso en el estado en que se encuentre, antes de dictarse fallo de única o de segunda instancia (...), y con todas las prerrogativas de la parte activa siempre que respecto de ella no haya operado la caducidad para ventilar en sede judicial sus pretensiones**, porque hay que recordar que, al contrario de lo que sucede con la nulidad, los efectos del restablecimiento del derecho dispuestos en la sentencia solo aprovechan a quien hubiera intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor, **intervención que, por supuesto, debe hacerse antes de que se hubiese configurado dicho fenómeno procesal de la caducidad**”*¹⁰ (Destaca el Despacho).

Bajo esa óptica, el estudio de las pretensiones del litisconsorte cuasinecesario está condicionado, desde el punto de vista procesal, por la presentación oportuna de la solicitud, la cual, en el presente caso, no es otra distinta a que se efectúe dentro del término de caducidad para el ejercicio del medio de control de controversias contractuales.

⁹ López Blanco, Hernán Fabio. Código General del Proceso. Ed. Dupré, 2016, págs. 369 y 370.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 23 de febrero de 2012, expediente 20.810, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

Dicho de otra manera, una interpretación armónica de las disposiciones normativas citadas en precedencia, bajo la óptica de su filosofía y del alcance que pretende, permite establecer que la formulación de pretensiones por parte de los litisconsortes cuasinecesarios del extremo activo de la controversia está supeditada al ejercicio oportuno de su derecho de acción, es decir, dentro del término de caducidad previsto en la norma para el medio de control al que se acuda en cada caso, el cual para la presente controversia es de naturaleza contractual.

Así, la filosofía del artículo 224 del CPACA da lugar a concluir que la caducidad, como presupuesto procesal, debe analizarse en los eventos en los cuales un litisconsorte acude al proceso ejerciendo pretensiones, independientemente de los requisitos propios para aceptar su intervención como facultativo o cuasinecesario.

2.2.1. Caducidad de las pretensiones contractuales formuladas por las aseguradoras que solicitan su vinculación al proceso como litisconsortes cuasinecesarios

Como las compañías aseguradoras elevaron pretensiones en su escrito de vinculación como litisconsortes cuasinecesarios¹¹, se hace necesario determinar si esa solicitud se presentó antes de que operara el fenómeno procesal de la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

El CPACA establece unas reglas especiales a las cuales debe acudir con el fin de determinar el momento a partir del cual debe iniciar el cómputo de la caducidad cuando la demanda tiene origen en un contrato. Entre esas reglas o supuestos especiales se encuentra una que hace relación a los contratos que requieren del trámite de la liquidación, acto contractual que viene a ser el punto de referencia para realizar el cómputo del término máximo para ejercer el derecho de acción en esos eventos.

¹¹ Consistentes en la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados por el contratista y, como consecuencia, la restitución de las sumas que paguen o llegaren a pagar por la ejecución o exigibilidad de las mencionadas resoluciones.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

En efecto, en la cláusula vigésima del contrato No. 00444 de 2008, las partes pactaron la liquidación de ese negocio jurídico en los siguientes términos:

“25.1. Liquidación de mutuo acuerdo: al producirse cualquiera de las causas de terminación del contrato se procederá a su liquidación en un plazo máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ocurrencia del hecho o acto que genera la terminación. La liquidación por mutuo acuerdo se hará por acta firmada por las partes, en la cual deben constar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar y los acuerdos, transacciones y conciliaciones que alcancen las partes para poner fin a las posibles divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

“(..).

“25.2. Liquidación unilateral por parte de la entidad contratante. En el evento en que el operador no concurra a la liquidación de común acuerdo o no se llegue a acuerdo entre la entidad contratante y el operador, la liquidación será practicada unilateralmente por parte de la entidad contratante dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo señalado anteriormente para la liquidación de común acuerdo y se adoptará mediante acto administrativo motivado (...)”¹².

Ahora bien, para determinar la fecha en que las partes debían liquidar el contrato, se hace necesario establecer, previamente, la época en que finalizó el negocio jurídico, con el propósito de establecer si la demanda se formuló dentro de la oportunidad legal prevista para ello.

Una de las causas de terminación del contrato, contenida en la cláusula vigésima primera, tiene que ver con el vencimiento del plazo de ejecución; al respecto debe señalarse lo siguiente:

El literal a) de la mencionada cláusula previó que el contrato terminaría una vez transcurridos veintiséis (26) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio¹³, siempre y cuando su vigencia no fuera suspendida o prorrogada.

¹² Folio 55 del cuaderno principal.

¹³ Documento que se suscribió el 22 de diciembre de 2008 (folio 131 vuelto del cuaderno principal).



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

El plazo de ejecución fue prorrogado mediante otrosí No. 2¹⁴, pero fundamentalmente a través del otrosí No. 5, documento en el cual se estipuló que la etapa de operación finalizaría el **16 de agosto de 2012**¹⁵, razón por la cual se concluye que esta fecha es el punto de partida para contabilizar el término con el que contaban las partes para la liquidación bilateral y, en su defecto, para la liquidación unilateral a cargo de la entidad contratante.

Teniendo en cuenta que en el expediente no obra prueba documental que permita establecer que el contrato No. 00444 de 2008 fue objeto de liquidación -bilateral ni unilateral-, el Despacho concluye que el término de caducidad debe computarse a partir del fenecimiento del término de seis meses pactado por las partes para tal efecto, de ahí que el estudio de este presupuesto procesal resultaba procedente a partir del 16 de febrero de 2013, de tal suerte que las pretensiones de naturaleza contractual caducaban el 16 de febrero de 2015.

No obstante lo anterior, el Despacho encuentra que el término de caducidad, de conformidad con en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, se suspendió el 13 de agosto 2014, porque ese día se presentó la solicitud de conciliación prejudicial -a la cual fue vinculada Segurexpo de Colombia S.A.-, diligencia que, según la constancia expedida por el Ministerio Público, se realizó el 7 de noviembre del mismo año, pero las partes involucradas no llegaron a ningún acuerdo, por lo que se declaró fallida.

En ese contexto, el término de caducidad se suspendió cuando faltaban seis (6) meses y tres (3) días para que operara ese fenómeno procesal, y se reanudó al día siguiente de la expedición de la constancia de agotamiento del trámite conciliatorio, esto es, a partir del 8 de noviembre de 2014 hasta el **10 de mayo de 2015**, cuando finalizaron los dos años del término de caducidad.

En este orden de ideas, al momento de **la solicitud de vinculación como litisconsortes cuasinecesarios**, la cual fue presentada el 22 de junio de 2015, ya

¹⁴ Folio 89 del cuaderno principal.

¹⁵ Folio 127 del cuaderno principal.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

había operado el fenómeno de la caducidad, en lo que se refiere a las pretensiones que las compañías aseguradoras habían elevado en ese escrito.

Así las cosas, se impone concluir que las pretensiones formuladas por las compañías aseguradoras que solicitaron su vinculación al proceso en calidad de litisconsortes cuasinecesarios no serán estudiadas al momento de resolverse el fondo de la controversia; sin embargo, esta situación no es óbice para permitir su intervención en este proceso en esa calidad, tal y como se verá más adelante.

2.2.2. Agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad por parte de las aseguradoras que pretenden su vinculación al proceso como litisconsortes cuasinecesarios

Respecto del agotamiento de la conciliación prejudicial, el Despacho observa que el Tribunal *a quo* sostuvo que la solicitud de vinculación se presentó de manera extemporánea, aunado al hecho de que las compañías aseguradoras no agotaron este requisito de procedibilidad para el ejercicio del medio de control de controversias contractuales.

Precisamente, uno de los argumentos del recurso de apelación consistió en señalar que, previo a ejercer el medio de control de controversias contractuales, las compañías aseguradoras fueron vinculadas a la conciliación prejudicial que adelantó la parte demandante en el presente asunto, aspecto que no fue tenido en cuenta por el tribunal *a quo* al momento de proferir la decisión que negó su vinculación al proceso.

En el expediente se evidencia que Segurexpo de Colombia S.A. fue vinculada al trámite de la conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación e intervino en la diligencia promovida por el contratista demandante¹⁶; sin embargo, aun cuando ello no hubiese ocurrido, en criterio del Despacho este requisito no puede ser impuesto al litisconsorte cuasinecesario, por la elemental razón de que al momento de su vinculación recibe el proceso en el estado en que se encuentra -

¹⁶ Folios 400-401 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

artículos 62 y 70 del CGP-, circunstancia que supone que las actuaciones que precedieron su intervención ya surtieron efectos.

A manera de conclusión, resulta válido afirmar que en vista de que la norma procesal -tanto el CPACA como el CGP- no contempló la exigencia del requisito referido por el Tribunal, esa interpretación resultó restrictiva y desfavorable a la parte interesada en su vinculación, sin que existiera sustento jurídico para ello; razón por la cual la conclusión a la que arribó el *a quo* no será acogida en esta instancia y, por ende, el Despacho colige que la naturaleza de este tipo de intervención procesal no impone el agotamiento de la conciliación prejudicial¹⁷, pues se reitera que el litisconsorte cuasinecesario llega al proceso en la etapa en que este se encuentre y, en el caso bajo estudio, sin pretensiones autónomas e independientes, como se explicó con antelación.

2.3. La aceptación de la vinculación de las aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios en el proceso y el alcance de su intervención en tal calidad

Pues bien, el hecho de que haya operado la caducidad al momento de presentarse la vinculación de las compañías aseguradoras, no implica que no pueda aceptarse su comparecencia a este proceso en calidad de litisconsortes cuasinecesarios, pues ese fenómeno procesal, tal y como se dijo en precedencia, únicamente tiene incidencia en cuanto a las pretensiones que formuló en dicho escrito.

Lo anterior por cuanto la vinculación de Segurexpo de Colombia S.A. y de Royal & Sun Alliance S.A. como litisconsortes cuasinecesarios se solicitó antes de que se dictara auto que fijara fecha para la celebración de audiencia inicial -artículo 224 del CPACA-¹⁸.

¹⁷ Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que aunque no resulta obligatorio el trámite conciliatorio, en este caso Segurexpo de Colombia S.A. intervino en la diligencia prejudicial y, por ello, operó la suspensión de la caducidad en la forma explicada.

¹⁸ "Artículo 224. **Desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera el auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial, en los procesos con ocasión de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa, cualquier persona que tenga interés directo, podrá pedir que se la tenga como coadyuvancia o impugnadora, litisconsorte o como interviniente as excludendum...**" (Se destaca).



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

Así pues, se aceptará la vinculación de esas aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios por activa -pero sin pretensiones- por la relación existente con el contratista demandante en virtud de las pólizas de cumplimiento ya referidas, intervención con la cual, según el artículo 62 del CGP, pueden solicitar pruebas - como en efecto lo hizo la parte interesada¹⁹-, porque hasta el momento no se han decretado las pedidas por las partes, en tanto que la solicitud de vinculación se presentó durante el término de traslado de la demanda.

Como consecuencia de lo anterior, se revocará la decisión del Tribunal *a quo*, a través de la cual negó la intervención de las mencionadas compañías aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios, por las razones aquí expuestas.

Por último, respecto del argumento de la apelación, relacionado con la falta de pronunciamiento del Tribunal *a quo* frente a la petición subsidiaria de Segurexpo de Colombia S.A. y de Royal & Sun Alliance Seguros S.A. -vinculación como coadyuvantes-, encuentra el Despacho que, en efecto, le asiste razón al referir esta omisión en que incurrió la mencionada autoridad judicial.

Sin embargo, comoquiera que se permitirá la intervención en el proceso de las compañías aseguradoras como litisconsortes cuasinecesarios, resulta inane emitir pronunciamiento al respecto, dado que se revocará el auto proferido en primera instancia.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 17 de noviembre de 2015, mediante el cual negó la intervención

¹⁹ Folio 252 del cuaderno principal.



Radicación: 25000233600020150031700 (56599)
Actor: Cicon S.A.S. y otro
Demandado: Mintic y Fontic
Referencia: Controversias contractuales

de las sociedades Segurexpo de Colombia S.A. y Royal & Sun Alliance Seguros (Colombia) S.A. como litisconsortes cuasinecesarios por activa dentro de la presente controversia.

SEGUNDO: En su lugar se dispone **VINCULAR** al proceso, en calidad de **litisconsortes cuasinecesarios por activa**, a las sociedades Segurexpo de Colombia S.A. y Royal & Sun Alliance Seguros (Colombia) S.A., en los términos y bajo las previsiones expuestas en las consideraciones que anteceden.

TERCERO: Por Secretaría de la Sección, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para que continúe con el trámite procesal a su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO