



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C
Consejero ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Número interno: 71465
Radicación: 66001-23-33-000-2023-00023-01
Actor: Inversiones Grúas del Café
Convocado: Municipio de La Virginia-Risaralda
Referencia: Controversias contractuales

APELACIÓN DE AUTOS EN CPACA-El Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que niegue la intervención de terceros. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA-Se pide por quien tenga un derecho legal o contractual para exigir a un tercero el reembolso de un dinero o la reparación de un perjuicio al que se le condene. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA-Procede para que se ordene la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir quien formuló el llamamiento. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA-Eventos en que se puede desestimar para evitar un trámite infructuoso ante la administración de justicia.

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto del 18 de abril de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda–Sala Segunda de Decisión, que desestimó el llamamiento en garantía.

I. ANTECEDENTES

La demanda y el llamamiento en garantía

El 31 de octubre de 2022¹, Inversiones Grúas del Café², a través de apoderado judicial³ y en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, presentó demanda en contra del Municipio de La Virginia con el fin de que se declarara: (i) la existencia del contrato de mínima cuantía No. 015 de 2016 celebrado entre las partes, con el objeto de prestar los servicios de grúas y parqueadero de vehículos inmovilizados por la Secretaría de Tránsito y Movilidad del municipio; (ii) que el acta de liquidación del contrato contiene un pasivo a favor del demandante por valor de

¹ Cfr. SAMAI, índice 1 de primera instancia. En el documento «2_002MENSAJEENVIODEMANDA(.pdf)». La demanda fue radicada inicialmente ante los juzgados administrativos de Pereira, correspondiéndole por reparto al juzgado sexto administrativo, el cual, mediante auto de 2 de febrero de 2023, declaró su falta de competencia por el factor cuantía para conocer el asunto y ordenó remitirlo al Tribunal Administrativo de Risaralda (visible en el documento «6_006AUTOREMITECOMPETENCIA(.pdf)»).

² Establecimiento de comercio, cuyo propietario y representante es el señor Jaime Alexander Fonseca Alfonso, según constan en el certificado de matrícula mercantil de persona natural (visible a páginas 5 a 8 del documento «4_004ANEXOSDEMANDA(.pdf)», índice 1 de primera instancia SAMAI).

³ Cfr. SAMAI, índice 1 de primera instancia. En el documento «4_004ANEXOSDEMANDA(.pdf)», págs. 3 y 4.



\$920'602.830; (iii) la nulidad del «Acto Administrativo Complejo», conformado por el oficio del 26 de febrero de 2021 y la Resolución 116 del 26 de abril de 2021, por las cuales se informó que «revisados los antecedentes del contrato 015 de 2016, tanto en su etapa precontractual como durante su ejecución, y el acta de liquidación para la Administración Municipal, no se tienen pasivos a favor de INVERSIONES GRÚAS DEL CAFÉ» y se resolvió el recurso de apelación que negó el pago de la suma de \$920'602.830, lo que constituye un incumplimiento contractual y, en consecuencia, se condenara el Municipio de La Virginia a los perjuicios causados (transcripción literal)

*(...) de orden material (daño emergente y lucro cesante), el pago de la indexación por la pérdida constante del valor adquisitivo; así como el pago de intereses moratorios, producto del cuidado, amparo y custodia de los automotores entregados por infracciones al Código Nacional de Tránsito a la firma demandante durante los tres (3) años, dos (2) meses y dieciocho (18) días de duración del **Contrato de Mínima Cuantía No. 015 de octubre 10 de 2016** y el tiempo transcurrido entre el día 1 de enero de 2020 y el día 30 de abril del mismo año, fecha para la cual fueron retirados por la Alcaldía de La Virginia los automotores entregados en custodia, de acuerdo con el Acta de Terminación, sin que se realizara el respectivo reconocimiento económico, los cuales ascienden a la suma de novecientos veinte millones seiscientos dos mil ochocientos treinta pesos m/cte (\$920.602.830). Condenar al Municipio de la Virginia Risaralda a pagar a la Sociedad INVERSIONES GRÚAS DEL CAFE las costas del proceso.*

Mediante auto del 18 de agosto de 2023, el Despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de Risaralda admitió la demanda y ordenó notificar a la parte demandada y al Ministerio Público⁴.

El 23 de octubre de 2023, el Municipio de La Virginia contestó la demanda y formuló llamamiento en garantía contra Mapfre Seguros Generales de Colombia y La Previsora S.A. Compañía de Seguros, con fundamento en las pólizas contratadas con esas aseguradoras, en las cuales se «comprometieron a cubrir lo concerniente a pagos dentro de procesos judiciales» y que se encontraban vigentes «por la cobertura de los hechos narrados en el escrito de la demanda»⁵.

Auto objeto de impugnación

El 18 de abril de 2024⁶, el Tribunal Administrativo de Risaralda desestimó el llamamiento en garantía, debido a que si bien el artículo 225 del CPACA señala que

⁴ Cfr. SAMAI, índice 20 de primera instancia.

⁵ Cfr. SAMAI, índice 26 de primera instancia.

⁶ Cfr. SAMAI, índice 29 de primera instancia. Decisión que fue notificada por estado electrónico del 22 de abril de 2024 (visible a índice 32 de primera instancia, SAMAI).



la prosperidad del llamamiento en garantía requiere que quien lo invoque esté asistido del derecho a que el llamado le indemnice por el perjuicio que llegare a sufrir con ocasión del proceso, o a exigirle el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer con ocasión de la sentencia condenatoria, derecho que puede tener su fuente en un contrato o en la ley, lo que implica solamente la verificación de los requisitos formales del escrito de llamamiento; también, se debe contemplar que el artículo 66 del CGP, aplicable por remisión del artículo 227 del CPACA, agrega que se le dará el correspondiente trámite siempre y cuando el juez lo halle procedente, ya que (transcripción literal):

(...) la sentencia no puede ser el único control de procedencia del llamamiento por cuanto en caso de producirse el mismo dentro de determinada actuación judicial y en el evento de ser la sentencia desestimatoria de las súplicas de la demanda, no habría lugar a ejercer control alguno sobre la viabilidad del llamamiento, lo que indica que no es cierto que sea ese momento definitorio del litigio el único indicado para ello, más cuando debe existir una relación legal o contractual que dé asidero a la solicitud de vinculación.

Así pues, para este Tribunal en virtud de lo señalado en el artículo 66 del CGP, para determinar la procedencia del llamamiento en garantía, no basta únicamente con acoger la manifestación que por parte del llamante se realice en torno a la relación jurídica sustancial que predique con el llamado, sino que por parte del Juez se deberá examinar si dicha relación en efecto se encuentra acreditada en el plenario, con mayor razón si adjunta los documentos que invoca como fuente de su pedido, de tal manera que se habilite su intervención en el proceso, pues ello desdibujaría su rol y deber de juez director del proceso y de procurar la mayor economía procesal (arts. 42-1° CGP y 306 CPACA).

Por lo anterior, al analizar la documentación allegada con el llamamiento, consideró que las fechas de las pólizas no cubrían el tiempo correspondiente al que se le endilga responsabilidad contractual al Municipio de La Virginia por la demora en el retiro de los automotores entregados en custodia. Además, se observó que el objeto de la póliza de Manejo Global de Entidades Estatales No. 1601217000260, expedida por Mapfre, era cubrir las pérdidas patrimoniales causadas al asegurado por actos de infidelidad de cualquiera de sus empleados y empresas de servicios temporales o empleados de firmas especializadas causados a terceros durante la vigencia.

Asimismo, en relación con la póliza «Manejo Póliza Global Sector Oficial» No. 3000139, expedida por La Previsora S.A., esta amparaba al ente municipal en las pérdidas patrimoniales de dinero, valores y bienes públicos, causados por los servidores públicos que trabajan para ella, en el ejercicio de sus cargos, por incurrir en conductas que se tipifiquen como delitos contra la administración pública o generen fallos con responsabilidad fiscal; sin embargo, los objetos mencionados de ambas



pólizas resultan ajenos a los hechos por los cuales se presenta el medio de control de la referencia.

Impugnación

Contra esta determinación, la parte demandada, a través de escrito de 23 de abril de 2024⁷, presentó recurso de apelación, para lo cual argumentó que, por una parte, las pólizas se encontraban vigentes por la cobertura de los hechos narrados en el escrito de la demanda, por lo que sería «ilógico» que no se tuviera la oportunidad y derecho de llamar en garantía, teniendo las pólizas para el efecto; incluso, «la administración al suscribir las pólizas lo hace con la intención no de fallar en considerar que existirán errores; sino más bien con un ánimo de cuidado y protección de los intereses estatales cualesquiera que fueren y por cuanto se produjeran».

La Secretaría del Tribunal corrió traslado, por el término de 3 días, del recurso a la contraparte⁸. Oportunidad en la cual la parte demandante se pronunció y se opuso a su prosperidad, dado que en el presente asunto las pólizas no se encontraban vigentes y no corresponden a los riesgos amparados a la responsabilidad que se le endilga al ente municipal⁹.

El 4 de junio de 2024, el Tribunal concedió, en el efecto devolutivo, el recurso de apelación ante esta Corporación¹⁰.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar el presente asunto, de conformidad con el artículo 150 del CPACA, modificado por el artículo 25 de la Ley 2080 de 2021, según el cual conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos. En consonancia, el numeral 6 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, prevé que el recurso de apelación procede contra el auto que niegue la intervención de terceros y será decidido en Sala, según lo dispuesto en el literal g, numeral 2 del artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley

⁷ Cfr. SAMAI, índice 34 de primera instancia.

⁸ Cfr. SAMAI, índice 35 de primera instancia.

⁹ Cfr. SAMAI, índice 36 de primera instancia.

¹⁰ Cfr. SAMAI, índice 38 de primera instancia.



2080 de 2021.

Oportunidad del recurso

2. El artículo 244.3 del CPACA establece que el recurso de apelación deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres días siguientes a la notificación por estado. Como la providencia recurrida se notificó por estado electrónico del 22 de abril de 2024¹¹ y la parte demandada interpuso el recurso de apelación el 23 de abril de 2024¹², se formuló oportunamente.

Caso concreto

3. En los términos del recurso de apelación, la Sala decidirá si le asistió razón o no al Tribunal al rechazar el llamamiento en garantía realizado por el demandado contra Mapfre Seguros General de Colombia y La Previsora S.A. Compañía de Seguros.

4. Como primer aspecto, es importante señalar que, en relación con el llamamiento en garantía, el artículo 225 del CPACA, dispone que quien afirme tener un derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación. A su vez, esta norma establece los requisitos para tal fin, a saber: (i) debe hacerse por escrito; (ii) contener el nombre del llamado y su representante; (iii) la indicación del domicilio del llamado o la manifestación de que se ignora; (iv) los hechos en que se basa el llamamiento; (v) los fundamentos de derecho que se invoquen y (vi) la dirección de notificación del llamante y de su apoderado.

Por su parte, el artículo 66 del CGP, aplicable por remisión del artículo 227 del CPACA, modificado por el artículo 85 de la Ley 2080 de 2021, prevé que, si el juez halla procedente el llamamiento, ordenará notificar personalmente al convocado y correrle traslado del escrito por el término de la demanda inicial. La sentencia resolverá, cuando fuere pertinente, sobre la relación sustancial aducida y acerca de las indemnizaciones o restituciones a cargo del llamado en garantía.

5. De ahí que la solicitud de llamamiento en garantía no requiere acompañar la prueba del vínculo legal o contractual, toda vez que basta con la manifestación de que dicha

¹¹ Cfr. SAMAI, índice 32 de primera instancia.

¹² Cfr. SAMAI, índice 34 de primera instancia.



relación existe, por ello, la verificación de dicho aspecto no corresponde a un presupuesto para su tramitación, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, así:

(...) queda claro que en vigencia del CPACA, para dar trámite a la solicitud de llamamiento en garantía que se realice, simplemente basta con la afirmación de que existe un derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir el llamante, es decir, que de entrada no se requiere la prueba del vínculo alegado, por cuanto esto último deberá ser debatido cuando se decida de fondo la correspondiente petición¹³.

6. Sin embargo, lo anterior no se puede considerar como una regla absoluta o de aplicación irreflexiva, porque existen eventos en los que la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado que la previsión del artículo 225 del CPACA no inhibe o impide al juzgador analizar la argumentación presentada por el llamante en garantía, con la finalidad de evitar que su solicitud propicie un trámite evidentemente inútil:

Como se puede observar, la nueva regulación del llamamiento en garantía propuesta en la Ley 1437 de 2011 es innovadora frente a la consagrada en el régimen jurídico anterior –art. 146 del C.C.A.–, toda vez que la actual normativa consigna que basta con la afirmación de tener un derecho o vínculo para que sea procedente al llamamiento, sin que sea necesario aportar prueba del vínculo o relación por la cual se deba responder. No obstante, esto no quiere decir que tanto en los fundamentos de hecho de la petición de vinculación como los de derecho no se argumente en forma seria y justificada la razón por la que se está llamando a un tercero al proceso, pues el llamamiento no puede ser caprichoso y puede ser susceptible de control, esto con el objeto de no incurrir en temeridad cuando se eleve tal solicitud¹⁴.

En ese orden de ideas, si bien la regulación contemplada en la Ley 1437 de 2011 estableció que para formular un llamamiento en garantía basta con la afirmación de la existencia de un vínculo legal o contractual, no puede pasarse por alto que los argumentos en que se fundamente esta figura jurídica pueden ser susceptibles de control para evitar un trámite infructuoso de la administración de justicia¹⁵.

7. En ese orden de ideas, en el presente asunto, se evidencia que el Municipio de La Virginia formuló llamamiento en garantía en contra de Mapfre Seguros Generales de Colombia y La Previsora S.A. Compañía de Seguros, con fundamento en las pólizas contratadas con esas aseguradoras, porque, a su juicio, las llamadas se «comprometieron a cubrir lo concerniente a pagos dentro de procesos judiciales», las pólizas se encontraban vigentes «por la cobertura de los hechos narrados en el escrito

¹³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 1º de febrero de 2021, expediente 64.173 [fundamento jurídico 2]. Criterio reiterado por la Subsección C, auto de 20 de abril de 2022, expediente 67.447 [fundamento jurídico 2].

¹⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 29 de enero de 2016, expediente 48.867 [fundamento jurídico 11].

¹⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 15 de julio de 2022, expediente 67.300 [fundamento jurídico 3.1]. Criterio expuesto por la Subsección B, auto del 4 de mayo de 2020, expediente 63.555 [fundamento jurídico 1]; reiterado por la Subsección A en el auto de 12 de diciembre de 2022, expediente 68.998 [fundamento jurídico 3] y el auto del 9 de agosto de 2023, expediente 69.774 [fundamento jurídico 2.1].



de la demanda»¹⁶ y fueron aportadas junto con la contestación de la demanda¹⁷.

Ahora bien, en la póliza de manejo global de entidades estatales No. 1601217000260 suscrita con Mapfre, se observa que (transcripción literal) «Se amparan las pérdidas patrimoniales causadas al asegurado por actos de infidelidad de cualquiera de sus empleados y/o empresas de servicios temporales y/o empleados de firmas especializadas. Igualmente se incluyen el valor de las cajas menores que son manejadas en cada una de las secretarías», como amparos se indicaron: (i) Delitos contra la administración pública; (ii) Alcances Fiscales; (iii) Rendición y reconstrucción de cuentas; (iv) Hurto o hurto calificado; (v) Pérdidas caudadas por empleados, firmas especializadas y/o temporales y/o *outsourcing*, 50% del valor asegurado y (vi) protección de depósitos bancarios, 30% del límite básico asegurado por evento y en agregado anual, con una vigencia del 17 de mayo al 14 de septiembre de 2018¹⁸.

En igual sentido, la póliza de manejo No. 3000139 expedida por La Previsora S.A. estipuló igual objeto a la de Mapfre y como amparos contratados indicó: (i) cobertura de manejo oficial; (ii) delitos contra la administración pública; (iii) fallos con responsabilidad fiscal; (iv) depósitos bancarios; (v) personal temporal; (vi) personal de firma especializada y (vii) personal no identificado, con una vigencia del 15 de octubre de 2018 al 15 de junio de 2019¹⁹, que se prorrogó del 15 de junio al 15 de octubre de 2019²⁰ y del 23 de octubre al 9 de noviembre de 2019²¹.

De los hechos narrados en la demanda, el contrato No. 015 de 2016, celebrado entre el Municipio de La Virginia e Inversiones Grúas del Café se desarrolló por un término de «tres (3) años, dos (2) meses y dieciocho (18) días, o sea desde el día 14 de octubre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, pero los automotores inmovilizados fueron retirados hasta el día 30 de abril de 2020»²².

8. De lo anterior, la Sala evidencia que si bien durante el término de ejecución del contrato estuvieron vigentes las pólizas por las cuales se aduce la existencia del vínculo requerido para la procedencia del llamamiento en garantía, esto no ocurre en relación con el argumento del demandado para fundamentar dicha figura procesal, basado en que se «comprometieron a cubrir lo concerniente a pagos dentro de

¹⁶ Cfr. SAMAI, índice 26 de primera instancia. Páginas 15 a 21.

¹⁷ Ibidem. Páginas 36 a 76.

¹⁸ Ibidem. Páginas 36 y 37.

¹⁹ Ibidem, Página 61.

²⁰ Ibidem. Página 59.

²¹ Ibidem. Página 51.

²² Cfr. SAMAI, índice 1 de primera instancia. Página 3.



procesos judiciales», ya que no guarda relación con el objeto de las pólizas allegadas, ni con alguno de los amparos –verbigracia condenas judiciales en contra del asegurado–. En efecto, los seguros no fueron contratados para cubrir las resultas de procesos judiciales en los que fuera parte el asegurado –*Municipio de La Virginia*–, sino que se trata de pólizas de manejo global para entidades estatales, las que no tienen el alcance que se les pretende dar en el presente asunto y, en consecuencia, los fundamentos de hecho y de derecho de la petición de vinculación no constituyen una razón fundada, seria y justificada por la que las aseguradoras deban ser llamadas al proceso.

9. Por consiguiente, la Sala confirmará el auto del 18 de abril de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por el cual se desestimó el llamamiento en garantía formulado por la parte demandada.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR, de conformidad con lo razonado en la parte considerativa de la presente providencia, el auto del 18 de abril de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por el cual se desestimó el llamamiento en garantía formulado por el Municipio de La Virginia en contra de Mapfre Seguros Generales de Colombia y La Previsora S.A. Compañía de Seguros.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
PRESIDENTE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

ACS/MAR/VF

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

