

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

Medellín, ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- LABORAL
DEMANDANTE	EDWIN QUINTERO SANCHEZ
DEMANDADO	MUNICIPIO DE BELLO
RADICADO	05001 33 33 003 2019-00170 00
ASUNTO	NIEGA EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA
INTERLOCUTORIO	259

El señor **EDWIN QUINTERO SANCHEZ**, instaura demanda contra el **MUNICIPIO DE BELLO** en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual fue admitida mediante auto del 10 de mayo de 2019.

Notificada la entidad demanda, el **MUNICIPIO DE BELLO**, dentro del término del traslado presentó escrito de contestación de la demanda y en escrito separado presentó *llamamiento en garantía* contra las señoras **PAOLA VANESSA SOSA URIBE** y **DIANA MILENA GONZALEZ TABORDA**, con el propósito de que reconozcan y reembolsen a la entidad todas las sumas de dinero que conforme con una eventual sentencia condenatoria deban ser asumidas por la Entidad.

Expresa que las llamadas en garantía suscribieron contrato de prestación de servicios relacionados con el proyecto "*Fortalecimiento del Sistema de Desarrollo Administrativo (SISTEDA) componente logística*", con la entidad pública demandada.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 05001-33-33-003-2019-00170-00
DEMANDANTE: EDWIN QUINTERO SANCHEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BELLO

Como fundamento de la solicitud invocó el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CONSIDERACIONES

1. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece en el artículo 172, que la parte demandada podrá dentro del término de traslado de la demanda, realizar llamamientos en garantía así:

"Artículo 172. Traslado de la demanda. De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvencción".

2. El artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula la posibilidad que tiene en el proceso cualquiera de las partes de llamar en garantía a un tercero a quien le pueda exigir 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, derivado de una relación jurídica previa, esto es, de una relación sustancial de garantía que obliga al tercero frente a la parte que lo llama. La norma dice:

"ART. 225. Llamamiento en garantía. Quien afirme tener 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 aquél, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación. (...)"

Y el inciso último de la norma señala que *"El llamamiento en garantía con fines de repetición se regirá por las normas de la Ley 678 de 2001 o por aquellas que la reformen o adicionen"*.

3. El legislador reguló de manera especial en la Ley 678 de 2001 la figura de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición contra el servidor, exservidor público, los particulares que

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 05001-33-33-003-2019-00170-00
DEMANDANTE: EDWIN QUINTERO SANCHEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BELLO

desempeñen funciones públicas, contratistas o asesores, que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya generado un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.

El artículo 19 de la Ley 678 de 2001 dispone:

*"ARTÍCULO 19. Llamamiento en garantía. Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente **frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave**, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.*

PARÁGRAFO. La entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor."
(negrillas fuera de texto)

Actualmente, y de conformidad con la regulación especial, se exige la prueba sumaria para llamar en garantía a los servidores públicos, contratistas o asesores con fines de repetición, porque si bien el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, se elimina esta exigencia cuando señala que "*Quien afirme tener 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...*", lo cierto es que en la parte final de la norma se señala que el llamamiento en garantía con fines de repetición se regirá por las normas de la Ley 678 de 2001.

El artículo 19 de la Ley consagra dentro de los requisitos para el llamamiento de servidores públicos "*... Que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave...*", norma que por ser especial y por la remisión expresa debe aplicarse de preferencia.

El Consejo de Estado precisó en las providencias de 16 de marzo de 2005¹, 25 de agosto de 2005², 31 de agosto de 2006³ y 11 de octubre de 2006⁴, que, para la procedencia de llamamiento en garantía de servidores o exservidores públicos con fines de repetición, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) El llamamiento en garantía sólo podrá hacerse a quien por disposición legal o contractual esté obligado a ayudar al demandado a soportar la carga que se le pueda imponer en la sentencia.
- b) La relación sustancial frente al funcionario o ex funcionario del Estado tiene su origen directamente en el inciso 2º del artículo 90 de la Constitución Política.
- c) Las disposiciones que permiten vincular al proceso al servidor o ex servidor que causó el hecho generador del daño por el cual se demanda al Estado, son la Ley 678, inciso 2º del artículo 2º y artículo 19, normas que con fundamento en el inciso 2º del artículo 90 de la Carta Política, **parten del supuesto de la antijuridicidad de la conducta del llamado en el grado de culpa grave o dolo.**
- d) Quien ejerce el derecho de llamar, **debe demostrar, aunque en forma siquiera sumaria el derecho legal o contractual que dice existir con el tercero**⁵. Sobre la exigencia de este requisito, estima el Consejo de Estado que *“en materia del llamamiento que efectúa el Estado a sus agentes o funcionarios, de conformidad con los preceptos de la Ley 678 de 2001, el inciso segundo del artículo 90 constitucional en ningún momento releva de la prueba siquiera sumaria para que se legalice dicha vinculación procesal”*. Además,

¹ Sección Tercera, expediente 28670. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez.

² Sección Tercera, expediente 28211. Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 17482. Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. 2002-00769-01. Actor: Ricardo Antonio Suárez Venegas. Consejero Ponente: Alier E. Hernández Henríquez.

⁵ El cambio de la línea jurisprudencial en torno al requisito del acompañamiento de la prueba sumaria en el llamamiento en garantía, fue realizado por el Consejo de Estado en la Providencia de octubre 11 de 2006, exp. 2002-00769-01. Consejero Ponente: Dr. Alier E. Hernández Henríquez.

"La Ley 678 lo consagra de modo tal que resulta ineludible aplicar el precepto".

- e) El llamamiento en garantía del servidor o ex servidor a cuyo cargo estuvo la actuación causante del daño que da lugar al adelantamiento de un proceso en ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, **debe cumplir con el requisito de la acusación concreta determinada y fundada que la entidad estatal demandada formule contra el llamado, de haber actuado con dolo o culpa grave, explicando en el escrito de llamamiento cuáles son los motivos que conducen a la creencia seria de una actuación con tal grado de antijuridicidad.**

- f) *"La administración no puede limitarse a formular el llamamiento en contra del funcionario o ex funcionario, cuando ni siquiera puede acusarlo de haber actuado con dolo o culpa grave".*

- g) El llamamiento en garantía no podrá formularse cuando la administración haya alegado en su defensa, como exclusiva, la causa extraña como generadora del daño.

Posteriormente, el Consejo de Estado expresó:

"En consonancia con las normas citadas y el alcance que a las misma había dado la jurisprudencia, la ley 678 de 3 de agosto de 2001, reglamentó la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de dos mecanismos judiciales: la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición. Así el Capítulo III de la Ley 678 de 2001, al regular tanto los aspectos sustanciales como los procesales del llamamiento en garantía, dispuso que dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, pueden solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario (art 19). Como corolario de lo anterior, se establece la exigencia para el llamamiento del agente o ex agente público, de acompañar el escrito de llamamiento con la prueba que sea sumaria de su actuar doloso o gravemente culposo dado que la relación de garantía que permite al Estado llamar al proceso de responsabilidad adelantada en su contra, al funcionario o ex funcionario, está constituida por la norma legal que establece la responsabilidad de éste frente al Estado por la condena que pueda sufrir, pero unida a la acreditación así sea sumaria, de la culpa grave o el dolo que determinó la actuación del agente estatal. De otra parte, el capítulo I de la

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 05001-33-33-003-2019-00170-00
DEMANDANTE: EDWIN QUINTERO SANCHEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BELLO

citada ley, al regular los aspectos sustantivos de la acción de repetición, dispuso que se trataba de una acción civil de carácter patrimonial que se debía ejercer en contra del servidor o ex servidor público o del particular que desempeña funciones públicas que hubiere ocasionado en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. Es decir, que no solamente procede en contra de los agentes estatales, sino que también son posibles de esta acción los particulares investidos de la función pública, dentro de los cuales la misma ley comprendió al contratista, al interventor, al consultor y al asesor (parágrafo 1, artículo 2), en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades públicas.

(...)

Lo anterior significa que en su calidad de contratista, el llamado era un particular que cumplía funciones públicas en los términos del parágrafo primero del artículo segundo de la Ley 678 de 2001, y que por lo tanto estaba sujeto a las regulaciones de la citada normativa; razón por la cual se trata de un llamamiento en garantía con fines de repetición, en el que se debe acreditar además de la relación de garantía, el dolo o la culpa grave del particular que ejerce funciones públicas (...) En ese orden claro es, que debido a que el recurrente omitió aportar las pruebas sumarias indicativas del dolo o culpa grave del llamado en garantía, además de haber omitido una acusación concreta en tal sentido en contra del llamado, lo procedente es negar la solicitud por éste formulada⁶."

Para que proceda el llamamiento con fines de repetición no sólo se exige un argumento concreto frente a la responsabilidad que radica en cabeza del llamado en garantía, cuando éste funge o fungió como agente del Estado, sino que, además, en el evento en que asuma el rol de contratista, la entidad pública llamante debe probar sumariamente la conducta dolosa o gravemente culposa de quien es llamado en garantía.

4. El caso de la referencia

El Municipio de Bello formuló llamamiento en garantía con fines de repetición contra las señoras PAOLA VANESSA SOSA URIBE y DIANA MILENA GONZALEZ TABORDA, con el propósito de que reconozcan y reembolsen a la entidad las sumas de dinero que conforme con una eventual sentencia condenatoria deban ser asumidas por la demandada.

El llamamiento en garantía se formula con fines de repetición contra quienes son contratistas de la Entidad demandada para que asuman el pago de una eventual condena, e invoca como fundamento la existencia de los

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Providencia del 28 de julio de 2010. Radicado No. 15001-23-31-0000-2007-00546-01 (38259)

contratos de prestación de servicio que contienen las cláusulas de responsabilidad.

Se presentó la prueba del contrato de prestación de servicios relacionados con el proyecto "*Fortalecimiento del Sistema de Desarrollo Administrativo (SISTEDA) componente logística*", suscrito por la demandada con las llamadas en garantía.

Sin embargo, se observa el incumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 19 y siguientes de la Ley 678 de 2001, para la procedencia del llamamiento en garantía, por las siguientes razones:

- a) La solicitud no cumple con el requisito de una acusación "**concreta, determinada y fundada**", que señale que las llamadas en garantía **obraron con dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones**, "***explicando en el escrito de llamamiento cuáles son los motivos que conducen a la creencia seria de una actuación con tal grado de antijuridicidad***", y
- b) Con el escrito de llamamiento no se presentó la prueba siquiera sumaria que permita establecer que las llamadas en garantía obraron con dolo o culpa grave en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y que den lugar a una eventual condena contra la demandada derivada de esta conducta, como se exige el artículo 19 de la Ley 678 de 2001, que donde se exige aportar con el escrito de llamamiento en garantía anexar "*prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave*".

5. En conclusión, no es suficiente, como lo pretende la entidad demandada, formular un llamamiento en garantía contra quienes son sus contratistas, aportando los contratos de prestación de servicios e invocar el fundamento del artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, porque el llamamiento en garantía con fines de repetición tiene unos requisitos especiales consagrados en la Ley 678 de 2001, que son de riguroso cumplimiento para que proceda la admisión del llamamiento que se pretende, los cuales no se cumplen en este caso.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 05001-33-33-003-2019-00170-00
DEMANDANTE: EDWIN QUINTERO SANCHEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BELLO

Por tanto, se negará la vinculación al proceso de las llamadas en garantía que solicita la entidad demandada.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

R E S U E L V E

NEGAR el llamamiento en garantía formulado por el **MUNICIPIO DE BELLO,** contra las señoras **PAOLA VANESSA SOSA URIBE** y **DIANA MILENA GONZALEZ TABORDA.**

NOTIFÍQUESE


JOSÉ IGNACIO MADRIGAL ALZATE
JUEZ

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

CERTIFICO:

Que en la fecha el auto anterior se notificó por **ESTADO ELECTRÓNICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCIÓN ELECTRÓNICA,** de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A.

Medellín, **13 de octubre de 2020.** Fijado a las 8 a.m.

BEATRIZ HELENA TRUJILLO BETANCOURT
Secretaria