

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, mayo veintinueve (29) de dos mil diecinueve (2019).

MEDIO DE CONTROL:	CONTRACTUAL
DEMANDANTE:	AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META – AIM-
DEMANDADO:	UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
MAGISTRADA:	Dra. TERESA HERRERA ANDRADE
RADICACION:	50001-23-33-000-2016-00616-00

Procede el Despacho a resolver sobre el **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA** que realiza la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA** a **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** (fls. 203-204) y la vinculación de la Interventoría del contrato interadministrativo No. 093 de 2011, al presente trámite (fls. 213-214).

LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

La petición es fundamentada en el hecho de que la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA** celebró con la **AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META**, el contrato interadministrativo No. 093 de 2011, cuyo objeto fue el "control mediante interventoría técnica y legal a obras viales contratadas y por contratar por parte del **INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META –IDM-**, en los Municipios de **CUBARRAL, VILLAVICENCIO, PUERTO LÓPEZ, GRANADA, PUERTO LLERAS, PUERTO GAITÁN, RESTREPO, MAPIRIPAN, MACARENA, MESETAS, CABUYARO, EL CASTILLO, EL DORADO, FUENTE DE ORO, SAN JUANITO, LEJANÍAS, URIBE** y **SAN CARLOS DE GUAROA** en el **DEPARTAMENTO DEL META**", con ocasión a la celebración del negocio jurídico, la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA** suscribió la póliza de cumplimiento No. 0604080-2 con la Compañía de **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**, la cual fue actualizada conforme a las suspensiones, adiciones y prorrogas del contrato, por esta razón, solicita sea vinculada al proceso como llamada en garantía (fls. 203-204).

SOLICITUD DE VINCULACIÓN DE LA INTERVENTORÍA TÉCNICA

Menciona el Director de Interventoría del contrato interadministrativo No. 093 de 2011, **RAUL BERMUDEZ BERMUDEZ**, que para proceder a la liquidación Contrato objeto de esta acción la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA- UDEC.**, debe presentar a la **AIM** una serie de documentos, entre ellos los paz y salvos de los Contratistas que prestaron sus servicios, de los cuales adolece, por lo que a raíz del incumplimiento, tuvo la **AIM** que presentar demanda de controversias contractuales, para que se declarara el incumplimiento y se procediera a la liquidación judicial.

Indica que en diferentes oportunidades se solicitó a la **AIM** que desembolsara los pagos pendientes a los Contratistas, de igual modo, se le sugirió la realización de la cesión de créditos con la **UDEC** para poder hacer el pago directo de la **AIM**, sin embargo, la **UDEC** se opuso.

Sostiene que la **UDEC.**, le dio manejos indebidos a los anticipos y pagos realizados por la **AIM.**, por lo que a la fecha ésta tan solo debe la suma de **ONCE MILLONES OCHENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA PESOS (\$ 11.087.740)**, dinero que no alcanza a cubrir la deuda que tiene con el interventor del contrato.

Informa que el 16 de febrero de 2018, radicó demanda ejecutiva, correspondiéndole al **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO** con radicado No. 50001333300720180036000, con el fin de que se librara mandamiento de pago en contra de la **UDEC.**, por las sumas debidas no solo del contrato interadministrativo No. 093

de 2011, sino de 3 contratos interadministrativos más, puesto que el término para presentar un proceso declarativo ya estaba vencido.

Dice que le preocupa el hecho de que la mayoría de los contratos tienen inmersa una cláusula que a simple vista condiciona el pago de los desembolsos que realice el **IDM.**, hoy **AIM.**, puesto que ya han transcurrido varios años desde que los contratos se ejecutaron sin que pueda obtenerse la compensación por los servicios prestados.

Comunica que la **UDEC.**, tiene más de 50 demandas administrativas en su contra, por los incumplimientos para con sus contratistas con la **AIM.**

Concluye solicitando ser tenido en cuenta como parte dentro de los procesos interpuestos por la **AIM.**, pues en últimas son los más perjudicados (fls. 213-214).

TRASLADO

Una vez se corre traslado a las partes, el apoderado de la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA**, cita Jurisprudencia del **H. CONSEJO DE ESTADO**, sobre las figuras de los litisconsorcios necesarios, cuasinecesarios y facultativos, para colegir que no es de recibo la solicitud del Director de Interventoría de vinculación al proceso, toda vez que son distintas las relaciones que median entre la **AIM** y la **UDEC**, con ocasión del contrato No. 093 de 2011, y otra, las de la **UDEC** con sus aparentes contratistas, es decir, el debate se centra en el contrato 093 y no en la contratación derivada.

Afirma que la vinculación del Director de Interventoría no es forzosa sino facultativa y la **UDEC.** no los ha llamado a integrar el contradictorio.

Menciona finalmente, que el Interventor, señor **RAUL BERMUDEZ** admite que ya ha promovido una acción ejecutiva contractual en contra de su mandante, siendo evidente que el conocimiento de ese asunto fue avocado por otro funcionario judicial, por lo que no acceda a tal pedimento. (fl. 228).

CONSIDERACIONES

En el sub-examine, la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC-** pide el **LLAMAMIENTO EN GARANTIA** a la Compañía de **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** ya que con ella suscribió la póliza de cumplimiento No. 0604080-2 con el fin de garantizar las obligaciones adquiridas en el contrato interadministrativo No. 093 de 2011 y el Interventor, señor **RAUL BERMUDEZ BERMUDEZ**, requiere sea tenido como parte en este proceso, **LITISCONSORCIO NECESARIO** porque no se le han cancelado sus honorarios.

El **DESPACHO** se ocupará inicialmente del **LLAMAMIENTO EN GARANTIA** y desde ya dirá que no tiene capacidad de prosperidad :

El **LLAMAMIENTO EN GARANTIA** busca vincular a un tercero ante el Juez de conocimiento del proceso, a fin de que haga valer dentro del mismo proceso su defensa acerca de las relaciones legales o contractuales que lo obligan a indemnizar o a rembolsar, por existir un vínculo entre el llamante y el llamado, pues en caso de una eventual condena contra el llamante, aquél deberá responder en virtud de la relación sustancial que los vincula a ambos.

Así lo ha precisado el **H. CONSEJO DE ESTADO:**

"El llamamiento en garantía es una figura procesal que se fundamenta en la existencia de un derecho legal o contractual, que vincula a llamante y llamado y permite traer a éste como tercero, para que haga parte de un proceso, con el propósito de exigirle la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el llamante

como producto de la sentencia. Se trata de una relación de carácter sustancial que vincula al tercero citado con la parte principal que lo cita y según la cual aquél debe responder por la obligación que surja en virtud de una eventual condena en contra del llamante.

El objeto del llamamiento en garantía lo es "que el tercero llamado en garantía se convierta en parte del proceso, a fin de que haga valer dentro del mismo proceso su defensa acerca de las relaciones legales o contractuales que lo obligan a indemnizar o a rembolsar, y al igual del denunciado en el pleito, acude no solamente para auxiliar al denunciante, sino para defenderse de la obligación legal de saqueamiento."¹²

Esta figura procesal se encuentra regulada en el C.P.A.C.A. en el artículo 225, el cual contempla:

Artículo 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 aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado.

El escrito de llamamiento deberá contener los siguientes requisitos:

1. El nombre del llamado y el de su representante si aquel no puede comparecer por sí al proceso.
2. La indicación del domicilio del llamado, o en su defecto, de su residencia, y la de su habitación u oficina y los de su representante, según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran, lo último bajo juramento, que se entiende prestado por la sola presentación del escrito.
3. Los hechos en que se basa el llamamiento y los fundamentos de derecho que se invoquen.
4. La dirección de la oficina o habitación donde quien hace el llamamiento y su apoderado recibirán notificaciones personales.

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.

El **H. CONSEJO DE ESTADO**, ha indicado sobre la procedencia del **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA**, el deber de que la parte que lo solicita cumpla con una carga mínima en su fundamentación fáctico y jurídico, textualmente dijo:

"Si bien el derecho a llamar en garantía es de índole procesal que halla su fundamento en una relación legal o contractual, no debe perderse de vista que, **dada la seriedad que acompaña a estas figuras procesales de vinculación de terceros**, en la medida que implican la extensión de los efectos de una posible decisión judicial sobre la responsabilidad de una determinada persona natural o jurídica y, por consiguiente, la eventual afectación patrimonial del llamado o vinculado, **su formulación debe surtirse de manera seria, justificada, y debidamente acreditada**"³ (se destaca).

En la misma dirección, sobre el fundamento fáctico y jurídico del escrito de llamamiento en garantía, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado hizo las siguientes consideraciones:

¹ MORALES Molina Hernando, *Curso de derecho procesal civil*. Editorial ABC, undécima edición, pág. 258. Bogotá. 1991.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejera Ponente: Olga Mélida Valle De De La Hoz. Sentencia del 8 de junio de 2011. Radicación Número: 25000-23-26-000-1993-09895-01 (18901)

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 11 de octubre de 2006, expediente 32324. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

En el presente asunto se discute la **LIQUIDACION** del **CONTRATO INTERADMINISTRATIVO** No. 093 de 2011, suscrito entre la **AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META -AIM-** y la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA**, cuyo objeto consistió en el "control mediante interventoría técnica y legal a obras viales contratadas y por contratar por parte del **INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META IDM**, en los Municipios de **CUBARRAL, VILLAVICENCIO, PUERTO LÓPEZ, GRANADA, PUERTO LLERAS, PUERTO GAITÁN, RESTREPO, MAPIRIPAN, MACARENA, MESETAS, CABUYARO, EL CASTILLO, EL DORADO, FUENTE DE ORO, SAN JUANITO, LEJANÍAS, URIBE** y **SAN CARLOS DE GUAROA** en el **DEPARTAMENTO DEL META**".

El peticionario, como **DIRECTOR DE LA INTERVENTORÍA**, Ingeniero **RAUL BERMUDEZ BERMMUDEZ**, pretende que se le vincule al presente proceso como **LITIS CONSORCIO NECESARIO** para el cobro de sus honorarios y de otros contratistas que prestaron sus servicios.

El Despacho al revisar el contrato interadministrativo No. 093 de 2011, observa que en la **cláusula 5ª** se estableció que el **DIRECTOR DE INTERVENTORÍA** entre otros contratistas, dependerían exclusivamente de la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA - UDEC-**, es decir, el peticionario, Ingeniero **RAUL BERMUDEZ BERMMUDEZ**, funge como contratista directo y responde por las reclamaciones generadas por el contrato en mención, del **UDEC**, quien fue la que se comprometió a vincular al personal que requiera para el cumplimiento del objeto contractual. (fls. 57-58).

Si bien es cierto la **AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META - AIM.-** y la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA**, suscribieron el contrato interadministrativo No. 093 de 2011, también lo es que en el mencionado contrato, se estableció por parte del contratista la obligación de suministrar el personal necesario para la ejecución del objeto contractual, no surgiendo relación alguna entre el Director de Interventoría con la **AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META -AIM-**, ya que éste dependió exclusivamente de la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA -UDEC-**, como ya se explicó.

El artículo 61 del **CODIGO GENERAL DEL PROCESO**, dispone:

Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio

Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado, el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.

La Sala Civil de la H. **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** en sentencia 76001 del 14 de diciembre de 2018, con ponencia de la Magistrada **MARGARITA CABELLO BLANCO** lo resume así:

«Por sabido se tiene que cuando uno o los dos extremos del debate procesal está integrado por varios sujetos titulares de una relación de derecho sustancial o un acto jurídico que por su naturaleza o por disposición legal no fuere posible resolver de mérito y de manera uniforme sin la presencia de todos, se presenta la figura del litisconsorcio necesario, sea por activa, ya por pasiva.»

Es decir, que el Litisconsorcio necesario tiene que ser un sujeto que una relación sustancial o acto jurídico que por su naturaleza o disposición legal impida resolver de fondo.

Para el Despacho, la vinculación del **INTERVENTOR**, señor **RAUL BERMUDEZ BERMUDEZ**, atañe a reclamación de carácter laboral con la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC-**, y no como parte de la relación sustancial contractual, porque no es **CONTRATANTE** ni **CONTRATISTA** del contrato demandado, pues su vínculo con el contratista (**UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC-**) es **netamente laboral** en cuanto está reclamando el pago de unos honorarios, obligación que es exclusiva de ésta **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC-**, y no de la **AGENCIA DE INFRAESTRUCTURA DEL META**, lo que no afecta el aspecto sustancial que se delibera en este contrato, como es la **LIQUIDACION** del **CONTRATO INTERADMINISTRATIVO** No. 093 de 2011 ya que una situación es, la obligación de vigilancia del contrato que recae sobre el interventor, y la otra, las obligaciones autónomas y recíprocas que surgen entre las Entidades que suscriben el contrato administrativo, siendo claro que no se puede trasladar o surgir obligaciones con un tercero de la relación negocial, como es la persona que prestó el servicio de interventoría al contrato No. 093 de 2011, siendo el contrato de interventoría principal y autónomo del contrato de obra No. 093 de 2011.

Sobre este aspecto, el H. **CONSEJO DE ESTADO**⁶, al referirse sobre el contrato de interventoría, precisa que el objeto de este negocio es la vigilancia y control del contrato de obra y no le da facultad para exigir del contratante obligaciones que no son de su resorte, por cuanto este es un contrato autónomo, principal y no accesorio al de obra.

Así expresó:

(...) El contrato de interventoría es un contrato principal y no accesorio del contrato cuya vigilancia y control se basa el de interventoría. Así lo ha sostenido la Corporación:

"El contrato de interventoría es principal y autónomo. Si bien es cierto que el objeto del contrato de interventoría supone y exige, según ya se indicó, la coordinación, la supervisión, el control y en veces hasta la dirección misma de otro contrato diferente, lo cierto es que la interventoría subsiste a pesar de la extinción de la obligación principal o de la finalización del contrato que aparece como principal, al cual debe su existencia. Adicionalmente, la interventoría no se encuentra circunscrita a aspectos técnicos del contrato que se pretende controlar, sino que puede abarcar la vigilancia y control de las condiciones financieras y económicas del mismo, tal y como lo resaltó la Corte Constitucional:

"La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejera Ponente: Olga Melida Valle De De La Hoz. Sentencia del 28 de mayo de 2015. Radicación No. 25000-23-26-000-2001-00356-01 (27270)

realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de esos recursos."

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación:

*"Con el acta de entrega y recibo de la interventoría la administración deja consolidada su posición en torno al contratista por sus trabajos de interventoría de acuerdo al contrato de conservación y por más que éste último no se haya prorrogado, el interventor carece de facultades para exigir del contratante un supuesto derecho a prórrogas, como queriendo hacer el contrato de interventoría como un contrato accesorio del contrato de obra, y con esa perspectiva alegar que por la sola naturaleza accesoría debe obtener la misma suerte del contrato principal. Quien así razona olvida que si el contrato de interventoría está contemplado para su juzgamiento por la jurisdicción de lo contencioso administrativo es porque se trata de aplicar un régimen jurídico especial puesto que con el carácter esencial de los contratos administrativos es que se someten a un conjunto de reglas especiales. Además, al suscribir el contrato, el contratista interventor también pone de manifiesto que su suerte no va a depender del contrato de obra sino de razones de oportunidad o conveniencia pública, pero siempre dentro de los límites que sólo pueden variarse en una extensión razonable."*⁷(Negrita fuera de texto)

De igual manera, el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece que la función principal del interventor es de intermediación entre la Entidad contratante y el contratista, dirigida a cumplir el control y vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones surgidas del contrato⁹.

Es decir, que el contrato de interventoría al ser un contrato principal y no accesorio del contrato de obra, las obligaciones que emergen son disimiles pues lo pretendido en la demanda atañe al contrato interadministrativo y no al contrato de interventoría suscrito por la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC-** con el **INTERVENTOR**, señor **RAUL BERMUDEZ BERMUDEZ**, por lo que mal se haría en responsabilizar a la **AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META –AIM-** del incumplimiento de las obligaciones de un negocio jurídico que no son de su resorte, tan es así que el Interventor ha radicado demanda ejecutiva, la cual le correspondió al **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO** con radicado No. 50001333300720180036000, con el fin de que se librara mandamiento de pago en contra de la **UDEC** por las sumas debidas no solo del contrato interadministrativo No. 093 de 2011, sino de 3 contratos interadministrativos más, puesto que el término para presentar un proceso declarativo se encuentra vencido.

En mérito de lo expuesto, el **DESPACHO, RESUELVE:**

PRIMERO: NEGAR el **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA** realizado por la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC-** a la Compañía de **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de **LITISCONSORCIO NECESARIO** elevada el **DIRECTOR DE INTERVENTORÍA** del Contrato No. 093 de 2011, señor **RAUL BERMUDEZ BERMUDEZ**, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva.

TERCERO: RECONÓZCASE personería jurídica para actuar al Doctor **ARLEY MAURICIO CAMARGO TAMAYO** en calidad de apoderado de la **AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META –AIM.-** de conformidad con las facultades obrantes a folios 231 a 234 del expediente.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de marzo de 1996, expediente 8070. C. P. José María Carrillo Ballesteros.

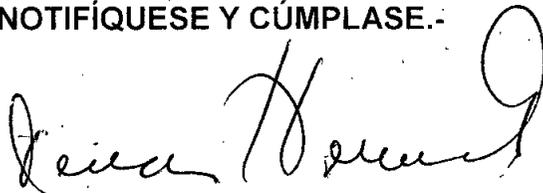
⁸ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", C.P. Mauricio Fajardo Gomez. Sentencia del 13 de febrero de 2013. Exp. 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996)

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, 28 de febrero de 2013, expediente: 25199.

CUARTO: ACÉPTESE la renuncia presentada por el Doctor **CRISTIAN CAMILO SOLÓRZANO SÁNCHEZ** como apoderado de la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC-** obrante a folio 242 del exp..

QUINTO: RECONÓZCASE personería jurídica para actuar a la Doctora **MARIA FRANCY PEÑA NEUTA** en calidad de apoderada de la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC-** de conformidad con las facultades obrantes a folio 247 del exp..

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada