



**ACCIÓN ESPECIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA – Alcance / ACCIÓN ESPECIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA – Vacío normativo respecto del llamamiento en garantía / VACÍO NORMATIVO EN LA LEY ESPECIAL –Se suple bajo el criterio de pertinencia material por la norma general que regula la materia / LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN PROCESO POR EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA – Se aplican las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

[L]a norma especial no establece regulación alguna en torno a la posibilidad de llamamiento en garantía en dicho proceso. El Despacho observa que, frente al vacío de la ley especial, debe acudirse a la regulación general que trate la materia. En este caso, el proceso contencioso especial de expropiación administrativa se trata un asunto propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues lo conocen los jueces que conforman esta jurisdicción y el medio de control es el de nulidad y restablecimiento del derecho, al tenor de lo dispuesto en el citado artículo 71 de la Ley 388 de 1997. La naturaleza de la decisión que se controla en este tipo de proceso es un acto administrativo expedido por una autoridad pública con competencia para adelantar un proceso administrativo de expropiación. La naturaleza del asunto no es propia del derecho privado, en el que se disputan intereses meramente particulares; se trata de una decisión adoptada por la administración pública en aras de garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular y en cumplimiento de la ley que previamente ha definido los motivos de interés público o social para proceder a efectuar la expropiación de un bien inmueble. [...] [P]artiendo del supuesto que los procesos a través de los cuales se pretende establecer la responsabilidad de las autoridades o de los particulares que desarrollan función administrativa, se gobiernan por las disposiciones del Contencioso Administrativo, se infiere que los vacíos que se presenten en las leyes que regulan procesos contenciosos especiales se suplirán bajo el criterio de pertinencia material por la norma general que regula la materia, en este caso, las disposiciones del estatuto procesal de lo contencioso administrativo. [...] En este orden de ideas, se reitera, frente al vacío presentado en la Ley 388 de 1997 en relación con la regulación del llamamiento en garantía en el proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe acudir a la ley general que regule la materia, esta es, las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y sólo en caso de vacío o por remisión expresa resultará aplicable las normas procesales del Código General del Proceso.

**RECURSO DE QUEJA – Contra decisión que rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto que negó un llamamiento en garantía / AUTO APELABLE – Lo es el que niega la intervención de terceros / INTERVENCIÓN DE TERCEROS – Una forma es el llamamiento en garantía / LLAMAMIENTO EN GARANTÍA – Naturaleza / RECURSO DE APELACIÓN – Procede contra el auto que negó la solicitud de llamamiento en garantía**

[N]o le asiste razón al a quo cuando afirma que dentro de los autos apelables no se encuentra el que niega la intervención de un llamamiento en garantía, toda vez que el llamamiento en garantía no es otra cosa que la intervención de un tercero en el proceso. [...] [S]e desprende que el llamamiento en garantía es una forma de intervención de un tercero que resulta vinculado por la sentencia. Es decir, un sujeto de derecho que sin estar mencionado como parte demandante o parte demandada en la demanda, ingresa al proceso por reconocérsele una relación jurídica diferente pero relacionada con el asunto materia del litigio y que puede



quedar vinculado por la sentencia. [...] Como puede apreciarse, el llamamiento en garantía no es otra cosa que la citación de un tercero con el fin de exigirle la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el llamante o el reembolso de la cantidad de dinero a que sea condenado a pagar como consecuencia de la sentencia. En consecuencia, el a quo ha debido admitir el recurso de apelación en contra del auto que negó la solicitud de llamamiento en garantía, pues al tenor de lo dispuesto en el artículo 226 del CPACA, el auto que niegue la intervención de terceros es susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver providencias Consejo de Estado, Secciones Primera, Primera en Descongestión y Tercera, de 16 de marzo de 2012, Radicación 25000-23-24-000-2010-00089-01, C.P. María Elizabeth García González; 27 de abril 2006, Radicación 05001-23-31-000-2000-04590-01, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 10 de mayo de 2018, Radicación 25000-23-24-000-2009-00422-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro; y 13 de diciembre de 2018, Radicación 05001-23-31-000-2009-01030-01(59272), Marta Nubia Velásquez Rico.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 353 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 225 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 245 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 71 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 72

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C., Veintiséis (26) de febrero del dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2015-02763-02**

**Actor: JOSÉ RUBÉN SOLER OCHOA**

**Demandado: DISTRITO CAPITAL - INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU**

**Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Referencia: Recurso de queja – declara mal denegado el recurso de apelación.**

El Despacho procede a resolver el recurso de queja, presentado por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, en contra de la decisión proferida por la Sección Primera, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que rechazó el recurso de apelación interpuesto en contra del auto proferido el 18 de junio de 2018, que negó la solicitud de llamamiento en garantía presentada por el IDU respecto de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD.



## I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano, José Rubén Soler Ochoa ejerció ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las Resoluciones núm. 14408 de 2015 y 36106 de 2015, por medio de las cuales se adelantó el trámite de expropiación administrativa del inmueble ubicado en la Carrera 92 # 131 F - 21 de Bogotá.

2. El Instituto de Desarrollo Urbano (en adelante IDU), al contestar la demanda<sup>1</sup> radicó solicitud de llamamiento en garantía a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (en adelante UAECD), al considerar que para realizar la oferta y reconocer la indemnización por el trámite de expropiación, tuvo como fundamento el avalúo comercial elaborado por la UAECD, entidad competente para el ejercicio de dicha función conforme al Decreto 583 de 2011 y al Convenio Interadministrativo núm. 1321 de 2013, suscrito por las dos entidades.

3. En auto proferido el 18 de junio de 2018, el Despacho sustanciador en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la solicitud de llamamiento en garantía al considerar lo siguiente:

*“El artículo 71 de la Ley 388 de 1997, es la norma especial que regula el trámite del presente medio de control y que el texto del numeral cuarto del citado artículo dispone:*

**“ARTICULO 71. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. **El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:****

(...)

**4. Notificada la demanda a la entidad autora de la decisión de expropiación por vía administrativa, y concluido el término de cinco (5) días para la contestación de la misma, en la cual igualmente deberán indicarse las pruebas que se solicitan, se ordenará un período probatorio que no podrá ser superior a dos (2) meses, concluido el cual y después de dar traslado**

<sup>1</sup> En auto proferido el 14 de febrero de 2017, se admitió la demanda de la referencia y se ordenó notificar al IDU.



*común a las partes para alegar por tres días, se pronunciará sentencia. (...)*

*De la lectura de la norma transcrita, se advierte que dentro de las reglas particulares del proceso contencioso administrativo de expropiación administrativa NO se encuentra prevista la figura del llamamiento en garantía.*

*Tampoco la Ley 388 de 1997 dispone la remisión expresa a la norma general del proceso, en caso de materias no reguladas, por lo que no habría lugar a invocar el Código General del Proceso.”*

4. En contra de dicha decisión, el apoderado del IDU presentó recurso de apelación con fundamento en que el artículo 243 del CPACA señala que es apelable el auto que niega la intervención de terceros, y que de acuerdo con el artículo 226 del CPACA, 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.

Aseguró que de acuerdo con el Convenio Interadministrativo núm. 1321 de 2013, hay una obligación en cabeza de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital – UAECD de responder por los avalúos emitidos, y en la cláusula 7 numeral 15 se estableció que, dentro de las obligaciones a cargo de la UAECD se encuentra la de: “*responder ante cualquier instancia por la labor encomendada*”. Igualmente, hace una relación de diferentes decisiones judiciales que permiten la integración normativa entre la norma especial y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) o el Código General del Proceso (CGP).

## **II. AUTO OBJETO DEL RECURSO**

En auto proferido el 26 de julio de 2018, la Sección Primera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto, lo adecuó al de reposición y lo negó.

Explicó que el proceso contencioso administrativo mediante el cual se controlan los actos administrativos de expropiación administrativa tiene reglas de procedimiento especiales, previstas en la Ley 388 de 1997. En tal norma no se regula el llamamiento en garantía y, por consiguiente, tampoco los recursos contra la decisión que se tome al respecto.



Aseguró que resulta pertinente aplicar el artículo 1º del Código General del Proceso, según el cual, dicho código *“regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, **en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.**”* (Se destaca)

Manifestó que el artículo 321 del Código General del Proceso establece expresamente los autos susceptibles del recurso de apelación, y no contempla dentro de ellos el que niega el llamamiento en garantía.

En relación con el recurso de reposición adecuado, reiteró que el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 no prevé la figura del llamamiento en garantía, por lo que no son aplicables los artículos 225 y 226 del CPACA.

### III. RECURSO DE QUEJA

El 2 de agosto de 2018, el IDU presentó recurso de reposición y en subsidio de queja en contra del auto por medio del cual se rechazó su recurso de apelación interpuesto a su vez en contra del auto que negó la solicitud de llamamiento en garantía.

Como argumentos del recurso de reposición y en subsidio de queja, expuso que el artículo 226 del CPACA, aplicable al caso concreto por remisión del artículo 71 de la Ley 388 de 1997 prevé: *“ARTÍCULO 226. IMPUGNACIÓN DE LAS DECISIONES SOBRE INTERVENCIÓN DE TERCEROS. 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. El auto que la resuelva en única instancia será susceptible del recurso de súplica o del de reposición, según el juez sea individual o colegiado, y en los mismos efectos previstos para la apelación.”*

Indicó que al leer el artículo citado, observa que la negativa del llamado en garantía es susceptible del recurso de apelación en efecto suspensivo, puesto que se denota claramente que el auto que niega la intervención de terceros, como el llamamiento en garantía, se puede controvertir ante el superior, según el artículo 244 del CPACA.



Señaló que, si bien la Ley 388 de 1997 es especial para la expropiación, no regula todos y cada uno de los aspectos procesales del trámite judicial en lo contencioso administrativo. Dicha normatividad establece unos términos especiales para hacer más ágil el proceso judicial, pero solo en temas puntuales como el traslado para la contestación a la demanda, el término para presentar alegatos de conclusión, el tiempo probatorio o la competencia del Tribunal Administrativo donde se ubique el predio. Por ello, sería desacertado pretender que la Ley 388 de 1997 regule absolutamente todos los temas procedimentales, pues ello conllevaría a transcribir todas las instituciones procesales que se presentan en el CPACA y el CGP.

Por lo anterior, pide hacer una interpretación sistemática y subsidiaria de la normatividad procesal, para atender todas las peticiones y recursos que se presenten en el trámite del proceso contencioso administrativo. Citó las sentencias C-569 de 2000, C-491 de 2012 y C-415 de 2002 proferidas por la Corte Constitucional, las cuales explican los alcances de la interpretación sistemática de las normas legales.

Relató que la Ley 388 de 1997 no regula en su totalidad el proceso judicial respecto de la nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de expropiación; por tal razón, debe acudir al CPACA en lo referente a los recursos ordinarios y extraordinarios contra las decisiones adoptadas por los tribunales administrativos en primera instancia. Más aún, cuando el auto admisorio de la demanda fue notificado remitiéndose a las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y el Código General del Proceso (CGP). Por lo que se entiende que los vacíos procedimentales deben ser llenados con las normas generales, es decir, el CPACA.

Aseguró que en otros casos se ha accedido al llamamiento en garantía. Por ejemplo, en el proceso 25000-23-41-000-2016-01007-00, demandante: Yamile Ruiz Gamba, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca aprobó el llamado en garantía a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. La misma decisión adoptó en los procesos 2016-01718, William Ortiz contra el IDU; 2016-01318, Yovanny Pérez contra IDU; y 2017-01147 Banco Popular contra el IDU.

#### **IV. CONSIDERACIONES**





#### **IV.1. Oportunidad y trámite**

De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 245 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para el trámite e interposición del recurso de queja deberá acudirse a lo reglado en el artículo 378 del CPC, hoy artículo 353 del CGP como abajo se analizará, y el cual dispone:

*“El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.*

*Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente.*

*El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso.*

*Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso”.*

#### **IV.2. Análisis**

En el caso bajo examen, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU interpuso un recurso de queja en subsidio del de reposición, en contra del auto proferido el 26 de julio de 2018, por medio del cual se rechazó el recurso de apelación en contra del auto de 18 de junio de 2018, que negó la solicitud de llamamiento en garantía presentada por dicha entidad respecto de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD, en un proceso judicial de expropiación administrativa.

Una vez llegó el expediente a la Corporación, se surtió el traslado al que hace referencia el artículo 353 del Código General del Proceso.

En este orden de ideas, el asunto bajo estudio se contrae a determinar si procede el recurso de apelación en contra del auto por medio del cual se negó el



llamamiento en garantía en un proceso especial contencioso-administrativo por expropiación administrativa.

Sobre el punto, es importante destacar que para el proceso contencioso de expropiación administrativa existe norma especial que regula la materia. Los artículos 71 y 72 de la Ley 388 de 1997, “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, establecen:

#### “CAPITULO VIII.

#### EXPROPIACION POR VÍA ADMINISTRATIVA

**ARTICULO 71. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** *Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:*

1. *El órgano competente será el Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble expropiado, en primera instancia, cualquiera que sea la cuantía.*
2. *Además de los requisitos ordinarios, a la demanda deberá acompañarse prueba de haber recibido los valores y documentos de deber puestos a disposición por la administración o consignados por ella en el mismo Tribunal Administrativo, y en ella misma deberán solicitarse las pruebas que se quieran hacer valer o que se solicita practicar.*
3. *<Numeral declarado INEXEQUIBLE>*
4. *Notificada la demanda a la entidad autora de la decisión de expropiación por vía administrativa, y concluido el término de cinco (5) días para la contestación de la misma, en la cual igualmente deberán indicarse las pruebas que se solicitan, se ordenará un período probatorio que no podrá ser superior a dos (2) meses, concluido el cual y después de dar traslado común a las partes para alegar por tres días, se pronunciará sentencia.*
5. *Contra la sentencia procederá recurso de apelación ante el honorable Consejo de Estado, el cual decidirá de plano, salvo que discrecionalmente estime necesario practicar nuevas pruebas durante un lapso no superior a un mes. La parte que no haya apelado podrá presentar sus alegaciones, por una sola vez, en cualquier momento antes de que el proceso entre al despacho para pronunciar sentencia.*
6. *<Numeral derogado por el Acto Legislativo 01 de 1999>*





7. Cuando la sentencia revoque la decisión del Tribunal Administrativo y declare la nulidad y el consiguiente restablecimiento del derecho, dispondrá lo siguiente:

a) La suspensión en forma inmediata, por parte de la respectiva entidad pública, de todas las acciones y operaciones en curso para utilizar el bien expropiado;

b) La práctica, antes del cumplimiento de la sentencia, por el Tribunal Administrativo ante el cual se haya surtido la primera instancia, de una diligencia de inspección con intervención de peritos, a fin de determinar mediante auto de liquidación y ejecución de la sentencia que pronunciará la respectiva Sala de Decisión contra el cual sólo procederá el recurso de reposición, si el bien ha sido o no utilizado o si lo ha sido parcialmente y, según el caso, el valor de la indemnización debida. En el mismo acto se precisará si los valores y documentos de deber compensan la indemnización determinada y en qué proporción, si hay lugar a reintegro de parte de ellos a la administración, o si ésta debe pagar una suma adicional para cubrir el total de la indemnización;

c) La orden de registro de la sentencia de la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a fin de que la persona recupere en forma total o parcial la titularidad del bien expropiado, conforme a la determinación que se haya tomado en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia, para el caso en que la administración no haya utilizado o sólo haya utilizado parcialmente el inmueble expropiado. Cuando haya lugar al reintegro de valores o documentos de deber, para efectuar el registro se deberá acreditar certificación auténtica de que se efectuó el reintegro respectivo en los términos indicados en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia;

d) La orden de pago del valor que a título de restablecimiento del derecho lesionado debe pagar adicionalmente la administración, sin que haya lugar a reintegro alguno de los valores y documentos de deber recibidos ni al registro de la sentencia de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, cuando la administración haya utilizado completamente el bien expropiado.

8. Si la sentencia decide, conforme a la demanda, sobre el precio indemnizatorio reconocido por la administración, dispondrá si hay lugar a una elevación del valor correspondiente o a una modificación de la forma de pago. En este caso, las determinaciones que se hagan en el auto de liquidación de la sentencia, tendrán en cuenta el nuevo precio indemnizatorio y la diferente modalidad de pago.

**ARTICULO 72.** APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO A OTROS CASOS DE EXPROPIACION POR VÍA ADMINISTRATIVA. El trámite para la aplicación de la expropiación por vía administrativa previsto en este capítulo se aplicará a los demás casos en que las



leyes la hayan autorizado, siempre y cuando expresamente no se hubiere definido otro procedimiento.”

Como puede apreciarse, la norma especial no establece regulación alguna en torno a la posibilidad de llamamiento en garantía en dicho proceso.

El Despacho observa que, frente al vacío de la ley especial, debe acudir a la regulación general que trate la materia. En este caso, el proceso contencioso especial de expropiación administrativa se trata un asunto propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues lo conocen los jueces que conforman esta jurisdicción y el medio de control es el de nulidad y restablecimiento del derecho, al tenor de lo dispuesto en el citado artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

La naturaleza de la decisión que se controla en este tipo de proceso es un acto administrativo expedido por una autoridad pública con competencia para adelantar un proceso administrativo de expropiación. La naturaleza del asunto no es propia del derecho privado, en el que se disputan intereses meramente particulares; se trata de una decisión adoptada por la administración pública en aras de garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular y en cumplimiento de la ley que previamente ha definido los motivos de interés público o social para proceder a efectuar la expropiación de un bien inmueble.

Al respecto, resulta ilustrativa una providencia de 16 de marzo de 2012, en la cual la Sección Primera<sup>2</sup> de la Corporación estudió el origen de la conciliación como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento en las controversias de expropiación administrativa, así:

*“Ahora bien, para el caso concreto, es pertinente tener en cuenta la Ley 388 de 1997, que regula, entre otros asuntos, la expropiación administrativa, cuyos artículos 71 y 72 son del siguiente tenor:*

**‘Artículo 71º.- Proceso contencioso administrativo. *Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio***

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 16 de marzo de 2012 Proferido por la doctora MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, en el proceso radicado con el núm.: 2010-00089-01, actores: HECTOR ARMANDO CARDENAS Y OTROS, mediante el cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el auto 21 de octubre de 2010, proferido por la Sección Primera -Subsección “B”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

reconocido, la cual **deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión.** El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:

(...)

*En virtud de lo anterior, resulta claro para la Sala que los actos administrativos **que contienen decisiones relativas a la expropiación administrativa y/o a la indemnización reconocida por dicho concepto, son atacables en vía judicial a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., con unas reglas particulares mencionadas en el transcrito artículo 71. Por consiguiente, en el presente caso, por tratarse de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho le es aplicable la Ley 1285 de 2009, es decir la exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.***

De manera semejante, en auto proferido por la Sección el 27 de abril de 2006<sup>3</sup>, al estudiar un recurso de apelación en contra del auto por medio del cual se admitió el llamamiento en garantía formulado por la Empresa de Desarrollo Urbano EDU en un proceso contencioso especial de expropiación administrativa, se expuso:

*“Respecto de la distinción que pretende hacer la recurrente, consistente en que solo el llamamiento en garantía consagrado en el artículo 217 del C.C.A. es el que se gobierna por las disposiciones del C. de P.C., pues la Ley 678 de 2001 y, particularmente, el artículo 19 transcrito, no consagran tal remisión, cabe observar lo siguiente:*

*Teniendo en cuenta que **los procesos a través de los cuales se pretende establecer la responsabilidad de las autoridades o de los particulares que desarrollen función administrativa se gobiernan por las disposiciones del C.C.A.**; y como quiera que esta codificación no trae regulación alguna en cuanto a los requisitos y trámite de la solicitud de llamamiento en garantía, en virtud de lo normado en el artículo 267, ibídem, son aplicables las disposiciones pertinentes del C. de P.C.” (Se destaca)*

Como puede apreciarse, partiendo del supuesto que los procesos a través de los cuales se pretende establecer la responsabilidad de las autoridades o de los particulares que desarrollan función administrativa, se gobiernan por las disposiciones del Contencioso Administrativo, se infiere que los vacíos que se presenten en las leyes que regulan procesos contenciosos especiales se suplirán

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006), radicación número: 05001-23-31-000-2000-04590-01, actor: Francisco Antonio Montoya Cadavid, Demandado: Municipio De Medellín



bajo el criterio de pertinencia material por la norma general que regula la materia, en este caso, las disposiciones del estatuto procesal de lo contencioso administrativo.

También la Sección Quinta de la Corporación, en providencia proferida el 10 de mayo de 2018<sup>4</sup>, en virtud del acuerdo de descongestión de la Sección Primera del Consejo de Estado, indicó:

*“De conformidad con lo expuesto, pueden extraerse dos conclusiones: (i) solo a partir de la vigencia de la Ley 1285 de 2009 la conciliación prejudicial es requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; y (ii) los actos administrativos de expropiación son enjuiciables mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, por ende, debe agotarse el mencionado requisito.*

*Que tenga algunas particularidades, no es óbice para aseverar, sin ambages, que la acción regulada en la Ley 388 de 1997, es una verdadera acción de nulidad y restablecimiento del derecho, regulada en el artículo 85 del CCA.”*

Al respecto, el Despacho observa que si bien dichos pronunciamientos fueron proferidos en vigencia del Código Contencioso Administrativo, el razonamiento efectuado en relación con que el proceso de expropiación administrativa es demandable por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho regulada en las normas del Contencioso Administrativo, resulta aplicable a los procesos adelantados en vigencia del CPACA, en atención a que este último regula también el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y constituye el estatuto contencioso administrativo que rige los procesos que se adelanten en contra de entidades públicas o particulares que cumplan funciones administrativas.

En este orden de ideas, se reitera, frente al vacío presentado en la Ley 388 de 1997 en relación con la regulación del llamamiento en garantía en el proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe acudir a la ley general que regule la materia, esta es, las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y sólo en caso de

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO, Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil dieciocho (2018), Radicación Número: 25000-23-24-000-2009-00422-01, Actor: CECILIA DELGADO, Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Expropiación Administrativa-Fallo de Segunda Instancia.



vacío o por remisión expresa resultará aplicable las normas procesales del Código General del Proceso.

Para el caso concreto, una vez hecha la remisión al CPACA, no hay lugar a acudir a la regulación contemplada en el CGP, toda vez que el artículo 226 de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente: “**IMPUGNACIÓN DE LAS DECISIONES SOBRE INTERVENCIÓN DE TERCEROS. 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. El auto que la resuelva en única instancia será susceptible del recurso de súplica o del de reposición, según el juez sea individual o colegiado, y en los mismos efectos previstos para la apelación.**” (Se destaca)

El Despacho observa que no le asiste razón al *a quo* cuando afirma que dentro de los autos apelables no se encuentra el que niega la intervención de un llamamiento en garantía, toda vez que el llamamiento en garantía no es otra cosa que la intervención de un tercero en el proceso.

El capítulo X del CPACA se titula: “*Intervención de terceros*” y entre ellos enuncia: la coadyuvancia (art. 223); la coadyuvancia, el litisconsorte facultativo y la intervención *ad excludendum* en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa (art. 224), **y el llamamiento en garantía** (art. 225).

De lo anterior se desprende que el llamamiento en garantía es una forma de intervención de un tercero que resulta vinculado por la sentencia. Es decir, un sujeto de derecho que sin estar mencionado como parte demandante o parte demandada en la demanda, ingresa al proceso por reconocérsele una relación jurídica diferente pero relacionada con el asunto materia del litigio y que puede quedar vinculado por la sentencia.

De acuerdo con el artículo 225 del CPACA, el llamamiento en garantía consiste en:

**“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. (...).”** (Se destaca)



En este sentido, la Sección Tercera<sup>5</sup> de la Corporación ha sostenido:

#### ***“4. Requisitos del llamamiento en garantía***

*El llamamiento en garantía es una figura procesal que se funda en la existencia de un derecho legal o contractual **que vincula a un tercero** para que haga parte de un proceso, **con el fin de exigirle la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el llamante** o el reembolso de la cantidad de dinero a que sea condenado a pagar como consecuencia de la sentencia.*

*En relación con esta figura, la doctrina nacional ha sostenido:*

*“El llamamiento en garantía se presenta cuando cualquiera de las partes solicita al funcionario judicial **la citación de un tercero con quien tiene una relación sustancial o material de carácter real o personal (legal o contractual)** que lo habilita para obtener de este la indemnización del perjuicio que pueda sufrir, o el reembolso total o parcial de la cantidad de dinero a que sea condenado a pagar en la sentencia que se profiera en el proceso”<sup>6</sup>.*

Como puede apreciarse, el llamamiento en garantía no es otra cosa que la citación de un tercero con el fin de exigirle la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el llamante o el reembolso de la cantidad de dinero a que sea condenado a pagar como consecuencia de la sentencia.

En consecuencia, el *a quo* ha debido admitir el recurso de apelación en contra del auto que negó la solicitud de llamamiento en garantía, pues al tenor de lo dispuesto en el artículo 226 del CPACA, el auto que niegue la intervención de terceros es susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo.

Por lo anterior, el Despacho declarará mal denegado el recurso de apelación.

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 245 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para el trámite e interposición del recurso de queja deberá acudirse a lo reglado en el artículo 378 del CPC, hoy artículo 353 del Código General del

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 05001-23-31-000-2009-01030-01 (59272), actor: Sociedad Cuéllar Serrano Gómez, demandado: Municipio De Medellín Y Otro

<sup>6</sup> Camacho, Azula. Manual de Derecho Procesal, Tomo II. Editorial Temis S.A., 2000. Bogotá Colombia. Pág. 85.





Proceso, el cual dispone: “(...) *Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso*”. (Se destaca)

En consecuencia, el Despacho admitirá en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto en contra del auto por medio del cual se negó la solicitud de llamamiento en garantía, dispondrá que se comunique la decisión al inferior, solicitará que se allegue el expediente original en los términos del numeral 3º del artículo 244 del CPACA, ordenará que se incorpore el cuaderno contentivo del trámite del llamamiento en garantía al expediente original, y una vez ejecutoriada la providencia, el expediente regresará al despacho para resolver la alzada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** mal denegado el recurso de apelación interpuesto contra el auto proferido el 18 de junio de 2018, por el Despacho del Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano de la Sección Primera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través del cual se dispuso negar la solicitud de llamamiento en garantía presentada por el Instituto de Desarrollo urbano – IDU, respecto de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD.

**SEGUNDO: ADMITIR** en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto contra el auto proferido el 18 de junio de 2018.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión al Despacho del Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano de la Sección Primera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**CUARTO: SOLICITAR** al *a quo* que remita en calidad de préstamo el expediente original del proceso de la referencia para resolver el recurso de apelación de conformidad con lo establecido en el numeral 3º del artículo 244 del CPACA.



**QUINTO:** Una vez allegado el expediente original, por Secretaría de Sección, **INCORPORAR** el cuaderno contentivo del trámite del llamamiento en garantía.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta decisión, la Secretaría de la Sección Primera deberá **DEVOLVER** el expediente al Despacho para resolver el recurso de apelación interpuesto en contra del auto proferido el 18 de junio de 2018.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado