



---

Radicado: 27001-23-33-000-2022-00040-01  
Accionante: Aguas Nacionales E.P.M. S.A. E.S.P  
Se revoca la sentencia de primera instancia y se concede el amparo

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Acción de tutela  
**Radicación:** 27001-23-33-000-2022-00040-01  
**Accionante:** Aguas Nacionales E.P.M. S.A. E.S.P – ANEPM  
**Accionado:** Juzgado Segundo Administrativo Oral de Quibdó

*Temas: Acción de tutela contra providencia judicial / Defecto procedimental / Llamamiento en garantía y derecho de acción / Se revoca la sentencia de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad y, en su lugar, se concede el amparo.*

### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Procede la Sala a decidir el recurso de impugnación interpuesto por la accionante contra la sentencia de primera instancia del 5 de abril de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó. El fallo de tutela impugnado declaró la improcedencia de la solicitud de amparo presentada contra el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Quibdó, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado es la competente para conocer el asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015, 333 de 2021 y en el Acuerdo 80 de 2019 de esta Corporación.



## I. ANTECEDENTES

### A. Solicitud de amparo

1.- El 23 de marzo de 2022, por medio de apoderada judicial, Aguas Nacionales E.P.M. S.A E.S.P. – ANEPM interpuso acción de tutela para obtener la protección de su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, vulnerado, en su concepto, por la autoridad judicial accionada, que no dio trámite al proceso de controversias contractuales adelantado por la accionante contra Allianz Seguros S.A., tramitado bajo el radicado No. 27001-33-33-002-2022-00014-00.

2.- En la acción de tutela se formularon las siguientes pretensiones, que se transcriben textualmente:

*<<PRIMERA: REVOCAR el auto interlocutorio No. 0474 del 15 de marzo de 2022, por medio del cual no se repone la decisión emitida mediante el auto interlocutorio No. 0213 del 15 de febrero de 2022 emitidos ambos por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ.*

*SEGUNDA: DEJAR SIN EFECTOS el auto interlocutorio No. 0213 del 15 de febrero de 2022 emitido por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ, por medio del cual se remite el presente expediente al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, para su conocimiento y tramitación.*

*En consecuencia, ORDENAR al JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ, que profiera un nuevo auto donde se analicen los requisitos de admisión de la demanda contra la aseguradora ALLIANZ SEGUROS S.A. – medio de control de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES instaurada por mi representada>>.*

### B. Hechos

3.- La accionante basó su solicitud de amparo en las siguientes afirmaciones:

3.1.- La ANEPM celebró un contrato de seguro de responsabilidad civil extracontractual con Allianz Seguros S.A. para el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2018 y el 31 de diciembre del mismo año.



3.2.- El 15 de agosto de 2020 se le notificó a la ANEPM la admisión de una demanda de reparación directa adelantada en su contra por Maribeth González Bermúdez, tramitada bajo el radicado No. 27001-33-33-003-2020-00050-00. Los hechos que dieron origen a la demanda de reparación directa habrían ocurrido bajo la vigencia de la póliza de responsabilidad contratada con Allianz Seguros S.A.

3.3.- El 4 de febrero de 2022 la ANEPM interpuso medio de control de controversias contractuales contra Allianz Seguros S.A., con el objetivo de que esta asumiera la eventual condena impuesta en contra de la accionante, con ocasión del proceso de reparación directa referido.

3.4.- Mediante auto interlocutorio No. 0213 del 15 de febrero de 2022 el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Quibdó consideró que lo realmente pretendido por la accionante no era adelantar una demanda de controversias contractuales, sino formular un llamamiento en garantía o una demanda de reconvencción en el marco del proceso de reparación directa. En consecuencia, se ordenó:

*<<PRIMERO. Por Secretaría, se remita el presente expediente al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, para su conocimiento y tramitación.*

*SEGUNDO. Por Secretaría infórmese de esta determinación a la Oficina de Apoyo Judicial, a efecto de que se realicen las compensaciones a que haya lugar>>.*

3.5.- La accionante interpuso recurso de reposición, en el que insistió en la posibilidad de demandar a Allianz Seguros S.A. en virtud de la póliza suscrita con esta, y mediante auto interlocutorio No. 0474 del 15 de marzo de 2022 el juzgado decidió no reponer su decisión. Consideró que el llamamiento en garantía (en el proceso de reparación directa) era la figura adecuada para tramitar lo pretendido por la accionante, pues obedece al principio de economía procesal y evita otros litigios.

### **C. Fundamentos de la vulneración**

4.- La accionante alega que la autoridad judicial accionada vulneró su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Sostiene que cuenta con la libertad de escoger, entre los instrumentos procesales vigentes, el que considere más adecuado a sus intereses. Así las cosas, si bien podía formular un llamamiento



en garantía dentro del proceso de reparación directa, igualmente tenía la posibilidad de instaurar una demanda de controversias contractuales con la misma finalidad.

4.1.- Agrega que decidió no llamar en garantía en el proceso de reparación directa, lo cual no implica la renuncia al derecho de acción contra la aseguradora; afirma que la providencia tutelada implica una denegación al acceso a la administración de justicia, pues en el proceso de reparación directa ya precluyó la etapa procesal para tramitar el llamamiento en garantía y podría operar la caducidad del medio de control de controversias contractuales. Así, la autoridad accionada habría incurrido en una irregularidad procesal decisiva en el proceso.

#### **D. Oposiciones e intervenciones**

5.- El Juzgado Segundo Administrativo Oral de Quibdó (accionado) solicita que se declare la improcedencia de la solicitud de amparo por no cumplir con los requisitos generales y específicos de procedencia contra providencia judicial. Señala que su decisión se fundó en lo previsto en el ordenamiento jurídico, por lo que no vulneró ningún derecho fundamental.

6.- Allianz Seguros S.A (tercero con interés) fue debidamente notificada; no obstante, guardó silencio.

#### **E. Sentencia impugnada**

7.- Mediante sentencia del 5 de abril de 2022 el Tribunal Administrativo del Chocó declaró la improcedencia de la solicitud de amparo por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. El *a quo* constitucional consideró que no se cumplió con el mencionado requisito, dado que el proceso de controversias contractuales actualmente se encuentra en trámite y está pendiente de que el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Quibdó avoque su conocimiento.

#### **F. Impugnación**

8.- La accionante impugna la sentencia antes mencionada. Reitera los argumentos de la acción de tutela y añade que la primera instancia constitucional no valoró adecuadamente el contexto bajo el cual se presentó la solicitud de amparo, pues esta no pretende omitir etapas procesales, sino salvaguardar sus derechos



fundamentales. Señala que con la decisión tutelada se le genera un perjuicio irremediable, pues ya no puede presentar el llamamiento en garantía en el proceso de reparación directa, ni presentar una nueva demanda de controversias contractuales, por configuración de la caducidad.

## II. CONSIDERACIONES

9.- La Sala revocará la decisión de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela y en su lugar concederá el amparo del derecho fundamental alegado. La Sala analizará los cargos a partir del defecto procedimental absoluto, dado que los argumentos de la accionante se compaginan con ese defecto y sostuvo que se incurrió en una irregularidad procesal decisiva.

### **G. Se encuentran satisfechos los requisitos generales que habilitan la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

10.- Los requisitos generales se cumplen pues: **(i)** la accionante indicó de manera clara los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; **(ii)** el asunto es constitucionalmente relevante porque se alega la vulneración al acceso a la administración de justicia por el defecto procedimental y se evidencia un error que lesiona de bulto los derechos de la parte actora; **(iii)** se encuentra cumplido el requisito de subsidiariedad porque la accionante utilizó todos los mecanismos judiciales a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales y contra la providencia atacada no procede ningún recurso, según se explica más adelante; **(iv)** la solicitud se presentó en un término prudencial (inmediatez), puesto que la decisión que resolvió el recurso de reposición se notificó el 22 de marzo de 2022 y la tutela se presentó el 23 de marzo de 2022, es decir, dentro del término de los 6 meses precisado tanto por esta Corporación<sup>1</sup> como por la Corte Constitucional<sup>2</sup>; y **(v)** no se trata de una decisión proferida en sede de tutela.

### **H. Contrario a lo señalado por la primera instancia constitucional, la acción de tutela sí cumple con el requisito de subsidiariedad**

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicado 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-031 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



11.- La Sala no comparte el argumento bajo el cual el juez de tutela de primera instancia declaró la improcedencia de la solicitud de amparo por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. En efecto, contrario a lo afirmado por el *a quo*, para la Sala no es claro que el proceso ordinario se encuentre actualmente en trámite y que la accionante aún pueda controvertir lo decidido por la autoridad judicial accionada.

11.1.- Es cierto que a partir de la parte resolutive del auto tutelado no parece que el proceso de controversias contractuales haya terminado, pues este fue *remetido* a otro juzgado. Ahora bien, justamente debido a las irregularidades que se advierten en el auto, no existe claridad frente al trámite que deberá darse a las pretensiones que la accionante elevó en su demanda: en las consideraciones del auto se señala que lo presentado por la accionante no corresponde a una demanda de controversias contractuales, sino a un llamamiento en garantía o incluso a una demanda de reconvención<sup>3</sup>. Lo anterior da a entender que, según la autoridad accionada, a la demanda presentada por la accionante no se le debe dar un trámite autónomo como un asunto de controversias contractuales, sino bajo las figuras de llamamiento en garantía o demanda de reconvención en otro proceso distinto, lo cual podría conllevar, por lo tanto, a la terminación del proceso de controversias contractuales.

11.2.- Además, ante esa incertidumbre generada por el auto tutelado, no es claro cuáles son los mecanismos de defensa ordinaria e idóneos que podría utilizar la parte accionante, pues justamente lo que pretende es que se tramite un proceso de controversias contractuales y no un llamamiento en garantía o una demanda de reconvención en otro proceso: en el evento en que se admita o rechace el llamamiento o la demanda de reconvención, en todo caso se estaría negando el trámite del proceso de controversias contractuales planteado por la accionante, lo cual no podrá ser resuelto mediante recursos en el trámite de reparación directa.

11.3.- Adicionalmente, contra el auto objeto de reproche no procede otro recurso distinto al de reposición, que fue debidamente presentado por la accionante y resuelto de forma desfavorable. En efecto, el auto tutelado no es ninguno de los

---

<sup>3</sup> En palabras del juzgado accionado: <<Ahora bien, luego de realizar un estudio al sub *judice*, se considera que lo realmente pretendido por la parte demandante **NO ES** una demanda de controversias contractuales, si no formular llamamiento en garantía o demanda de reconvención, en contra ALLIANZ SEGUROS S.A con ocasión y dentro del expediente con radicado No. 270013333003202000005000 que se tramita ante el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, por lo cual, se ordenará que por Secretaría, se remita el presente asunto, al citado Despacho judicial, para su conocimiento y tramitación>> (énfasis del original).





listados en el artículo 243 del CPACA<sup>4</sup>, frente a los cuales procede el recurso de apelación, en particular aquellos que necesariamente pongan fin al proceso (se insiste en que este fue remitido y no hay claridad frente al trámite que deberá dársele), o que rechacen la demanda.

### **I. La compañía de seguros puede ser demandada dentro del proceso ordinario (mediante llamamiento en garantía o en un proceso separado)**

12.- El artículo 225 del CPACA regula el llamamiento en garantía en los procesos contenciosos administrativos. La Sala destaca el carácter facultativo de esa figura, según la redacción de la norma:

*<<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>> (subraya la Sala).*

12.1.- Incluso el mismo juzgado accionado le reconoció su carácter opcional en el auto que resolvió el recurso de reposición y precisó que su renuncia no impide instaurar la demanda que pudo haberse evitado con el llamamiento:

*<<La finalidad de vincular a un tercero ajeno al litigio está dada por la economía procesal que brinda el resolver ambas relaciones jurídico-sustanciales en un mismo escenario judicial, con lo cual se evita un proceso ordinario adicional que venga a declarar el deber de quien podría ser llamado en garantía de reembolsar el pago de la condena impuesta en el proceso original de la misma estirpe, **pero en todo caso, al ser el llamamiento en garantía una herramienta facultativa, bien puede optar el demandado por prescindir de su uso y acudir al litigio que se pretende evitar>> (subraya la Sala).***

<sup>4</sup> Teniendo en cuenta la modificación de la Ley 2080 de 2021: <<Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial. (...)>>.



12.2.- Por otro lado, el artículo 177 del CPACA<sup>5</sup> se encarga de regular la demanda de reconvencción en los procesos regidos por ese estatuto. Esta figura, según se desprende de la norma, obedece a una demanda que presenta la parte demandada *contra la parte que la demandó* para que sea tramitada en el mismo proceso: por definición, la demanda de reconvencción no puede intentarse contra una persona distinta a la demandante del primer proceso.

12.3.- Para la Sala es claro que el juzgado accionado desconoció el carácter facultativo del llamamiento en garantía y la posibilidad que tienen las partes de presentar una demanda ordinaria con la misma finalidad. Igualmente erró al señalar que la demanda de controversias contractuales presentada por la accionante podía interpretarse como una demanda de reconvencción, pues esta no se dirigió contra la parte demandante en el proceso de reparación directa sino contra un tercero a esa relación procesal, a saber, Allianz Seguros S.A.

12.4.- Todo lo anterior constituye una interpretación inadecuada de la demanda de controversias contractuales, ya que le dio un alcance que no le era propio, desconoció el derecho de acción y negó el acceso a la administración de justicia a la accionante.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: REVÓCASE** la decisión de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela y, en su lugar, **AMPÁRASE** el derecho fundamental alegado.

---

<sup>5</sup> <<Artículo 177.Reconvencción. Dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, el demandado podrá proponer la de reconvencción contra uno o varios de los demandantes, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial. Sin embargo, se podrá reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial. // Vencido el término del traslado de la demanda inicial a todos los demandados, se correrá traslado de la admisión de la demanda de reconvencción al demandante por el mismo término de la inicial, mediante notificación por estado. //En lo sucesivo ambas demandas se sustanciarán conjuntamente y se decidirán en la misma sentencia>>.





---

Radicado: 27001-23-33-000-2022-00040-01  
Accionante: Aguas Nacionales E.P.M. S.A. E.S.P  
Se revoca la sentencia de primera instancia y se concede el amparo

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DÉJANSE SIN EFECTOS** el auto interlocutorio No. 0213 del 15 de febrero de 2022 y el auto interlocutorio No. 0474 del 15 de marzo de 2022 que lo confirmó en sede de reposición, proferidos ambos por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Quibdó en el marco del proceso de controversias contractuales No. 27001-33-33-002-2022-00014-00.

**TERCERO: ORDÉNASE** al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Quibdó para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia profiera una nueva providencia en el que se tengan en cuenta las consideraciones señaladas en esta decisión y se dé trámite a la demanda de controversias contractuales presentada por la accionante.

**CUARTO NOTIFÍQUESE** la presente decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz

**QUINTO:** Una vez notificada, **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**SEXTO: PUBLÍQUESE** la presente providencia en la página web de la Corporación

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

*Con firma electrónica*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
**Presidente**

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
**Magistrado**

*Con firma electrónica*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**