

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD**



**MAGISTRADO PONENTE DR. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**MEDELLÍN, DIECINUEVE (19) DE ABRIL DE DOS MIL TRECE (2013)**

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>DEMANDANTE</b>	EZEQUIEL ENRIQUE LLANOS ARRIETA
<b>DEMANDADO</b>	INVIAS Y CORANTIOQUIA
<b>RADICADO</b>	05001 23 33 000 2012 00562 00
<b>ASUNTO</b>	NIEGA SOLICITUD DE INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO

La apoderada del Instituto Nacional de Vías INVIAS, oportunamente presentó la contestación de la demanda y solicitó la integración del contradictorio de conformidad con lo establecido en el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil respecto del Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio de Protección Social, los Gobernadores de los Departamentos de Córdoba y Sucre y los municipios de Majagual, Guaranda, Achí y Sucre.

Para resolver la petición planteada se deberán tener en cuenta las siguientes

**CONSIDERACIONES**

1.- El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no regula la figura del litisconsorcio necesario y la integración del contradictorio, por lo tanto, opera el principio de integración normativa, en consecuencia se tendrá en cuenta la normativa consagrada en el Código de Procedimiento Civil, en los siguientes términos:

**“Artículo 51.- Litisconsortes necesarios.** Cuando la cuestión litigiosa haya de resolverse de manera uniforme para todos los litisconsortes, los recursos y en general las actuaciones de cada cual favorecerá a los demás. Sin embargo, los actos que

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	EZEQUIEL ENRIQUE LLANOS ARRIETA
DEMANDADO	INVIAS Y OTRO
RADICADO	05001 23 33 000 2012 00562 00

impliquen disposición del derecho en litigio sólo tendrán eficacia si emanan de todos”.

**“Artículo 83.- 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, no fuere posible resolver 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 hiciere así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de ésta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

(...)

2.- Al respecto es bien ilustrativa la providencia proferida por el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, de fecha diecinueve (19) de julio de dos mil diez (2010), Radicación número: 66001-23-31-000-2009-00073-01(38341), Actor: JAIRO DE JESUS HERNANDEZ VALENCIA Y OTROS, Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS Y OTROS en el que explicó la intervención litis consorcial y sus modalidades, así:

**“... 1. La intervención *litis consorcial* y sus modalidades**

Las partes que participan en la composición de un litigio, como demandante y demandado, pueden estar conformadas por una sola persona en cada caso o, por el contrario, pueden converger a integrarlas una pluralidad de sujetos, evento en el cual se está en presencia de lo que la ley y la doctrina han denominado un litisconsorcio.

Esta institución consagrada en nuestra legislación procesal (artículos. 50 y ss. del C. de P. Civil), ha sido dividida tradicionalmente atendiendo a la naturaleza y número de relaciones jurídicas que intervengan en el proceso en dos clases a saber: *litisconsorcio necesario* y *litisconsorcio voluntario o facultativo*. Existe una tercera modalidad reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como *litis consorcio cuasinecesario*.

Existe *litisconsorcio necesario* cuando hay pluralidad de sujetos en calidad demandante (*litisconsorcio por activa*) o demandado (*litisconsorcio por*

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	EZEQUIEL ENRIQUE LLANOS ARRIETA
DEMANDADO	INVIAS Y OTRO
RADICADO	05001 23 33 000 2012 00562 00

*pasiva*) que están vinculados por una única “relación jurídico sustancial” (art. 51 C. de P. Civil); en este caso y por expreso mandato de la ley, es indispensable la presencia dentro del litigio de todos y cada uno de ellos, para que el proceso pueda desarrollarse, pues cualquier decisión que se tome dentro de éste es uniforme y puede perjudicar o beneficiarlos a todos.

En cambio, el litisconsorcio será facultativo o voluntario cuando concurren libremente al litigio varias personas, en calidad de demandantes o demandados, ya no en virtud de una única relación jurídica, sino de tantas cuantas partes dentro del proceso deciden unirse para promoverlo conjuntamente (legitimación por activa), aunque válidamente pudieran iniciarlo por separado, o de padecer la acción si sólo uno o varios de ellos debe soportar la pretensión del actor (legitimación por pasiva). Bajo esta modalidad, los actos de cada uno de los litisconsortes no redundarán en provecho o en perjuicio de los otros, sin que ello afecte la unidad del proceso o implique que la sentencia sea igual para todos (art. 50 del C. de P. Civil). En este caso, el proceso puede adelantarse con o sin su presencia porque el contenido de la sentencia en últimas no lo perjudica ni lo beneficia. Sólo contándose con su presencia en el proceso, la decisión que se adopte en la sentencia lo vinculará, dado que en ella se decidirá sobre sus propias pretensiones o sobre las razones que esgrime en su defensa. La intervención facultativa sólo podrá ejercerse hasta antes de que se profiera sentencia de única o primera instancia y dentro del término previsto para la interposición de la acción correspondiente, esto es, siempre que no hubiese operado la caducidad (art. 52 *ejusdem*).

Y el *litis consorcio cuasinecesario*, es una especie o modalidad jurídica intermedia, entre el *litis consorcio necesario* y el *litis consorcio facultativo*, que se presenta cuando uno o varios sujetos tienen legitimación para intervenir en un proceso, por la activa o por la pasiva, esto es, en calidad de demandantes o de demandados, por tener una relación sustancial o material, pero basta con que uno solo actúe dentro del proceso en tal calidad, para que pueda dictarse sentencia de mérito con plenos efectos jurídicos (inciso tercero del artículo 52 del C. de P. Civil.)

Es, por consiguiente, una figura procesal distinta al *litisconsorcio necesario*, que implica la legitimación simultánea para varios sujetos, pero sin que la propia ley, ni la naturaleza de la relación sustancial, establezca como requisito *sine qua non* para su procedencia, la integración del contradictorio con todos ellos. Además, esta modalidad se identifica con el *litis consorcio necesario* en que en una y en otra la sentencia vincula al tercero y lo afecta, pero se diferencian en que en el *litis consorcio cuasinecesario* no se requiere que todos los sujetos comparezcan al proceso para proferirla; y se parece al *litis consorcio facultativo* en que el sujeto voluntariamente puede concurrir o no al

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	EZEQUIEL ENRIQUE LLANOS ARRIETA
DEMANDADO	INVIAS Y OTRO
RADICADO	05001 23 33 000 2012 00562 00

proceso, pero difiere del mismo por cuanto si no comparece al proceso la sentencia es uniforme y lo vincula. Con todo, el *interviniente cuasinecesario* puede presentarse al proceso en el estado en que se encuentre, siempre que no se haya dictado sentencia de única o segunda instancia, y procede su actuación con todas las prerrogativas de parte (art. 52 del C. del P. Civil).

Ahora bien, los artículos 51 y 83 del Código de Procedimiento Civil, aplicables al proceso contencioso por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, disponen respecto de la integración de la litis, que ella se hace mediante la citación al proceso de todas las personas que sean sujetos de las relaciones jurídicas o de los actos respecto de los cuales gira la controversia y sin los cuales no es posible proferir sentencia de mérito, es decir, de los *litis consortes necesarios*. La primera disposición establece en lo pertinente:

“Artículo 51. Cuando la cuestión litigiosa haya de resolverse de manera uniforme para todos los litisconsortes, los recursos y en general las actuaciones de cada cual favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio sólo tendrán eficacia si emanan de todos.”

**Por lo tanto, es claro que cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material única que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente, impone que su comparecencia al proceso se torne en obligatoria, por considerarse un requisito indispensable para su adelantamiento<sup>1</sup>, caso en el cual, como se señaló, se está en presencia de la modalidad del *litis consorcio necesario*. A su vez, el artículo 83 del C.P.C., al respecto reza:**

“Artículo 83. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver 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 hiciere así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de éste a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En el caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez hará la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia

<sup>1</sup> VÉSCOVI, Enrique, Teoría General del Proceso, Bogotá, Editorial Temis. 1984, págs. 93 y ss.

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	EZEQUIEL ENRIQUE LLANOS ARRIETA
DEMANDADO	INVIAS Y OTRO
RADICADO	05001 23 33 000 2012 00562 00

de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante el término para comparecer los citados (...). (Subrayado ajeno al texto original).

Por su parte, el artículo 207 numeral 3 del C. C. A., ordena que en el proceso contencioso administrativo ordinario que el auto admisorio "...se notifique personalmente a la persona o personas que, según la demanda o los actos acusados, tengan interés directo en el resultado del proceso...."

Así pues, la vinculación de quienes conforman el *litisconsorcio necesario* podrá hacerse dentro de la demanda, bien obrando como demandante o bien llamando como demandados a todos quienes lo integran, porque, en el evento en que el juez omita citarlos, debe declararse la nulidad de lo actuado desde el auto admisorio de la demanda (numeral 8 del Artículo 140 del C. de P. Civil). Si esto no ocurre, el juez de oficio o por solicitud de parte podrá vincularlos en el auto admisorio de la demanda o en cualquier tiempo antes de la sentencia de primera instancia, otorgándoles un término para que comparezcan, y de no hacerlo debe declararse la nulidad de una parte del proceso o a partir de la sentencia de primera instancia (numeral 9 Artículo 140 C. P. Civil), con el fin de lograr su vinculación al proceso para que tengan la oportunidad de asumir la defensa de sus intereses dado que la sentencia los puede afectar.

En definitiva, conforme las normas procesales antes citadas para que opere la citación forzosa o la integración oficiosa del contradictorio es preciso que **no sea posible fallar de mérito sin la comparecencia al proceso de los sujetos activos o pasivos** de una relación jurídica material y única objeto de la decisión judicial.<sup>2</sup> Y, al contrario, resulta claro entonces, que si el juez puede dictar sentencia respecto de un sujeto procesal, sin necesidad de la comparecencia de otro sujeto que hubiera podido ser demandante en el mismo proceso, no se está en presencia de un litisconsorcio necesario."

3.- Del artículo 83 del Código de Procedimiento Civil se observa como condición para que opere la citación forzosa o la integración del contradictorio, que exista para el juez la imposibilidad de fallar de mérito sin la comparecencia al proceso de los sujetos activos o pasivos de una relación jurídica material, única e indivisible, objeto de la decisión judicial.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Cfr. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Sentencia de 14 de junio de 1971, t. CXXXVIII.

<sup>3</sup> Así lo precisó la Corte Suprema de Justicia en sentencia proferida el día 14 de junio de 1971, t. CXXXVIII.

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	EZEQUIEL ENRIQUE LLANOS ARRIETA
DEMANDADO	INVIAS Y OTRO
RADICADO	05001 23 33 000 2012 00562 00

Así las cosas, de presentarse el evento mediante el cual el juez pueda dictar sentencia respecto de un sujeto procesal, sin necesidad de la comparecencia de otro sujeto de derecho que hubiera podido ser demandado por el actor en el mismo proceso, no se estaría en presencia de un litisconsorcio necesario.

4.- Descendiendo al caso concreto, se observa que en el expediente no obra prueba alguna aportada por el Instituto Nacional de Vías INVIAS, que permita establecer la necesidad de vinculación al proceso de las entidades sobre las cuales se solicita integrar un litisconsorcio necesario por pasivo, lo cual permite fácilmente establecer que sobre los mismos no se puede predicar una relación jurídica material, única e indivisible, respecto del objeto de la sentencia.

Ciertamente, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de protección Social, los Gobernadores de los Departamentos de Córdoba y Sucre, los Municipios de Majagual, Guaranda, Achí y Sucre no reúnen la condición de *litis consorte necesario*, porque no es indispensable la presencia de las mismas dentro del litigio para que el proceso pueda desarrollarse válidamente y se pueda dictar decisiones de fondo, así como culminarlo mediante la sentencia respectiva.

Véase que el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, solicitó vincular en calidad de *litis consorte necesario* a las entidades referidas, al considerar que dichos entes tienen la responsabilidad de la formulación y adopción de las políticas gubernamentales, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirige, además porque inciden en la problemática planteada por el actor.

En este orden de ideas, si la solicitud a que hace referencia el demandado para que se integre la parte pasiva con los Ministerios, Departamentos y Municipios indicados, tiene como fundamento la intervención que éstas hayan podido tener en la causación del daño por el cual se demanda

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	EZEQUIEL ENRIQUE LLANOS ARRIETA
DEMANDADO	INVIAS Y OTRO
RADICADO	05001 23 33 000 2012 00562 00

indemnización, en los términos del artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, podría eventualmente predicarse una responsabilidad solidaria, en consecuencia la demanda puede dirigirse contra todos ellos o contra cualquiera de ellos, situación que descarta la existencia de un *litisconsorcio necesario* entre todos los presuntos causantes del daño.

En armonía con lo anterior y en atención a la relación jurídica planteada por el INVÍAS, no se cumple con los presupuestos para la procedencia de un *litis consorcio necesario*, de manera que cualquier intervención de los Ministerios, Departamentos y Municipios señalados, lo sería en calidad de *litis consorte facultativo*, pues obsérvese que la eventual responsabilidad que le podría endilgar a estos en los hechos materia de la demanda es independiente de la que podría atribuírsele al Instituto Nacional de Vías.

Ahora, la vinculación de un *litis consorte facultativo* en el proceso solo se da si así lo determina o solicita el actor en la demanda o en su reforma, según el caso, y no le corresponde al juez o a la parte demandada. Al respecto el tratadista Hernán Fabio López Blanco ha explicado que “...la integración del *litisconsorcio facultativo* obedece de manera exclusiva de quien va a demandar, pues no es viable integrar el mismo, en ningún caso, por el querer de quien podría tener la calidad de demandado por no ser posible que un sujeto se presente para que se le tenga como demandado, en otros términos siempre surge el mismo del acto procesal de la demanda.”<sup>4</sup>

Por lo tanto, resulta claro que ni en la solicitud realizada por la demandada INVÍAS, ni al interior del plenario se observan argumentos o material probatorio alguno tendiente a demostrar la necesidad de la integración del contradictorio, por lo cual se procederá a negar la mencionada solicitud.

---

<sup>4</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil General. Décima Edición. Tomo 1. Dupré Editores. Bogotá 2009. Página 320

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	EZEQUIEL ENRIQUE LLANOS ARRIETA
DEMANDADO	INVIAS Y OTRO
RADICADO	05001 23 33 000 2012 00562 00

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN DE ORALIDAD,**

**RESUELVE**

1. **NEGAR** la solicitud de integración del contradictorio, realizado por el Instituto Nacional de Vías INVIAS, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2. Se acepta la renuncia de poder presentada por la abogada Francys Elena Ramírez Henao como apoderada de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA visible a folio 396

Notifíquese la anterior decisión a la demandada por telegrama.

La renuncia pone término al poder cinco (5) después de su notificación.

**NOTIFÍQUESE**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
**Magistrado**