



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

Sincelejo, catorce (14) de mayo de dos mil trece (2013)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**TEMAS:** LITISCONSORCIO NECESARIO –  
PRESUPUESTOS PARA HABLAR DE SU  
EXISTENCIA - INEXISTENCIA  
**INSTANCIA:** SEGUNDA

Decide la Sala Unitaria de Decisión<sup>1</sup> la apelación interpuesta por la parte demandada en oposición a la providencia de fecha dos (2) de mayo de 2013, proferida por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dentro de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 de C.P.A.C.A.<sup>2</sup>, mediante el cual se declara no probada la excepción previa consistente en la falta de integración de litisconsorcio necesario al MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, propuesta por el apoderado del ente demandado.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1 Las pretensiones de la demanda.**

JAVIER FRANCISCO LUNA CONTRERAS, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD "DAS" EN SUPRESIÓN, para que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. DAS.SSUC-

<sup>1</sup> Artículo 125 del C.P.C.A.C.A.

<sup>2</sup> Véase fol. 543 y ss. acta de audiencia. Anexos.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

DIRS-2012-106080-1, de fecha del 19 de junio de 2012, expedido por el ente demandado, mediante el cual negó reconocer por vía administrativa los derechos laborales y prestacionales consistentes en cesantías, intereses a la cesantías, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, auxilio de transporte, auxilio de alimentación, y prima de riesgos.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicitó:

- Que se declare la existencia de una relación de carácter laboral con el ente demandado NACIÓN-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD "DAS" EN SUPRESIÓN.
- Que se condene a la demandada, a reconocer y pagar a su favor, todos los derechos laborales y prestacionales derivados de la relación de trabajo existente, tales como: Cesantías, intereses a la cesantías, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, auxilio de transporte, auxilio de alimentación, y prima de riesgos.
- Que se condene al ente demandado a que reconozca, liquide y pague a su favor los aportes en pensión causados desde el 6 de agosto de 2003 hasta el 31 de mayo de 2011.
- Que se ordene el reintegro a su favor de las sumas de dinero que tuvo que pagar por concepto de afiliación a la seguridad social en salud y pensión
- Que se condene a la institución que se demanda, a reintegrar a su favor, el dinero que le fue descontado de sus honorarios por concepto de retención en la fuente en virtud de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el día 6 de agosto de 2003, hasta el 31 de mayo de 2011.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

- Que se condene al demandado, a reconocer y pagar a su favor, los intereses moratorios que se hayan causado, así como la indemnización contenida en la ley 244 de 1995 y la sanción moratoria por el no pago oportuno de las prestaciones sociales.

### **1.2. La providencia recurrida<sup>3</sup>**

EL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, mediante auto del dos (2) de mayo de 2013, declaró no probada la excepción previa propuesta por el apoderado del ente demandado DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD "DAS" EN SUPRESIÓN, consistente en la falta integración de litisconsorcio necesario.

Indica el *A quo*<sup>4</sup>, que una vez revisado el expediente, no obra en el mismo material que permita vislumbrar relación del Ministerio del Interior con el demandante. Así mismo, manifestó que si bien, entre el MINISTERIO DEL INTERIOR y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD "DAS" hoy en supresión, se suscribió un acuerdo interinstitucional, de apoyo y gestión ello no da lugar al surgimiento de una relación jurídica o conexión con el actor, por el contrario es claro que, el Departamento Administrativo de Seguridad "DAS" fue quien contrató directamente al actor para efectos de ejecutar el programa.

En consecuencia se procedió a declarar no probada la excepción propuesta.

### **1.3. El recurso de alzada<sup>5</sup>**

Inconforme con la decisión adoptada, la entidad demandada por medio de su apoderado, interpuso recurso de apelación de manera verbal, solicitando sea concedida para efectos que el Superior se pronuncie sobre su procedencia.

---

<sup>3</sup> Véase video de audiencia inicial a partir del minuto 11:00..

<sup>4</sup> Véase video a partir del minuto 21:48.

<sup>5</sup> Ver video audiencia inicial a partir del minuto 23:52.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Afirmó que es función del Ministerio del Interior, la adopción de programas especiales de protección y salvaguarda de los derechos humanos, entre ellos el programa de protección a testigos, que fue la función para la cual fue contratado el demandante, dado a la carencia de personal en la planta de la institución, por esta razón aduce que el programa de protección, corresponde al Ministerio del Interior a quien la ley le designó esa tarea, ya que el DAS hoy en supresión solo entró a actuar en coordinación con dicho Ministerio para ejecutar estos, una vez definidas las políticas protectivas señaladas en los precitados Decretos.

Que por estas razones se suscribió con fecha del 6 de mayo de 2010, convenio interinstitucional entre el Departamento Administrativo de Seguridad- DAS y la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio de Interior, la prestación de esta clase de protección no era una actuación autónoma que corresponde a la entidad, sino que por el contrario las políticas y directrices en esa materia, por mandato legal le corresponden a dicho Ministerio, por medio del comité de reglamentación y evaluación de riesgos, el que de acuerdo con el parágrafo del artículo 32 del Decreto 337 DE 1996, se creó para efectos de aprobar la reglamentación del programa y establecer los niveles de protección. Razón por la cual se hace necesario que se vincule a dicha entidad para que responda por su programa.

#### **1.4. Traslado del recurso<sup>6</sup>**

El Juez de primera instancia, de conformidad con el artículo 244 del C.P.A.C.A, corrió traslado del recurso a la parte demandante, quien argumentó, que no existe razón para que el proceso se declare la existencia de litisconsorcio necesario, por cuanto el objeto de la demanda es buscar la nulidad del acto administrativo que negó el derecho a las prestaciones sociales del demandante, quien prestó sus servicios para el Departamento Administrativo de Seguridad-DAS, a través de sendos contratos de prestación de servicios, alegando para ello, que concurrieron los tres elementos de una verdadera relación legal laboral.

---

<sup>6</sup> Véase video a partir del minuto 29:08.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Aduce igualmente, que teniendo en cuenta, que quien contrató los servicios del demandante fue el Departamento Administrativo de Seguridad-DAS y no el Ministerio del Interior y de Justicia, es entonces lógico que quien debe asumir una eventual sentencia dentro de este proceso es el ente que se demanda, por haber sido la entidad estatal que contrató los servicios de escolta de parte del demandante, y que si bien es cierto al Ministerio de del Interior y de Justicia le corresponde prestar el servicio de seguridad, también lo es que el D.A.S dentro de sus funciones, tiene la de prestar los servicios de seguridad a través de sus oficinas de protección especial tal como se puede ver en el Acuerdo Interinstitucional de apoyo y de gestión aportado por el apoderado del demandado en la contestación de la demanda, además si se observa los contratos allegados como pruebas dentro del expediente, quien contrató los servicios del demandante fue el ente que se demandó, quien le pagaba sus honorarios, los informe que rendía de manera diaria y mensual debían ser dirigidos a dicha institución, adicionalmente ésta es una entidad de derecho público que goza de autonomía administrativa y financiera por lo cual es la que está llamada a responder por los derechos que se reclaman, es por esto que dicha excepción no tiene ocasión de prosperar.

## 2. CONSIDERACIONES

En atención a las posturas del *A quo* y de cada una de las partes del proceso, corresponde a esta Corporación determinar, si de conformidad con las normas procesales y los hechos constitutivos de la *litis*, la excepción previa de integración de litisconsorcio necesario, propuesta por el ente demandado, tiene la vocación de prosperar, para lo cual la Sala centrará su análisis en los presupuestos normativos que examinan y desarrollan esta figura jurídica.

Sea lo primero advertir, que el procedimiento aplicable a la figura del litisconsorcio necesario es el contenido en el marco normativo del procedimiento civil, por remisión expresa del artículo 227 del C.P.A.C.A, más puntualmente al artículo 83 del C.P.C.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Reza y plantea el artículo 83 del C.P.C:

*“ARTÍCULO 83. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627> <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 35 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> **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**”*(Negrillas por fuera del texto original).

En igual sentido establece el artículo 51 *ibídem*:

*“ARTÍCULO 51. LITISCONSORTES NECESARIOS. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627> **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 impliquen disposición del derecho en litigio sólo tendrán eficacia si emanan de todos**”* (Negrillas de la Sala).

Nótese pues de las normas transcritas, la finalidad que lleva inmersa dicha figura jurídica, y los presupuestos procesales a cumplir para su procedencia, en primer lugar, **i)**. 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, **ii)**. La existencia de una relación jurídica entre pluralidad de sujetos eventualmente legitimados dentro del litigio, **iii)**. El asunto objeto de la *litis*, deberá resolverse de manera uniforme para todos los litisconsortes.

Como se puede observar, no se puede pretender integrar un sujeto más al asunto objeto de la demanda, cuando por un lado el mismo no ha sido objeto directo del litigio, quiere decir no tiene una relación jurídica procesal válida con alguno de los



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

extremos del pleito, por consiguiente los efectos de la decisión final que se llegare a tomar, no recaerán de manera conjunta contra éste, toda vez que el litisconsorcio es impuesto por la naturaleza de la relación material, no para que pueda existir el proceso sino que para que pueda dictarse sentencia de mérito o de fondo.

Sobre el punto, nos ilustra la doctrina<sup>7</sup>:

Manuel de la Plaza sostiene:

*“Se produce litisconsorcio necesario siempre que, por la naturaleza de la relación jurídica material que el proceso se crea, los litigantes estén unidos de tal modo, que a todos afecte la resolución que él pueda dictarse”*

Cabe mencionar también lo que considera Lino Enrique Palacio:

*“de la circunstancia de que el litisconsorcio necesario implica la existencia de una sola pretensión con pluralidad de sujetos, eventualmente legitimados, y de que, por tanto, la sentencia definitiva debe tener contenido único para todos los litisconsortes”.*

Sobre la figura procesal del litisconsorcio necesario ha sostenido la H. Corte Suprema de Justicia:

*“Como es sabido, la figura procesal del litisconsorcio necesario surge cuando la relación del derecho sustancial sobre la cual ha de pronunciarse el juez, está integrada por una pluralidad de sujetos, bien sean activos o pasivos, en forma tal que no es susceptible de escindirse en tantas relaciones aisladas como sujetos activos o pasivos individualmente considerados existan, sino que presenta como una única e indivisible frente al conjunto de tales sujetos. En tal hipótesis, por consiguiente, un pronunciamiento del juez con alcances referidos a la totalidad de la relación no puede proceder con la intervención única de alguno o algunos de los ligados por aquella, sino necesariamente con la de todos. Solo estando presente en el respectivo proceso la totalidad de los sujetos activos y pasivos de la relación sustancial, queda debida e integralmente constituida desde el punto de vista subjetivo la relación jurídico procesal y por lo mismo solo cuando las cosas son así podrá el juez hacer el pronunciamiento de fondo demandado. En caso contrario deberá limitarse a proferir fallo inhibitorio”.*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> PARRA QUIJANO, Jairo. Los Terceros en el Proceso Civil.. Bogotá: Editorial Librería del Profesional, 2001. p. 40 y 41.

<sup>8</sup> Cfr. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 4 de junio de 1970.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Al respecto y sobre el tema en mención el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha manifestado:

*“Desde el punto de vista normativo, ante el silencio del Código Contencioso Administrativo frente al tratamiento de la figura del litisconsorcio necesario, el ordenamiento de Procedimiento Civil es el aplicable por remisión del artículo 267 del C. C. A.. El artículo 83 del C. P. C determina que se está frente al litis consorcio necesario, como ya se vio, cuando la cuestión litigiosa haya de resolverse de **manera uniforme** para todos los litisconsortes, es decir, cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales o 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 (arts. 51 y 83 C. P. C.).”<sup>9</sup>*  
(Negritas y subrayas del texto original).

Analizado lo anterior se pasará a estudiar:

## 2.1. Caso concreto

La parte demandada DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD “DAS” solicita como excepción previa la integración como litisconsorte necesario al MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, por considerar que de conformidad al acuerdo interinstitucional suscrito por estas dos entidades, es función de dicho Ministerio por mandato legal, la creación de los programas especiales de protección a las víctimas, programa para el cual fue contratado el accionante, por ende le asiste responsabilidad jurídica dentro del proceso ya que el DAS, solo actuó en coordinación con este.

Para esta Corporación, no son de recibo los argumentos expuestos por el ente demandado en dicho recurso, toda vez que si bien es cierto el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad- DAS, hoy

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 10 de agosto de 2005. CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.: Expediente. 11001-03-26-000-1997-03753-01(13753). ACTOR: DANIEL BRADFORD HERRERA, MIGUEL ANTONIO AREVALO WIESNER, ADRIANA MARÍA ARDILA MONTOYA Y CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ. DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

en supresión, suscribieron un Acuerdo Interinstitucional de apoyo y gestión para la creación del programa de protección a las víctimas<sup>10</sup>, no fue el Ministerio en mención quien contrató los servicios del demandante, de donde no se puede inferir que exista una relación jurídica que lo haga parte de este proceso o que lo conecte de manera directa con el actor, ya que la función explícita era la de hacer los estudios de riesgo y aprobar las medidas necesarias para llevar a cabo dichos programas, de la suscripción del acuerdo si es cierto que existe una relación entre estas dos entidades en torno a la coordinación y ejecución de los planes de protección, pero no para con el objeto presente trámite procesal y menos aún con las partes que conforman el litigio.

Ahora bien, si se observan los contratos de prestación de servicios suscritos entre el Departamento Administrativo de Seguridad- DAS, y el señor Javier Francisco Luna Contreras, así como los demás documentos allegados al expediente<sup>11</sup> se nota claramente que el único contratista es el ente demandado, en ninguno de los apartes de las pruebas obrantes, se vislumbra una posible participación legal del Ministerio del Interior y de Justicia en la contratación del actor.

Por último, valga la pena mencionar, que el único que posee la legitimación por pasiva como parte dentro del proceso es el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD- DAS, al cual se le dirigió el pleito de conformidad a la relación jurídica y sustancial con el demandante, por la calidad de lo pretendido en la *litis*, y por tener autonomía administrativa y financiera, haciendo parte del sector central<sup>12-13</sup>, sin depender de otra entidad u organismo que responda en nombre de este.

---

<sup>10</sup> Fol. 518 a fol. 527 Cuaderno principal.

<sup>11</sup> Fol. 24 y ss. Cuaderno principal.

<sup>12</sup> Decreto 1717 de 1960 artículo 1°. Establece: “*crease el departamento administrativo de seguridad, el cual sustituye al departamento administrativo del servicio de inteligencia colombiano creado por el Decreto 2772 de 1953*”.

<sup>13</sup> “ARTÍCULO 38. INTEGRACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

(..)

D). Los ministerios y departamentos administrativos:



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

De acuerdo con lo anterior, al pretender esgrimirse un vínculo de solidaridad y una posible responsabilidad jurídica, el cual no sirve de fundamento para vincular en calidad de litis consorte necesario al Ministerio del Interior y de Justicia, y por ende al no darse los presupuestos de ésta, se **CONFIRMARÁ** la decisión tomada por el *A quo*, mediante providencia del 2 de mayo de 2013, que declaró no probada la excepción previa propuesta por el ente demandado.

**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, la Sala unitaria de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** el auto apelado, esto es, aquel proferido por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, el 2 de mayo de 2013 en audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., que declaró no probada la excepción previa de falta de integración del litisconsorcio necesario, propuesta por el ente demandado.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen para su cumplimiento, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**Magistrado**