



República de Colombia
Rama Judicial

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, Arauca, nueve (9) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicado N.º : 81001 3333 002 2014 0461 01
Demandante : María Elena Molina de Torres y otras
Demandado : Nación-Fiscalía General de la Nación
Medio de control : Reparación directa
Providencia : Auto que resuelve apelación de la parte demandada contra decisión de negar integración de litisconsorcio

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por la Nación-Fiscalía General de la Nación, contra el auto del 24 de abril de 2017, mediante el cual el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca negó el litisconsorcio planteado en la contestación de la demanda (1310-1313).

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda. María Elena Molina de Torres y otras demandaron en reparación directa a la Nación-Fiscalía General de la Nación, con el objeto que se le declare administrativamente responsable de los perjuicios que se les causaron por la presunta privación injusta de la libertad de María Elena Molina de Torres.

Dentro de los hechos que sirven de fundamento fáctico de la demanda narran las condiciones personales y familiares de las demandantes, y aducen que la Fiscalía General de la Nación profirió el 16 de julio de 2003 resolución de apertura de investigación bajo el radicado 61.159, con ocasión de la cual tres meses después se emitieron entre otras órdenes de captura la de María Elena Molina de Torres, la cual se hizo efectiva el 21 de octubre de 2003, permaneciendo detenida desde entonces.

Destacan que el 4 de noviembre de 2003, al resolver la Fiscalía General de la Nación la situación jurídica de Molina de Torres le impuso medida de aseguramiento, consistente en detención preventiva sin beneficio de excarcelación, por el presunto punible de concierto para delinquir agravado. Añaden que el 14 de abril de 2004 la entidad calificó la investigación seguida contra María Elena Molina de Torres, profiriendo resolución de acusación en su contra, como cómplice del delito de rebelión agravada, y en esa misma actuación revoca la medida de aseguramiento de privación de la libertad en establecimiento carcelario, permitiéndole así su libertad, previa de diligencia de compromiso, que en efecto habría sido suscrita el 15 de abril de 2004.

Señalan que luego de transcurridos dos años desde el momento de la captura, el 9 de septiembre de 2005 el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Arauca profirió sentencia absolutoria en favor de María Elena Molina de Torres, decisión ésta que no fue apelada por la Fiscalía General de la Nación. Informan que la decisión quedó ejecutoriada el 25 de enero de 2013.



Rad. N.º 81001 3333 002 2014 00461 01
 María Elena Molina de Torres y otros
 Reparación directa

1.2. La solicitud de integración del litisconsorcio necesario. Al contestar la demanda, la Nación-Fiscalía General de la Nación (fls. 1310-1313) pidió que en este proceso se vincule como parte demandada a la Nación-Rama Judicial, pues considera que con fundamento en los hechos de la demanda la actuación penal de esa entidad fue decisiva frente a la presunta ocurrencia de los daños reclamados.

1.3. El auto apelado. Mediante providencia del 24 de abril de 2017 el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca resolvió la solicitud de integración del litisconsorcio necesario propuesto por la entidad demandada, y luego de exponer los aspectos normativos y jurisprudenciales atinentes a dicha figura jurídica, destacó que para que se proceda el litisconsorcio necesario deben confluir los siguientes presupuestos: (i) la presencia de distintas personas bien sea la parte activa o pasiva; (ii) la existencia de una única relación material entre ellas, bien porque así lo disponga expresamente la Ley o cuando surja del análisis que haga el intérprete judicial sobre el asunto, bajo el entendido que el incumplimiento del segundo requisito le impedirá al Juez dictar sentencia sobre el asunto.

Con dicho fundamento concluye el *a quo* que en el presente caso la parte demandada Nación-Fiscalía General de la Nación solicita que se vincule como litisconsorte necesario a la Nación-Rama Judicial, por tanto se está ante una ausencia de pluralidad de personas, en la medida que se trata de una única: la Nación. Afirma que tampoco se cumple el segundo requisito por cuanto *«no puede plantearse una relación jurídica sustancial de la Nación con ella misma, pues para que ella se dé, al menos debe existir otra persona con la cual establecer dicho vínculo»*.

En consideración de lo anterior determina que debido a que se trata *«de una cuestión de representación, la atribución jurídica de reparar puede realizarse independientemente de quien haya concurrido efectivamente al proceso, en virtud de la institución jurídica de la solidaridad tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado»*.

1.4. El recurso de apelación. Contra la decisión referida la Nación Fiscalía General de la Nación interpuso oportunamente recurso de apelación, solicitando la revocatoria del auto recurrido, ya que *«para poder proceder a seguir las actuaciones procesales correspondientes y así poder emitir sentencia de mérito en el sub judice, es indispensable la comparecencia al proceso administrativo de la referencia, La Nación-Consejo Superior de la Judicatura-dirección de carrera administrativa de justicia-Rama Judicial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que se dan los presupuestos (Hechos de la demanda) y pruebas (Anexos de la demanda-Acta de Audiencia de legalización de captura, Formulación de Imputación e imposición de la medida de aseguramiento, Sentencia Absolutoria proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Arauca). Según se desprende que dentro del proceso penal seguido en contra de la parte aquí Actora en el presente proceso, tuvo su devenir normal frente a la actuación de La Fiscalía General de La nación, pero en el momento de la actuación de La Rama Judicial y la decisión a tomar dio lugar a que el Tribunal Superior de Arauca profiriera providencia, donde decretó la prescripción de la acción penal. Situación que se presentó 08 años después de proferir La Fiscalía General de la Nación su Resolución de Acusación»*.



Rad. N.º 81001 3333 002 2014 00461 01
 María Elena Molina de Torres y otros
 Reparación directa

1.5. Realizado el traslado del recurso interpuesto (fl. 1326) no hubo pronunciamiento alguno.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia. De acuerdo con lo previsto en el CPACA (inciso cuarto del artículo 180, y artículo 153) este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación que la parte demandada formuló contra el auto del 24 de abril de 2017 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca, que resolvió negar la vinculación de la Nación—Rama Judicial como litisconsorte necesario, y la decisión es de ponente (artículo 125 del CPACA).

2.2. Cuestionamiento a la decisión de primera instancia. La Nación-Fiscalía General de la Nación pide la revocatoria del auto que negó la vinculación de la Nación-Rama Judicial como litisconsorte necesario, por considerar que los hechos de la demanda y las pruebas que obran en el proceso permiten acreditar los presupuestos para acceder a dicha solicitud.

2.3. Aspectos normativos y jurisprudenciales de la figura del litisconsorcio necesario.

En nuestro ordenamiento jurídico se ha previsto en el artículo 61 del CGP —aplicable al procedimiento contencioso administrativo en virtud de la remisión del artículo 306 del CPACA— el litisconsorcio necesario, así:

«ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

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

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

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

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

Además, el artículo 224 del CPACA establece la oportunidad procesal para la vinculación de terceros con interés directo en el asunto:

«ARTÍCULO 224. COADYUVANCIA, LITISCONSORTE FACULTATIVO E INTERVENCIÓN AD EXCLUDENDUM EN LOS PROCESOS QUE SE TRAMITAN CON OCASIÓN DE PRETENSIONES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, CONTRACTUALES Y DE REPARACIÓN DIRECTA. Desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera el auto que fija fecha para la realización de la audiencia



Rad. N.º 81001 3333 002 2014 00461 01
 María Elena Molina de Torres y otros
 Reparación directa

inicial, en los procesos con ocasión de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa, cualquier persona que tenga interés directo, podrá pedir que se la tenga como coadyuvancia o impugnadora, litisconsorte o como interviniente ad excludendum.

El coadyuvante podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.

En los litisconsorcios facultativos y en las intervenciones ad excludendum es requisito que no hubiere operado la caducidad. Igualmente, se requiere que la formulación de las pretensiones en demanda independiente hubiera dado lugar a la acumulación de procesos. De la demanda del litisconsorte facultativo y el interviniente ad excludendum, se dará traslado al demandado por el término establecido en el artículo 172 de este Código».

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ al referirse al tema de esta institución jurídico procesal ha precisado que:

« (...) el litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que estén vinculados a ella (a la relación material objeto de debate) (artículo 61 del C. G. del P), lo cual impone la necesaria comparecencia de todos aquellos sujetos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte, pues es un requisito imprescindible para adelantar válidamente el proceso. (...) [L]a figura del litisconsorcio necesario "se caracteriza fundamentalmente, por la existencia de una única relación jurídica o de un acto jurídico respecto de los cuales existe pluralidad de sujetos o dicho en otros términos, hay litisconsorcio necesario cuando el asunto objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción reclama una decisión uniforme para todos los litisconsortes titulares de la misma relación jurídica o del mismo acto jurídico que es objeto de controversia (...) el litisconsorcio necesario existe -como acaba de decirse- cuando hay pluralidad de sujetos que están vinculados por una única relación jurídico sustancial" (...)».

También en sentencia del 13 de abril de 2016, proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso con radicación N.º 19001-23-33-000-2011-00629-01 estableció que en casos como el presente se está ante un litisconsorcio facultativo y no necesario:

«14. Ahora bien, recuerda el despacho que en aquellos casos en los que puede verse comprometida la responsabilidad patrimonial de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial, como, por ejemplo, en privaciones injustas de la libertad en las que las dos entidades incidieron en el daño ocasionado, por tratarse de una cuestión atinente a la representación y no a la legitimación en la causa por pasiva, la atribución del deber jurídico de reparar puede realizarse independientemente de quien haya concurrido efectivamente al proceso, pues en estos eventos, en virtud del artículo 2344 del Código Civil, el juzgador puede dar aplicación a la institución jurídica de la solidaridad para efectos de la reparación del daño, circunstancia que naturalmente viene a definirse al final del debate procesal, esto es, al momento en el que el operador jurídico encuentra todos los elementos necesarios para dictar sentencia.

15. Sobre la solidaridad en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, esta Corporación ha señalado previamente que:

(...) la Sección Tercera ha sido consistente en reiterar que el asunto relativo o lo determinación de qué entidad pública debe asumir la defensa en juicio respecto de la Nación cuando se cuestiona ante el Juez de lo Contencioso Administrativo la acción o la omisión de algún órgano de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, constituye una cuestión quena plantea problema alguno de cara a la validez de la actuación procesal adelantada debido a una eventual falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que, de un lado, no se trata de un asunto de legitimación en la causa sino de representación del centro jurídico de imputación constituido por La Nación — pues, sea cual fuere la entidad pública que asuma la defensa de los intereses de la misma dentro

¹ CE. Secc. III. Subsecc. A. Auto del 21 de junio de 2017. MP. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Exp. 05001-23-33-000-2015-01056-01(57088).



Rad. N.º 81001 3333 002 2014 00461 01
María Elena Molina de Torres y otros
Reparación directa

de la litis, será siempre La Nación, como persona jurídica, la llamada a resistir las pretensiones del demandante— y, de otro, lo que resulta realmente relevante es que los intereses y la posición jurídica de la multicitada Nación sean efectivamente defendidos por algún organismo —verbigracia el Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Fiscalía General de la Nación e, incluso, como en su momento lo disponía el artículo 149 del Decreto-ley 01 de 1984, el Ministerio de Justicia—, al cual se le haya concedido la posibilidad de ejercer, en debida forma, los derechos de contradicción y de defensa dentro del plenario.

En el presente caso, algunas de las decisiones y actuaciones obrantes dentro del proceso penal adelantado en contra del señor Didier Gustavo Gaona Ballesteros fueron adoptadas por un Juez de la República —Juez Segundo Penal del Circuito Especializado de Cúcuta—, no obstante lo cual las pretensiones de la parte actora se formularon en contra de la Fiscalía General de la Nación, entidad a la cual se notificó la demanda y asumió la defensa de La Nación en el presente encuadramiento, sin que se produjera la intervención en él de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, pese a que la Ley 270 de 1996 —promulgada el 7 de marzo del mismo año—, en su artículo 99, le asignó la función de representar a la Nación-Rama Judicial, en los procesos judiciales, al Director Ejecutivo de Administración Judicial, con lo cual dicha atribución dejó de estar encomendada al Ministerio de Justicia, tal como hasta entonces lo disponía el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, dado que en el sub lite La Nación estuvo debidamente representada por la Fiscalía General de la Nación, se concluye que hay lugar entonces a dirimir de fondo la controversia planteada, con la anotación de que los condenas que se profieran dentro de la parte resolutive del presente proveído, deberán ser asumidas en forma solidaria tanto por dicho ente investigativo, caso en el cual el que se verá afectado será su propio presupuesto, como por la misma Nación pero con cargo al presupuesto de la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva, comoquiera que las decisiones que dieron lugar a la configuración del daño que aquí comprometió la responsabilidad patrimonial del Estado fueron dictadas también, en su debida oportunidad y según ya se dejó reseñado, por las respectivos y competentes Jueces de la República.

Así las cosas, ante la autonomía administrativa y, especialmente, presupuestal con la cual operan la Fiscalía General de la Nación, de un lado y, de otro, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, aunque la entidad de derecho público que será declarada responsable patrimonialmente será una sola, La Nación, ello determina que las condenas que mediante el presente pronunciamiento se impongan como consecuencia de la privación de la libertad de la cual fue víctima el señor Didier Gustavo Gaona Sánchez -situación resultante de decisiones y de actuaciones adelantadas tanto por un Juez de la República, como por distintas dependencias de la Fiscalía General de la Nación-, deban imponerse de manera solidaria en contra de esta última Entidad y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial".

16. Así pues, en procesos como el ahora analizado, donde la responsabilidad extracontractual del Estado se puede presentar por hechos atribuibles tanto a la Fiscalía General de la Nación como a la Rama Judicial por la privación de la libertad a la que fue sometido el demandante, la comparecencia conjunta de ambas entidades no es imprescindible para llevar el asunto a fallo, pues la figura de la solidaridad le permite al Tribunal, acreditados los elementos requeridos para el efecto, condenar a la Nación en cabeza de la entidad con patrimonio autónomo que haya intervenido en el trámite procesal. Bajo dicha lógica, resulta dable concluir que la comparecencia de la Rama Judicial o la Fiscalía General de la Nación en procesos contenciosos administrativos con elementos fácticos como los arriba descritos, debe necesariamente ser entendida bajo el supuesto del litisconsorcio facultativo».

De acuerdo con lo anterior, «es atribución del demandante formular su demanda contra todos los causantes del daño en forma conjunta o contra cualquiera de ellos (...). En estos casos, el juez no tiene competencia para conformar la relación procesal litisconsorcial y el demandado tampoco tiene la posibilidad jurídica de solicitarla»².

² CE. Secc. III. Subsecc. C. Providencia del 13 de marzo de 2017. MP. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 25000-23-36-000-2013-01956-01(55299).

Ultimo Fl. 1342
5:15 Pm
Rozza R.



Rad. N.º 81001 3333 002 2014 00461 01
María Elena Molina de Torres y otros
Reparación directa

2.4. Caso concreto. Atendiendo a lo expuesto en los hechos y pretensiones de la demanda —sin detenerse el Despacho a examinar el régimen jurídico bajo el cual se adelantó el proceso penal en virtud del cual se le privó la libertad a María Elena Molina de Torres—, y en consideración de las normas jurídicas que regulan la materia y la postura jurisprudencial que frente al tema ha fijado el Órgano de Cierre de esta Jurisdicción, se colige que no es **necesaria** la vinculación a este proceso de la Nación-Rama Judicial-Dirección de Administración Judicial, puesto que no resulta indispensable su comparecencia en el litigio para que éste se adelante válidamente y pueda proferirse decisión de fondo en el asunto.

Luego entonces, se confirmará la decisión de primera instancia.

En suma de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el auto del 24 de abril de 2017, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca.

SEGUNDO. ORDENAR que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada