

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICUATRO (24) ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO

Medellín, ocho (08) de julio de dos mil veinte (2020)

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL
Demandante	PETER ALEXANDER MUÑOZ VILLA
Demandado	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL Y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS – UARIV-
Radicado	05001 33 33 024 2019 00290 00
Interlocutorio	No. 155
Asunto	RESUELVE EXCEPCIONES

El despacho entra a decidir sobre las excepciones propuestas en el proceso de la referencia, previo los siguientes:

I.- ANTECEDENTES

1.- Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el Estado de Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, el que fue prorrogado por la Resolución 844 hasta el 31 de agosto de 2020.

2.-A través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República, con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional hasta el 31 de mayo de 2020, y posteriormente el 6 de mayo de 2020, por medio del Decreto 637, nuevamente declaró dicho Estado de Emergencia hasta el 31 de agosto de 2020.

Tal situación autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, para dictar Decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis y evitar que se extiendan sus efectos.

3.- Dentro del anterior marco normativo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, expidió el Decreto 806 del 4 de junio de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia"*.

4.- En el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, se estableció:

"Resolución de excepciones en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas."

"Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de este las practicará. Allí mismo resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión."

"Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente (...)".

5.- El artículo 13 de la misma normativa regula la figura de la sentencia anticipada en lo Contencioso Administrativo, y al respecto consagró:

"Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asunto de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito."

II.- DEL CASO CONCRETO

1.- TRAMITE: En el proceso de la referencia se admitió la demanda, la que fue debidamente notificada a la parte demandada, quien dio respuesta dentro del término oportuno, proponiendo excepciones a las que se les corrió el traslado de ley.

2.- DECISIÓN DE EXCEPCIONES PREVIAS

Se impone en esta etapa del proceso la resolución de las excepciones previas y mixtas propuestas y las que de oficio estime pertinentes, tal como lo prescribe el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y la demás normatividad citada al inicio de esta decisión.

2.1. La entidad demandada **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL** con la contestación de la demanda visible a folios 59 a 66 propuso excepciones las que denomino:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva.**
- Inexistencia de relación jurídica sustancial.
- **Inexistencia de reclamación administrativa.**
- Insuficiencia probatoria.

2.2. Por su parte **LA UNIDAD DE VÍCTIMAS** en el escrito de contestación de folios 70 a 208, propuso como excepciones las denominadas:

- **Ineptitud de la demanda.**
- **No comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios.**
- **No configuración de acto administrativo.**
- Ausencia de pruebas de alguna de las causales de nulidad de los actos administrativos.
- **Falta de Legitimación en la causa por pasiva.**
- Inexistencia de vínculo laboral.
- Existencia de relación laboral entre empresas privadas y el demandante.
- Improcedencia del reintegro solicitado a la Unidad para las Víctimas.
- Inexistencia probatoria de relación laboral con la Unidad para las Víctimas e indemnidad del acuerdo marco de precios.
- Certificaciones expedidas por los empleadores se reputan como ciertos.
- Inexistencia probatoria de los perjuicios morales solicitados por el demandante.
- Cobro de lo no debido.
- Casos en los que se había vinculado a la UARIV y se determinó responsabilidad de los operadores y no de la entidad.

2.3.- Como quiera que la mayoría de las excepciones propuestas por las entidades demandadas, no pueden considerarse como previas, ya que no se encuentran enlistadas en el artículo 100 del CGP, ni como mixtas de acuerdo al numeral 6 del artículo 180 del CPACA, puesto que están encaminadas, a desvirtuar los fundamentos de derecho en los que la parte actora sustenta sus pretensiones, esta judicatura frente a ellas, se pronunciará en el momento del fallo.

Por lo anterior, solo queda por pronunciarse frente a las siguientes excepciones:

2.4. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA:

2.4.1. El Departamento Administrativo de Prosperidad Social: Indica que dicha entidad no es la que cuenta con la representación legal, ni la capacidad idónea y probatoria para atender la demanda, ni está legitimada en la causa por pasiva.

2.4.2. La Unidad de Atención a las Víctimas: Señala que esa entidad no es la legitimada para responder por las pretensiones de la demanda, por cuanto no fue quien contrató al demandante y desde ningún punto de vista responde por el personal con el que el vendedor de servicios desarrolla su objeto social, en tanto la Unidad de Víctimas tiene por objeto atender y reparar integralmente a las víctimas, contribuir a la inclusión social y a la paz, y por su parte el outsourcing contratado tiene por objeto realizar actividades de centros de llamadas, actividades de telecomunicaciones, tecnologías de la información y de servicios informáticos.

Agrega la entidad que, los conflictos relacionados con el tipo de contrato laboral suscrito entre el demandante y el outsourcing deben resolverse entre éstos, por lo que considera que la entidad pública no se encuentra legitimada para responder por esas pretensiones.

Finalmente señala que el outsourcing no es un intermediario laboral y por tanto, la entidad no está legitimada por pasiva para responder por las pretensiones de una persona con quien no ha tenido vínculo laboral, pues el mismo se dio con empresas privadas.

2.4.3. Al respecto debe señalarse que de tiempo atrás el Consejo de Estado ha precisado que debe diferenciarse entre la legitimación en la causa de hecho y material, dejando claro que la primera hace referencia a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la

demanda y de la notificación de la misma al demandado, por su parte la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado, independientemente de que dichas personas hayan demandado o sean las demandadas. Se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable bien a las pretensiones del demandante, o bien a las excepciones propuestas por el demandado.

De esta manera, será en la sentencia donde decida la instancia, y una vez se recopile el material probatorio necesario, que deberá analizarse si entre el demandante y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS existió un vínculo de naturaleza laboral, que pueda asimilarse a una relación legal y reglamentaria propia de los empleados públicos con el estado.

Además, teniendo en cuenta que de los anexos de la demanda se observa que el demandante celebró contratos laborales y de prestación de servicios con diferentes sociedades que tenían vínculos contractuales con la Unidad de Víctimas, en virtud de los cuales prestó sus servicios; eventualmente, dicha entidad podría verse afectadas por el carácter vinculante de la sentencia que deberá emitirse dentro del presente proceso. Por tanto, no alcanza a configurarse la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de hecho, tal como quedo analizado en precedencia, en tanto que solo será a partir del recaudo probatorio y del análisis que del mismo se haga, que será procedente establecer si existió una vinculación legal y reglamentaria con la UNIDAD DE VÍCTIMAS.

2.2.4. Ahora bien, en cuanto a la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL, es preciso tener en cuenta la siguiente normatividad:

"DECRETO 4802 DE 2011

Artículo 1. *Naturaleza y Sede. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, la cual se podrá denominar Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.*

DECRETO 4155 DE 2011

Artículo 1. *Naturaleza y Sede. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es una Unidad Administrativa Especial con*

personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, la cual se podrá denominar Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

DECRETO 2467 DE 2005

Artículo 2º. *Naturaleza jurídica. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, es un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

Así las cosas, se tiene que, si bien la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas es una entidad adscrita al Departamento Administrativo de Prosperidad Social, son completamente independientes y cada una de ellas tiene personería jurídica y autonomía administrativa y financiera.

Teniendo en cuenta lo anterior, observa el Despacho que las pretensiones están encaminadas a que se declare la nulidad de un acto administrativo expedido por la Unidad de Víctimas y que como consecuencia de ello, se declare la existencia de una relación laboral del demandante con ésta entidad, y si bien menciona también al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, de acuerdo con lo expuesto no puede tenerse que éstas constituyen una misma entidad o que dependen la una de la otra, en este orden ideas y de acuerdo a los hechos expuestos en el escrito de la demanda las sociedades con las que suscribió contrato laboral y de prestación de servicios el demandante, tenían relación contractual con la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral de las Víctimas y no con el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

En virtud de lo anterior, observa el Despacho que el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, al ser una entidad pública independiente de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y al no ser la entidad que expidió el acto administrativo frente al cual se solicita la nulidad; así mismo dentro de la relación de los hechos narrados en la demanda se observa que el demandante siempre indica que la relación laboral que pretende que se declare dentro del presente medio de control es con la Unidad de Víctimas y no con el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, por lo que considera esta agencia judicial que el Departamento Administrativo de Prosperidad Social no se encuentra legitimado de hecho dentro del presente medio de control.

Teniendo en cuenta lo expuesto, **SE DECLARARÁ LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA FRENTE AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL Y DIFERIRÁ LA RESOLUCIÓN DE LA MISMA EXCEPCIÓN EN RELACIÓN CON LA UNIDAD DE VÍCTIMAS, PARA EL MOMENTO DE LA SENTENCIA.**

2.5. INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS (CONCEPTO DE VIOLACION E INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS HECHOS)

2.5.1. Argumenta la Unidad de Víctimas que el artículo 162 del C.P.A.C.A señala que cuando se impugna un acto administrativo, deben indicarse las normas violadas y el concepto de violación, sin embargo, señala que una vez estudiada la demanda, en ella solamente se indican las normas, sin explicar por qué el acto administrativo vulnera las mismas, lo que impone no sólo una carga a la entidad sino también al despacho que se verá en la tarea de buscar de manera oficiosa las posibles causales de nulidad del acto administrativo, citando providencias de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo.

Manifiesta además que, que se exige al narrar los hechos, que los mismos sean enumerados en orden cronológico, individualizados, claros y expresos, sin embargo se indica que ello no fue así, sino que dentro del mismo numeral se narran varios supuestos fácticos e incluso se hacen apreciaciones personales, obstaculizando a juicio de la parte que sustenta la excepción el debido pronunciamiento frente a cada uno de ellos.

Por su parte, a través del escrito por medio del cual se describió el traslado de las excepciones la parte actora indica que en la demanda se elaboró el concepto de violación del acto administrativo argumentando ampliamente la violación a la ley, sin embargo señala que en caso de considerarse que no se cumplen cabalmente los requisitos señalados en la Ley, la demanda debió inadmitirse, indicando donde se encuentran las falencias o irregularidades, de conformidad con lo señalado en el artículo 170 del C.P.A.C.A.

Finalmente señala que, si bien la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene carácter de rogada y el actor tiene la carga de orientar al Juez por medio de la demanda, sin embargo, el Juez está en la obligación de interpretar las demandas que no ofrezcan la suficiente claridad para poner en marcha el proceso, por lo que solicita declarar no probada la excepción de inepta demanda.

2.5.2 Frente a lo señalado con respecto a la falta de argumentación del concepto de violación, considera el despacho que con lo explicado en el acápite de "NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN" (...) se cumple el requerimiento legal, en tanto en el mismo se indican no sólo las normas que señala la parte actora como transgredidas, sino también de manera breve se explica el concepto de violación, por lo que considera el despacho se encuentra satisfecha la obligación legal respecto al concepto de violación.

Así mismo, en cuanto a la narración de los hechos, si bien observa el Despacho que no es fácil su comprensión y que efectivamente contiene apreciaciones subjetivas, si es posible advertir una narración lógica y cronológica, por tanto las omisiones que se evidencian no pueden llevar a rechazar la demanda, en tanto es obligación del Juez interpretar la misma, a fin de garantizar el acceso a la administración de justicia.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*"Puede decirse entonces, que serán aquellas situaciones o eventos extremos de carencia absoluta de invocación normativa o de argumentaciones que toquen los límites de lo absurdo, o cuando sea evidente o torticeramente incoherente, los que en dado caso podrían dar lugar a reputar inepta la demanda por la falta de invocación normativa y argumentativa del concepto de la violación y, eso sin olvidar, que el juez como máximo director del proceso y dada su competencia, se le impone solicitar al sujeto procesal que subsane la demanda. (...). Valga aclarar que la insuficiencia normativa o la poquedad del argumento sustento de la violación, es una consideración y predicamento propios de la sentencia de fondo, que en nada se relaciona con el requisito que permite reputar la demanda como apta, por cuanto, la indeterminación de los presupuestos de la censura de violación aparejada con la invocación normativa, en una etapa tan temprana como lo es la audiencia inicial, adelanta en forma preocupante y desnaturaliza la decisión de fondo que caracteriza a la sentencia que permite analizar la situación judicializada a partir de las pruebas recaudadas e incluso invierte el orden del proceso en el que ni siquiera aún se ha fijado el litigio."*¹

Por lo anteriormente expuesto el Despacho declarará **NO PROBADA** la excepción de **INEPTA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS (CONCEPTO DE VIOLACION E INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS HECHOS)**

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00).

2.6. INEPTITUD DE LA DEMANDA POR NO CONFIGURACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2.6.1 Indica la Unidad de Víctimas que el oficio con radicado Nro. 20197203392361 del 9 de abril de 2019 es la respuesta a un derecho de petición presentado por el demandante ante dicha entidad, la cual no cumple con los requisitos para la configuración de un acto administrativo enjuiciable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, teniendo en cuenta que dicha respuesta no crea, modifica o extingue la situación jurídica del demandante, en virtud de que la entidad no era la empleadora del mismo, por lo que no podía dar respuesta de fondo a tal solicitud.

Por su parte la parte actora, dentro del escrito por medio del cual se descorre el traslado de las excepciones manifiesta que la respuesta al derecho de petición emitida por la Unidad de Víctimas es un acto de mala fe, teniendo en cuenta que es bien sabido por la entidad que los derechos de petición deben ser resueltos de fondo y manifestar los recursos que proceden frente al mismo, para posteriormente alegar la inexistencia del acto administrativo. Así mismo, cita algunas acepciones de actos administrativos tomadas de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

2.6.2 Al respecto vale la pena primero traer a colación el artículo 138 del C.P.A.C.A., que establece:

"Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel."

De lo anterior se puede concluir que, cuando de demandar actos administrativos se trata, el medio de control idóneo para tal fin, es el de nulidad y cuando éste conlleve en si un restablecimiento se deberá incoar el de Nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora, según lo alegado por la demandada – UNIDAD DE VÍCTIMAS- el documento enjuiciado no corresponde a un acto administrativo, pues según su sentir, es solo un oficio que tuvo como objeto dar respuesta a un derecho de petición presentado por la parte demandante. Sobre el tema en particular es necesario precisar que teniendo en cuenta que el acto administrativo es definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, es evidente que Oficio identificado con el radicado 20197203392361 del 9 de abril de 2019, cumple tales características y en consecuencia debe considerarse un acto administrativo, el cual puede ser atacado por vía judicial a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, máxime si el mismo se expidió en respuesta a la petición presentada por el actor tendiente a que se le reconociera en sede administrativa los derechos hoy reclamados, a lo que la entidad accionada, contesto desfavorablemente, creando una situación jurídica con su negativa, en tanto conculca con ella los derechos del actor.

Ahora bien, el análisis referido a que, si el acto administrativo está acorde o no con los lineamientos legales y jurisprudenciales, será un debate que se realizará en la sentencia que ponga fin a la instancia, en tanto la decisión que en este momento corresponde, está referida a si es un acto administrativo y el objeto del proceso es el estudio de la legalidad el mismo.

En virtud de lo antes señalado el Despacho declarará **NO PROBADA** la excepción de **INEPTA DEMANDA POR NO CONFIGURACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**.

2.7. INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INEXISTENCIA DE RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA

2.7.1. Indica el Departamento Administrativo de Prosperidad Social que el demandante no presentó reclamación administrativa a dicha entidad, pues el documento que presenta como reclamación fue recibido por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, y no en el DPS, en tanto la dirección carrera 3 Nro. 19-45 no corresponde a esta entidad.

2.7.2. En relación con los requisitos de procedibilidad para demandar la nulidad de un acto administrativo, señala el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

"Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral (...)"

Teniendo en cuenta que es necesario el agotamiento previo de la reclamación administrativa, se observa a folios 23 y siguientes, copia de guía de envío a través de Servientrega de derecho de petición dirigido al Departamento Administrativo de Prosperidad Social, observándose que la dirección registrada en el envío del DPS es la carrera 3 Nro. 19 -45 de Bogotá, frente a lo cual consulta el Despacho en la página oficial de la mencionada entidad www.prosperidadsocial.gov.co, que la dirección de la misma es Carrera 7 No. 27 – 18 de la ciudad de Bogotá, y no la indicada en la guía de envío, por lo que se consulta en la página web de Servientrega la trazabilidad de dicho envío, encontrándose que dicha comunicación fue recibida por la Unidad de Víctimas el 29 de marzo de 2019 no en el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

En el anterior orden de ideas se observa que no fue agotada la reclamación administrativa frente al Departamento Administrativo de Prosperidad Social, advirtiéndose que si bien el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 prescribe que en caso de no ser la entidad competente para resolver la petición debe remitirse al funcionario competente, en el presente caso, la Unidad de Víctimas no se encontraba en la obligación de remitir la petición en tanto la misma también se encontraba dirigida a dicha entidad.

En relación con este tema la Sección Segunda del Consejo de Estado, con Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, en providencia con

radicado 66001-23-33-000-2016-00352-01(0802-18) del 31 de octubre de 2018-, se ha pronunciado de la siguiente manera:

"40. En este orden de ideas, para la Sala no es de recibo al argumento de la parte accionante, consistente en que la Secretaría de Educación de Risaralda debía remitir la petición al Ministerio de Educación para que éste desatara la misma. Sobre el particular, se encuentra que de conformidad con el artículo 21² de la Ley 1437 de 2011, cuando las peticiones se dirijan a una autoridad sin competencia, ésta deberá informarlo al peticionario y remitirla al competente. Por lo tanto, la situación en estudio no encuadra dentro de este supuesto normativo, toda vez que la Secretaría de Educación de Risaralda si era competente para resolver la petición elevada por la accionante, como en efecto lo hizo.

41. En consecuencia, la mencionada entidad no tenía el deber legal de remitir el escrito al Ministerio, pues le correspondía a la parte interesada dirigir directamente su petición ante la administración central, tendiente a obtener el pronunciamiento por parte de esta como órgano distinto del ente territorial. Adicionalmente, se observa que el poder conferido por la demandante al abogado Jairo Iván Lizarazo Ávila,³ para efectos de adelantar los trámites administrativos tendientes a reclamar "los intereses moratorios causados por el pago tardío del retroactivo por homologación y nivelación salarial efectuado mediante Resolución No. 1858 de 31 de diciembre de 2012", va dirigido exclusivamente a la Secretaría de Educación del Departamento de Risaralda."

Así las cosas, habida cuenta que no se agotó la reclamación administrativa frente al Departamento Administrativo de Prosperidad Social, **SE DECLARARÁ PROBADA LA EXCEPCIÓN DE INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INEXISTENCIA DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PROPUESTA POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL.**

2.8. FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIO

2.8.1 Indica la Unidad de Víctimas que la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente suscribió para la Unidad de Víctimas unas órdenes de compra con los operadores Millenium BPO y Outsourcing S.A, conforme lo ordenado por la ley 1150 de 2007 y numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, por lo que considera la entidad demandada que debe vincularse al proceso de la referencia a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entidad que celebra acuerdos marco

² **Artículo 21. Funcionario sin competencia.** Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.

Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario.

Los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

³ T.P. No. 41.146 del C.S. de la J.; obrante a folio 25

y la cual suscribe las pólizas a su favor para el cumplimiento de las órdenes de compra.

Así mismo, señala que el demandante suscribió contratos de obra o labor con empresas privadas, las cuales deben integrarse al litisconsorcio necesario, toda vez que son quienes conocen de la relación laboral que tenían con el demandante, ellas son:

- Summer Temporales S.A.S
- Outsourcing
- Millenium BPO
- Colvista

2.8.2. Por su parte el demandante en el escrito por medio del cual se descurre traslado de las excepciones indica que, tratándose de la reclamación de prestaciones laborales, cuando se demanda al verdadero empleador no es indispensable la vinculación de terceros, salvo cuando la pretensión es establecer lo que se adeuda al trabajador por su relación laboral y la acción se dirige contra el deudor solidario, señalando que dentro del presente asunto el demandante ha dirigido sus pretensiones en contra de la Unidad de Víctimas en condición de empleadora, con el fin de que se declare la existencia de un contrato realidad, y en consecuencia se ordene a ésta el reintegro y el pago de indemnizaciones, indicándose que la intención era demandar única y exclusivamente a la Unidad de Víctimas en calidad de verdadero empleador, sin que deban vincularse como litisconsortes necesarios las empresas con quien se suscribió contratos, por tanto considera que el verdadero empleador es la Unidad de Víctimas.

En cuanto a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente manifiesta la parte demandante que dentro de sus funciones está estipulado la elaboración o suscripción de contratos laborales, por lo que considera que debe declararse no probada la excepción de no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios.

2.8.3. Al respecto se tiene que el artículo 138 del CPACA señala la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando un acto administrativo de carácter particular y o concreto *“haya sido expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”*

De otro lado el C.G.P. establece la procedencia del litisconsorte 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."

Frente a la procedencia de integrar el Litisconsortes Necesarios, ha señalado el Consejo de Estado en auto del veintiocho (28) de octubre de dos mil dieciséis (2016), dentro del radicado número: 25000-23-25-000-2007-01381-02(0005-11), de la SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, que:

"En otras palabras, el litisconsorcio necesario se configura cuando el proceso versa sobre relaciones jurídicas que no es posible resolver sin la comparecencia de las personas que puedan afectarse o beneficiarse con la decisión o que hubieren intervenido en la formación de dichos actos.

No conformar esta clase de litisconsorcio, impide que el proceso se desarrolle y en consecuencia es factible emitir una sentencia inhibitoria, puesto que cualquier decisión que se tome puede perjudicar o beneficiar a todos los sujetos sin la presencia de los mismos".

En síntesis, el litisconsorcio se presenta cuando existe pluralidad de sujetos procesales que tienen una calidad común, esta es, la de demandantes o la de demandados; por su parte, el tipo de relación jurídico-sustancial que exista entre ellos y el tipo de correlación uniforme que se presenta con el objeto del proceso judicial, determina si la integración es necesaria o facultativa.

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, caso en el cual, está en presencia de la modalidad del *litisconsorcio necesario*.

En definitiva, conforme las normas procesales antes transcritas 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. 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 o demandado en el mismo proceso, no se está en presencia de un litisconsorcio necesario.⁴

Frente al caso concreto, se observa que las pretensiones están encaminadas a obtener la declaratoria de nulidad de un acto administrativo a través del cual se niega el reconocimiento de unos derechos laborales reclamados por el demandante, relacionados con la declaratoria del contrato realidad, en virtud de que a su juicio realizaba actividades con carácter misional de la entidad, por lo que a juicio de esta instancia judicial no se configura un litisconsorcio necesario con las sociedades de derecho privado a través de las cuales prestaba sus servicios el demandante, y mucho menos con la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente, quien no intervino en la expedición del acto administrativo, en tanto el demandante no indicó prestar servicio de manera directa a dicha entidad.

En relación con la configuración de litisconsorcios necesarios en este tipo de asuntos el órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo ha señalado lo siguiente:

"El anterior criterio, a juicio de este despacho, resulta aplicable a los casos de las empresas de servicios temporales en los que se asignan trabajadores en misión a entidades públicas o instituciones privadas, toda vez que existe un tercero que eventualmente se beneficia de los servicios prestados por el trabajador temporal, realizando actividades permanentes, desconociendo sus derechos laborales, por lo que en el evento de acreditarse los elementos propios de una relación de trabajo, quien está llamado a responder en este caso es el tercero que se benefició de los servicios prestados por el trabajador.

Con base en lo mencionado, colige el despacho que en el presente asunto no se hace necesaria la vinculación de Servitemporales S.A., puesto que no se advierte una relación jurídico sustancial entre dicha empresa y el municipio de Pereira de tal entidad que su presencia sea indispensable e inescindible para proferir fallo, toda vez que quien actúa como parte demandada en este trámite judicial es el ente territorial, y por lo tanto es quien debe responder por las pretensiones alegadas por la parte demandante."⁵

Así las cosas, ante la comprobación de la existencia de un vínculo laboral encubierto a través de contratación con intermediación de las cooperativas de trabajo, o cualquier otra modalidad que afecte los derechos consignados en las normas laborales vigente, se configura una responsabilidad solidaria entre la cooperativa y el tercero beneficiario de

⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B - Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ - Bogotá D. C., diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 76001-23-33-000-2015-01426-01(2705-17)

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejero Ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril del año dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 66001-23-33-000-2013-00181-01(4259-13)

los servicios prestados, respecto de las obligaciones económicas que se generen para el trabajador defraudado.

Con fundamento en el análisis realizado en precedencia, es posible concluir que frente a la existencia de un deudor solidario le corresponde al acreedor decidir si demanda a uno o a todos los obligados a satisfacer la obligación o reparar el daño, y en todo caso el llamado deberá responder por la totalidad de la prestación, independientemente de las obligaciones que se generen entre los deudores, por lo que a juicio de esta instancia judicial y con fundamento en lo señalado por el máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el presente asunto no se configura el litisconsorcio necesario.

Por lo anterior, se **DECLARARÁ NO PROBADA** la excepción de **FALTA DEL LITISCONSORTE NECESARIO** propuesta por la parte demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e ineptitud de la demanda por inexistencia de la reclamación administrativa propuestas por **EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL.**

SEGUNDO: DESVINCULAR DEL PRESENTE PROCESAL AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL, por las razones expuestas en la parte motiva y como consecuencia de la decisión tomada en el numeral anterior.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de inepta demanda por falta de requisitos (concepto de violación e individualización de los hechos); inepta demanda por no configuración del acto administrativo y falta del litisconsorte necesario.

CUARTO: DIFERIR LA RESOLUCIÓN DE LAS DEMÁS EXCEPCIONES PROPUESTAS PARA EL MOMENTO DE LA SENTENCIA, por lo expuesto en la parte motiva.

QUINTO: ADVERTIR que todos los **MEMORIALES con destino al presente proceso DEBERAN SER ENVIADOS** al correo institucional del Juzgado: **adm24med@cendoj.ramajudicial.gov.co**, y que de conformidad con el Decreto 806 de 2020, deberá igualmente remitirse a los demás sujetos procesales al correo electrónico indicado en el Registro Nacional de Abogados, incluyendo Ministerio Público (procurador delegado ante el Juzgado): **srivadeneira@procuraduria.gov.co**.

SEXTO: RECONOCER a la doctora **ANA RAQUEL VILLALOBOS RIVEROS**, portadora de la TP No. 20.381 del CSJ como apoderada de la entidad demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS – UARIV-, conforme al poder allegado a folio 127.

SÉPTIMO: RECONOCER al doctor Jorge Eduardo reyes amador, portador de la TP No. 94.363 del CSJ como apoderado de la entidad demandada departamento administrativo para la prosperidad social, conforme al poder allegado a folio 50.

NOTIFIQUESE,


MARTHA NURY VELASQUEZ BEDOYA
JUEZ

NOTIFICACION POR ESTADOS
JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN
CERTIFICO: en la fecha se notificó por **ESTADOS ELECTRONICOS** el auto anterior.
Medellín, 09 de julio de 2020, fijado a las 8:00 a.m.
DIANA BOHORQUEZ VANEGAS
Secretaria