

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Auto Interlocutorio

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
EXPEDIENTE:	76001-33-33-007-2017-00204-01
DEMANDANTE:	NIDIA FERNANDA PUERTA MORALES gustavomarmolejoabogado@hotmail.com
DEMANDADO:	NACIÓN-MINJUSTICIA Notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co INPEC Demandas.roccidente@inpec.gov.co
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO – CONFIRMA AUTO QUE DECLARA PROBADA FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resuelve el recurso de apelación propuesto por la parte demandante contra el auto interlocutorio nro. 897 dictado en audiencia inicial del 23 de agosto de 2019¹, que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Justicia y del Derecho.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 140 del CPACA y actuando a través de apoderado judicial, la señora Nidia Fernanda Puesta Morales y otros demandaron a la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, solicitando² declararlas administrativamente responsables por los daños antijurídicos y perjuicios sufridos a los demandantes con ocasión de la privación injusta de la libertad de la señora Nidia Fernanda Puerta Morales.

III. LA PROVIDENCIA APELADA.

En el transcurso de la audiencia inicial celebrada el día 23 de agosto de 2019³ el Juzgado Séptimo Administrativo de Cali, mediante auto interlocutorio nro. 897, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Justicia y del Derecho, luego de invocar el Decreto 2897 de 2011 que hace referencia a los objetivos, funciones e integraciones del sector administrativo del Ministerio de Justicia, el Decreto 4151 de 2011 que establece el objeto y funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Código Penitenciario y Carcelario, y la Ley 489 de 1998, según los cuales corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de jefe del sector

¹ Ver folios 111 a 117

² Ver folio 44 -45

³ Ver folio 112 a 116



administrativo, presidir y ejercer funciones concernientes a la política pública sobre la organización de asuntos carcelarios y penitenciarios.

Dijo que el Ministerio de Justicia y del Derecho, ejerce un control administrativo que no es suficiente para llamarlo a juicio a responder por imputaciones de responsabilidad administrativa relacionadas con la ejecución de medidas de aseguramiento, ya que no está dentro de sus funciones constitucionales y legales esa tarea, es decir, sus funciones no tienen conexidad con los hechos que motivan el litigio, esto es, la privación de la libertad sin una orden judicial por espacio de 10 días.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Inconforme con la decisión anterior, el apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de reposición, que fue adecuado al recurso de apelación⁴.

Alegó que el Ministerio es la entidad que traza las políticas del régimen penitenciario y el INPEC no tiene autonomía para tales decisiones.

V. CONSIDERACIONES:

De conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 en la audiencia inicial se resolverán las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

La finalidad de las excepciones previas, es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso *ab initio*, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia.⁵

También están dirigidas a lograr que se conforme adecuadamente el contradictorio para llegar a una decisión de fondo que haga tránsito a cosa juzgada.

La decisión de las excepciones tiene la virtualidad de ser apelable, y al haber sido proferida en esta ocasión por un Juzgado del Circuito, el competente para desatar el recurso de alzada es el Tribunal Administrativo conforme al artículo 153 del CPACA⁶.

Ahora bien, la instancia se circunscribe a resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Ministerio de Justicia y del Derecho, de conformidad con las funciones que desempeña, se encuentra legitimado en la causa por pasiva ser convocado a juicio de

⁴ Ver folio 204 (Min: 11:07:29 hasta 11:08:05)

⁵ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN - Bogotá, D. C., diecinueve (19) de abril de dos mil quince (2015) - Radicación número: Acto25000-23-25-000-2004-00247-01(1886-12) demandante: JOSE AGUSTÍN MORA TORRES - Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL -UAEAC-, y COMO LITISCONSORTE NECESARIO AVIANCA S.A.

⁶ "Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. **Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.**" (Negritas fuera de la norma)

responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad de que fue objeto la señora Nidia Fernanda Puerta Morales presuntamente por parte del INPEC?

Al respecto se resalta:

- El Consejo de Estado distingue la legitimación en la causa de hecho y la legitimación material. En sentencia proferida dentro del proceso radicado No. 52001-23-31-000-1997-08625-01, del 28 de julio de 2011, con ponencia del consejero Dr. Mauricio Fajardo Gómez, señaló:

“Clarificado, entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa. La primera se refiere 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 del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

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, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, (...).

Así pues, toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante legitimado en la causa de hecho por activa y demandado legitimado en la causa de hecho por pasiva y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

(...)” (Subrayado del Tribunal.)

- Si bien es cierto que la legitimación en la causa es un asunto sustancial y que generalmente se resuelve con la sentencia, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 180, con el fin de evitar sentencias inhibitorias, estableció la facultad para que el Juez pueda dar por terminado el proceso en la primera audiencia si encuentra que no existe legitimación en la causa.
- En el caso de autos, el apoderado de la parte demandante alega que no hay lugar a declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Justicia y del Derecho, toda vez es el encargado de trazar las políticas del régimen penitenciario.



- A juicio de la Sala, en este caso el Ministerio no tiene legitimación de hecho, por lo tanto, no puede ser llamado a comparecer al proceso, porque los demandantes pretenden la reparación de los daños causados como consecuencia de una privación de la libertad que consideran injusta y que de hecho se atribuye al instituto penitenciario y carcelario INPEC, circunstancias fácticas que en nada tienen que ver con las funciones que cumple la cartera ministerial.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme a los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 2897 de 2011⁷, tiene competencia para formular y evaluar la política pública en los asuntos carcelarios y penitenciarios, esto es, diseñar y hacer seguimiento a la política, pero no se encarga de la ejecución de la misma.

Por lo tanto, como dedujo el *a quo*, en el presente caso se encuentra configurada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Justicia y del Derecho debido a que los hechos que dan origen a este proceso se concretan en que la señora Nidia Fernanda Puesta Morales tuvo que soportar la carga que se estima antijurídica de estar privada de su libertad sin una orden judicial, determinación en la que la cartera ministerial no tiene injerencia directa o indirecta.

Conforme lo ha precisado el Consejo de Estado, no es suficiente que se endilguen imputaciones generales a entidades para considerar que las mismas se encuentran legitimadas en la causa, sino que se precisa, guarden una relación fáctica, jurídica y directa con los hechos y las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Decisión:

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto interlocutorio nro. 897 dictado en audiencia inicial del 23 de agosto 2019 por el Juzgado Séptimo Administrativo de Cali, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO.- DEVOLVER el expediente híbrido al juzgado de origen para continuar la actuación procesal.

La decisión adoptada en la presente providencia fue discutida y aprobadas en sala virtual de la fecha, según consta en acta de que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad públicas que se presenta en el país a raíz del COVID- 19.

⁷ **Artículo 1°. Objetivo.** El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo. (...)

Artículo 2°. Funciones. (...) 6. Diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la criminalidad organizada. (...) 11. Administrar los Fondos de Infraestructura Carcelaria y de Lucha contra las Drogas. 12. Apoyar ante las demás instancias de la Rama Ejecutiva, a la Rama Judicial del Poder Público en la solución de las necesidades para su funcionamiento. 13. Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley.

Artículo 3°. Integración del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. El Sector Administrativo de Justicia y del Derecho está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y las siguientes entidades adscritas y vinculadas:

Entidades Adscritas: (...) 1.1.1. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.



RADICACIÓN
Medio de control
Demandante
Demandado

: 2017-00204-01
: REPARACIÓN DIRECTA
: NIDIA FERNANDA PUERTA MORALES Y OTROS
: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y
DEL DERECHO

5

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada


ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada


VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado

Elab, Yurani López
VoBo Secretario