



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN:** 50001 33 33 006 2017 00168 01  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DIRECTA  
**DEMANDANTE:** JOSÉ NOÉ MORERA GAITÁN Y OTROS  
**DEMANDADO:** NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la apoderada de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, contra el AUTO proferido en audiencia inicial del 7 de febrero de 2019, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual se negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>1</sup>.

### **ANTECEDENTES**

Los demandantes en ejercicio del medio de control de Reparación Directa pretenden que se declare administrativa y patrimonialmente responsables a la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por los perjuicios ocasionados a los demandantes como consecuencia de la retención en condiciones de hacinamiento e inhumanas que padeció el señor JOSÉ NOÉ MORERA GAITÁN en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Villavicencio entre el 1 de agosto de 2006 y 11 de septiembre 2015.

Como consecuencia de lo anterior, la parte actora solicitó que se condene a las demandadas a pagar como reparación de los perjuicios patrimoniales, las sumas que señaló por concepto de perjuicios morales.

Repartida la demanda le correspondió su conocimiento al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, que mediante auto del 5 de junio de 2017<sup>2</sup> admitió la demanda contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Ministerio de Justicia y del Derecho, sin embargo, ordenó la notificación personal del Director del

<sup>1</sup> Fol. 172-174 C. Primera instancia.

<sup>2</sup> Fol. 100-101 C. Primera instancia.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec y a los representantes legales de Fiduprevisora S.A. y del PAR Caprecom Liquidado.

No obstante, a través de proveído del 24 de julio de 2017<sup>3</sup> se corrigió el numeral 2 del auto admisorio en el sentido de indicar que a quién debía notificar personalmente era al Ministro de Justicia y del Derecho y, no a los representantes legales de Fiduprevisora S.A. y del PAR Caprecom Liquidado.

El 4 de septiembre de 2017<sup>4</sup>, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, presenta contestación de demanda y en la misma propone las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de incumplimiento de las obligaciones a su cargo, imposibilidad jurídica eficiente de responsabilidad en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho e improcedencia de imputación de responsabilidad por falla relativa del servicio.

Frente a la falta de legitimación en la causa por pasiva, que es el tema específico de esta alzada, manifestó que el Ministerio de Justicia y del Derecho, no puede ser condenado en este asunto porque no existe relación real entre la entidad y las pretensiones que en su contra formula la parte demandante, configurándose la aludida excepción.

Seguidamente, transcribe algunas funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho contempladas en el Decreto 2897 de 2011. Posteriormente, sostuvo que en materia penitenciaria y carcelaria el mencionado ministerio no es competente para adoptar medidas administrativas tendientes a atender asuntos al interior de los centros penitenciarios, entre otros, el hacinamiento, atención médica y condiciones de salubridad, puesto que tales cometidos han sido expresamente atribuidos al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, según los establecido en los Decretos 4150 y 4151 de 2011.

Por otro lado, las excepciones propuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se fijaron en lista el 17 de mayo de 2018<sup>5</sup>, frente a lo cual el apoderado de la parte demandante descorrió traslado el 21 de mayo de 2018<sup>6</sup>, manifestando que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2897 de 2011, el Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene la responsabilidad de velar porque los Fondos de Infraestructura Carcelaria, estén destinando los recursos de una manera adecuada y de esta manera

<sup>3</sup> Fol. 104 C. Primera instancia.

<sup>4</sup> Fol. 113-115 Ibídem.

<sup>5</sup> Fol. 166 Ib.

<sup>6</sup> Fol. 167-168 Ib.

evitar el hacinamiento que se presenta en la actualidad, en ese sentido, solicitó al Juzgado declarar no probada la excepción.

En audiencia inicial celebrada el 7 de febrero del presente año, el *a quo*<sup>7</sup>, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva dentro del medio de control de Reparación Directa, pues luego de diferenciar la legitimación material y de hecho, señaló que el Ministerio de Justicia y del Derecho está legitimado de hecho en la causa por pasiva, en la medida que fue llamado por la parte demandante, a responder por los presuntos daños generados al señor JOSÉ NOÉ MORERA GAITÁN.

Sin embargo, precisó que en relación con el nexo entre la actuación de la entidad con la prestación que persigue o el daño causado, es decir, la legitimación material en la causa, se resolvería al momento de dictar sentencia, a partir del análisis y valoración de las pruebas surtidas dentro del proceso.

Contra la anterior decisión, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho en la misma diligencia presentó recurso de apelación, manifestando que el aludido ministerio no se encuentra legitimado en la causa por pasiva, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, quienes están a cargo de suplirle todas las necesidades a las personas privadas de la libertad, son los departamentos y los municipios, por ende, en este caso le correspondería asumir la responsabilidad al departamento del Meta y municipio de Villavicencio.

Refiere que si bien es cierto en el presente asunto la demanda se dirige contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, lo cierto es que, la citada entidad es ajena a los problemas de hacinamiento, puesto que no tiene a cargo la infraestructura penitenciaria y carcelaria del país.

Del recurso, sustentado por la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, se corrió traslado a las demás partes en el curso de la audiencia, respecto del cual la parte demandante solicita se mantenga la decisión adoptada, toda vez que considera que sí le asiste responsabilidad a la cartera ministerial y aunque según lo expuesto en el recurso la responsabilidad radica en cabeza de otras entidades, esta situación no exonera al ministerio en el presente asunto.

Finalmente, el apoderado del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, considera que le asiste razón a la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, puesto que

---

<sup>7</sup> Fól. 172-174.

existen otras entidades con mejor posición en cuanto a la responsabilidad que tiene frente a los presuntos daños causados a la parte demandante.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Competencia**

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 180, numeral 6º, inciso final del C.P.A.C.A., esta sala es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual en audiencia inicial declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Ahora bien, teniendo en cuenta la competencia para proferir autos en tratándose de jueces colegiados, prevista en el artículo 125 ibídem, cabe precisar que este asunto debe ser resuelto por la sala por corresponder a una excepción que podría dar lugar al numeral 3 del artículo 243 del Estatuto Procesal en cita, en la medida que eventualmente pondría fin al proceso respecto de una de las partes demandadas, cercenándole al demandante el derecho que reclama de pretender su responsabilidad en los hechos que dieron origen a la demanda.

### **II. Problema Jurídico**

El problema jurídico que debe abordar la sala en este momento procesal, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contrae a establecer si en este momento procesal hay lugar a declarar probada la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva, alegada por la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho.

### **III. Tesis**

La respuesta al problema jurídico planteado es que en la etapa inicial en la que se encuentra el proceso no se puede exonerar de responsabilidad al Ministerio de Justicia y del Derecho en virtud de la excepción alegada de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la misma entidad está legitimada formalmente o de hecho, y sólo después de cumplirse el debate probatorio, corresponde al juez emitir un pronunciamiento en la sentencia frente a la legitimación material de la cartera ministerial demandada.

#### IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto

Para analizar el caso que nos ocupa, considera la sala que es necesario estudiar en un primer momento lo expuesto por el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia respecto a la falta de legitimación en la causa por pasiva.

En primer lugar, ha expuesto que la falta de legitimación en la causa, *"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"*<sup>8</sup>.

De igual manera, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha precisado<sup>9</sup> que existen dos clases de legitimación, en la causa de hecho y la material, siendo la primera una facultad que se le otorga al demandante y demandado para intervenir en el trámite del proceso y ejercer sus derechos de defensa y contradicción, por otro lado la material refiere a la conexión entre las partes y los hechos que dan inicio al litigio, bien sea al resultar afectadas por éstos o por ser quienes produjeron el daño.

De lo anterior, se puede dilucidar que en el presente caso las partes, tanto demandante como demandado, pueden estar legitimados de hecho para acudir al proceso en virtud de la demanda incoada, debido a la potestad que les asiste de formular y contradecir las pretensiones de la misma, no obstante, eso no quiere decir que estén materialmente legitimadas, pues es en este punto en donde se entra a estudiar o verificar si efectivamente participaron en los hechos generadores de la demanda, lo cual requiere una solución de fondo para establecer si existe una relación real de la parte demandada o de la demandante con las pretensiones formuladas, ya que la existencia de tal relación constituye una condición necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra.

Pues bien, en el presente asunto al observar los hechos y pretensiones del escrito introductorio, es evidente que el Ministerio de Justicia y del Derecho, se encuentra legitimado formalmente o de hecho en la causa por pasiva, pues en primer lugar la

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 30 de mayo de 2018 C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Rad número: 25000-23-36-000-2016-01418-02(60004). Actor: JOSÉ MILTON MORALES REY MARÍA CÉSPEDES TORRES, Ddo: ECOPETRÓL Y OTRO

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 19 de julio de 2017 C.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH. Rad. Número 11001-03-26-000-2015-00108-01(54642).

demanda solicita que se declare administrativa y patrimonialmente responsable a la citada entidad por los presuntos perjuicios ocasionados a los demandantes, con motivo de la retención en condiciones de hacinamiento e infrahumanas que padeció el señor JOSÉ NOÉ MORERA GAITÁN en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Villavicencio, durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2006 y 11 de septiembre de 2015.

Y en segundo término, el reproche contra la citada cartera ministerial lo finca fácticamente, en la pésima administración de los fondos de infraestructura carcelaria, por cuanto estos no han sido canalizados de manera eficiente con el fin de garantizar los derechos humanos y la dignidad humana de las personas reclusas y adicionalmente, en la omisión en el diseño de políticas para la construcción de nuevos centros de reclusión y adecuación de las ya existentes, con la finalidad de evitar los hacinamientos<sup>10</sup>.

De lo aquí expuesto, se puede colegir que no hay lugar a que en este momento del proceso prospere la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, pues como se acaba de anotar la parte actora sí le realiza imputaciones a la citada entidad, por ende, se encuentra formalmente legitimada en la causa por pasiva, por ser contra quien se presentó la demanda, a quien se notificó de manera personal y por ser a la que se le enrostran unos hechos y omisiones.

Además, el mismo apoderado de la parte demandante, al recorrer el traslado de las excepciones y el recurso de apelación, fue enfático en aseverar que sí le asiste responsabilidad al Ministerio de Justicia y del Derecho, para tal efecto, procedió a citar el Decreto 2897 de 2011 e indicó las funciones que estaba omitiendo la citada entidad, por tal motivo, la mentada discusión deberá someterse a un debate probatorio en el curso del proceso de primera instancia y ser objeto de pronunciamiento judicial en la decisión que ponga fin al mismo.

Así lo ha indicado el Consejo de Estado en asuntos similares, insistiendo que:

*"En esta etapa del proceso (audiencia inicial), la legitimación en la causa por pasiva que es necesario verificar es la de hecho, que una vez trabada la relación jurídico procesal evidentemente se predica de la Superfinanciera, entidad apta para ser parte del proceso e intervenir en su desarrollo. Cuestión distinta será la de determinar si hay conexidad entre los hechos fundantes de la pretensión interpuesta por la actora y la entidad demandada, que deberá resolverse en la decisión de fondo"*<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ver hechos décimo octavo y décimo noveno (fol. 5 C. Primera instancia).

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B, auto del 24 de noviembre de 2017 C.P. DANILLO ROJAS BETANCOURTH. Rad. 25000-23-36-000-2015-00104-01. (58858) actor: CROMAS S.A Demandado: Superintendencia Financiera de Colombia.



Así las cosas, se observa que el Ministerio de Justicia y del Derecho sí está legitimado en la causa por pasiva de hecho, en ese sentido, la sala confirmará la decisión del *a quo* por las razones expuestas en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

### RESUELVE

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** el auto proferido en audiencia inicial del 7 de febrero de 2019, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el 28 de marzo de 2019, según acta No. 019.



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

