

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, febrero diecisiete (17) de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50001333300620140048601
DEMANDANTE: ANDREA PAOLA ZEA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CARURÚ
M. DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Carurú (Vaupés) contra el auto dictado en la audiencia inicial celebrada el 30 de marzo de 2016, por medio del cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio declaró no probadas las excepciones de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* y *“no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios”*.

ANTECEDENTES

Los señores **LUIS RAFAEL GARCIA ALONSO, FANNY NARVÁEZ VALENCIA, NIBARDO LEGUIZAMÓN MOLINA, RAFAELA CASTRO RODRÍGUEZ, ANDREA PAOLA ZEA CASTRO, JHON FREDY SEA CASTRO** y **JOSE MARCOS ALBERTO CÓRDOBA TORRES**, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra el **MUNICIPIO DE CARURÚ**, con el objeto de que se declare su responsabilidad administrativa y patrimonial, por los perjuicios materiales y morales derivados de los daños a sus viviendas, causados por el incendio ocurrido el 15 de septiembre de 2012, el cual no fue debida ni oportunamente controlado, en su

criterio, porque el demandado no contaba con un cuerpo de bomberos oficial, ni voluntario que pudiera atender la emergencia.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio, el cual la admitió y corrió el traslado correspondiente a la entidad demandada.

Seguidamente, el Municipio de Carurú en su contestación propuso, entre otras, las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

Frente a la primera, argumentó que de conformidad con el artículo 6 del Decreto 1222 de 1986, el DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS debió coordinar la forma y los medios de financiación del cuerpo de bomberos del MUNICIPIO DE CARURÚ, toda vez que la ley le endilga la responsabilidad de trabajar mancomunadamente con los municipios en la organización y creación de los cuerpos de bomberos.

En relación con la segunda, arguyó que en el hipotético evento que se llegase a demostrar la existencia de responsabilidad objetiva del Estado, son el DEPARTAMENTO DE VAUPÉS y el SISTEMA NACIONAL DE BOMBEROS, los llamados a responder, toda vez que la Ley 1523 de 2012 los obliga a desarrollar y vigilar todo tipo de actividades para evitar este tipo de eventos, al proclamarlos como veedores y garantes.

Además, sostuvo, que a las luces de la norma en cita, incluso la DELEGACIÓN NACIONAL DE BOMBEROS DEL VAUPÉS y la JUNTA DEPARTAMENTAL DE BOMBEROS, estarían llamados a responder ante una eventual condena, por incumplimiento de los deberes descritos en los artículos 11 y 12 ibidem.

PROVIDENCIA APELADA

Mediante auto del 30 de marzo de 2016, proferido en audiencia inicial, el *a quo* declaró no probada la excepción de “*falta de legitimación en la*

causa por pasiva” propuesta por el Municipio de Carurú, por considerar que si bien es cierto que la Ley 1575 de 2012, establece que es responsabilidad de todas las autoridades actuar mancomunadamente en la prevención y atención de desastres, la obligación de la prestación del servicio público de bomberos se encuentra en cabeza de los distritos y los municipios, toda vez que las funciones de las entidades departamentales se limitan a la coordinación, administración y vigilancia.

También, declaró no probada la excepción de *“no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios”*, por considerar que no se cumplen los presupuestos del artículo 61 del CGP, ya que la ausencia del DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS y del SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES en el litigio, no impide que se dicte la correspondiente sentencia que resuelva las pretensiones de la demanda.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión, el apoderado del Municipio de Carurú, interpuso recurso de apelación, en el cual expuso que la Ley 1575 de 2012 debe ser analizada de manera armónica con todo el Bloque Constitucionalidad y Legalidad que regula la materia.

Indicó, que la Ley 1523 de 2012 esgrime en su artículo 29 que los consejos territoriales, tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior al jefe de la oficina asesora.

Explicó, que dicha norma también establece que en los departamentos, distritos y municipios con población superior a 250.000 habitantes, existirá una dependencia o entidad de gestión de riesgos.

Expuso, que la Ley 1575 de 2012, en su artículo tercero, prevé que es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción, y de los municipios, la prestación de este servicio público esencial a través de los

cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios.

Esgrimió, que en virtud del principio de subsidiaridad, los municipios con menos de 20.000 habitantes, como es el caso del Municipio de Carurú, deben contar con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio.

Por lo anterior, considera, que por expreso mandato legal, los municipios o entidades territoriales que tienen una población inferior a 20.000 habitantes, deben contar con el apoyo del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos

En su sentir, en el presente asunto, la parte actora no demostró que se haya presentado ese tipo de financiación, toda vez que ni el fondo nacional de bomberos ni el fondo departamental han ofrecido apoyo alguno al Municipio de Carurú para poder ofrecer este servicio

Por ese motivo, considera que debe declararse probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues, en su sentir, no es el Municipio de Carurú quien debe estar llamado a responder a la presente demanda.

Ahora, frente a la negativa del a quo de declarar probada la excepción de *“no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios”* argumentó que de conformidad con la Ley 1523 de 2012, tanto el Departamento del Vaupés, como el Sistema Nacional de Bomberos, son entidades que están llamadas a vigilar y desarrollar actividades para evitar este tipo de eventos.

Indicó, que los numerales tercero y cuarto del artículo noveno de la referida ley, establecen que tanto el alcalde municipal, como el gobernador están llamados a la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible.

Agregó, que el artículo 12 de la citada Ley 1523, también establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Sostuvo, que a las luces del artículo 13 ibídem, los departamentos son responsables de la prevención de desastres, pues, como agentes del Presidente de la República en materia de orden público, tienen a su cargo la gestión del riesgo de desastres, dado que proyectan hacia sus regiones las políticas del poder nacional, por lo que deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo desastres en el ámbito de su competencia territorial.

Indicó, que el párrafo segundo del mismo artículo, establece que los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento

Esgrimió, que el artículo 1° de la ley 1575 de 2012, establece que la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, en especial, los municipios, o quien haga sus veces, los departamentos y la Nación, esto sin perjuicio de las atribuciones de las demás entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Con fundamento en la normatividad citada, indicó, que lo que pretende es que se integre a todos los litis consortes necesarios, puesto que el demandante a través del presente medio de control, únicamente está llamando a responder por el incendio al Municipio de Carurú.

CONSIDERACIONES:

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 y el inciso cuarto del numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A., este Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra las providencias susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que resuelve las excepciones previas.

Cabe señalar, que el conocimiento radica exclusivamente en el suscrito ponente, acogiendo la decisión de unificación del Consejo de Estado¹, en la cual se consideró que la competencia funcional frente a la impugnación de los autos que no terminan el proceso será unitaria, dijo así el órgano de cierre de esta jurisdicción en el mencionado pronunciamiento:

*“Así las cosas, no acertó el Tribunal en la decisión de no conceder el recurso de apelación contra la decisión que no declaró probada una excepción previa, toda vez que en los términos del artículo 180 del CPACA –norma especial– esa decisión es pasible o susceptible del recurso de apelación. Y, para efectos de competencia funcional, habrá que recurrir a lo dispuesto en el artículo 125 ibídem, es decir, que si la excepción que se declara probada da por terminado el proceso –por tratarse de una de aquellas decisiones a que se refieren los numerales 1 a 4 del artículo 243 de la misma codificación– tendrá que ser proferida por la respectiva sala de decisión del Tribunal Administrativo en primera instancia; a contrario sensu, **si la providencia no declara probada la excepción y, por lo tanto, no se desprende la finalización del plenario, entonces será competencia exclusiva del ponente**, y en ambos casos será procedente el recurso de apelación, en el primer caso resuelto por la respectiva sala de decisión del Consejo de Estado, y en el segundo por el Consejero Ponente a quien le corresponda el conocimiento del asunto en segunda instancia”.*

Aclarado lo anterior, precisa el Despacho, luego de analizar los argumentos del juzgado de primera instancia y los reparos expuestos en el recurso de alzada, que el problema jurídico a resolver consiste en establecer si en el *sub lite* se configuran los medios exceptivos de “falta de legitimación en la causa por pasiva” y “no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios” propuestas por el ente demandado o, si por el contrario, éstas deben ser declaradas no probadas, tal como lo consideró el *a quo*.

¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. ENRIQUE GIL BOTERO, Radicación 25000233600020120039501 (IJ), Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A., Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social, de fecha junio 25 de 2014.

De entrada, el Despacho considera que las excepciones *propuestas* por el Municipio de Carurú, no están llamadas a prosperar, por las siguientes razones:

Respecto a la *legitimación en la causa por pasiva*, vale la pena recordar que esta alude a la aptitud que debe reunir la persona – natural o jurídica – contra quien se dirige la demanda para oponerse jurídicamente a las pretensiones que el demandante esgrime en su contra. En ese sentido, no basta con ser objeto de demanda para concurrir legítimamente a un juicio, es imperioso estar debidamente legitimado para ello.

Por ello el órgano de cierre de esta jurisdicción, en su jurisprudencia ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material; distinción que ha expuesto en los siguientes términos:

“...se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa². 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”³.

Corolario de lo anterior, la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté

² Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de junio de 2000, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez (expediente No. 10.171) y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 2005, Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar (expediente 14178).

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 31 de octubre 2007 (expediente 13.503). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

vinculada funcional o realmente con los hechos que dan origen a la reclamación.

Adentrados en el caso concreto, se evidencia que la Ley 1575 de 2012, en su artículo 1, indica que los municipios o distritos tendrán a su cargo la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.

De acuerdo con lo anterior es claro que a los municipios les corresponde garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación de la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública, como lo es la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios; por tanto, contrario a lo sostenido por el recurrente, el Municipio de Cururú se encuentra legitimado materialmente para ser parte del proceso, debido a que lo alegado por el demandante es la responsabilidad por los daños causados por la posible falla en el servicio, al no contar con el servicio público de bomberos, que según la ley, como ente territorial, se encuentra obligado a prestar.

Por lo anterior, el Despacho confirmará el auto recurrido en lo que respecta declarar no probada la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* propuesta por el Municipio de Carurú.

Ahora, en cuanto a la excepción de *“no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios”* el Consejo de Estado⁴ ha manifestado:

“....Se presenta litis consorcio necesario cuando es indispensable que al proceso se integren todos los sujetos que están vinculados por una relación jurídica material, que debe ser resuelta de la misma forma para todos y de no ser así, no es posible resolver la litis de fondo.”

⁴Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección A, Sentencia 2007-00146/2626-2015 de mayo 5 de 2016, Rad.: 25000232500020070014601, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez.

De acuerdo con lo anterior, se debe establecer si era indispensable la vinculación del Departamento del Vaupés y el Sistema Nacional de Bomberos a la presente causa para que el juzgado de primera instancia pueda emitir su decisión de fondo, tal como lo esgrimió el Municipio de Carurú, por considerar que a las luces de la Ley 1523 de 2012 son las entidades llamadas a vigilar y desarrollar actividades para evitar lo sucedido.

Al respecto evidencia el Despacho que la Ley 1575 de 2012, es clara al establecer en su artículo 3, las competencias de las entidades del orden nacional y territorial:

*“...El servicio público esencial se prestará con fundamento en los principios de subsidiariedad, **coordinación** y **conurrencia**, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.*

*Corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación, las regulaciones generales y la cofinanciación de la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. **Los departamentos ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos.***

Los entes territoriales deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública.

*Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios. **En cumplimiento del principio de subsidiariedad, los municipios de menos de 20.000 habitantes contarán con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio.***

Las autoridades civiles, militares y de policía, garantizarán el libre desplazamiento de los miembros de los cuerpos de bomberos en todo el territorio nacional y prestarán el apoyo necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones.”

Teniendo como soporte la norma en cita, concluye el Despacho que no se cumplen los preuestos para declarar probada la excepción de *no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios*, puesto que el

Departamento del Vaupés y el Sistema Nacional de Bomberos, únicamente sirven de apoyo y complementación en la prestación del servicio público de bomberos, situación que no impide que, llegado el momento, se dicte la correspondiente sentencia.

En este punto, llama la atención del Despacho que si lo que el demandado pretendía era la vinculación del Departamento del Vaupés y el Sistema Nacional de Bomberos a la presente causa, como lo da a entender al finalizar la sustentación de la alzada, debió solicitar en el momento procesal oportuno, la vinculación de estas entidades al litigio o, en su defecto, el llamamiento en garantía, para lo cual debía cumplir las solemnidades previstas en los estatutos procesales que rigen la materia y, no proponer las excepciones estudiadas en el presente proveído, que además de no tener el fundamento necesario, lo único que buscaban era la terminación anticipada del proceso.

Así las cosas, también se confirmará el auto dictado en la Audiencia Inicial celebrada el 30 de marzo de 2016, en lo que respecta declarar no probada la excepción de *“no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios”* propuesto por el Municipio de Carurú.

Sin perjuicio de todo lo dicho, el juzgado de origen podrá auscultar la posibilidad de vincular al litigio a los entes mencionados, dada la fuerza vinculante del aparte resaltado del artículo 3º de Ley 1575 de 2012 y de las particulares circunstancias presupuestales y administrativas que pudiere tener el apartado Municipio de Carurú, Vaupés para, al final del debate, establecer si, eventualmente, se dan condiciones de corresponsabilidad frente a las reclamaciones que centran la atención de la jurisdicción en el presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta en decisión de ponente,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 30 de marzo de 2016, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio, a través del

cual declaró no probada la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” y “*no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios*” propuestas por el Municipio de Carurú.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, regresen las diligencias al despacho de origen para continuar con el trámite procesal correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Hector Enrique Rey Moreno

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

3cfe1aef93cee79e9d263e61e90707b1f0e0586907ab74d1beb81642e494956d

Documento firmado electrónicamente en 17-02-2021

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>