



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, diecisiete (17°) de octubre de dos mil trece (2013).

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008-2012-00070-01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS.
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL
DERECHO - INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
Y CARCELARIO "INPEC".
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA.
TEMA: LEGITIMACIÓN PROCESAL Y MATERIAL EN LA
CAUSA POR PASIVA.

1. OBJETO DE DECISIÓN:

Se entra en esta oportunidad a resolver el recurso de apelación interpuesto por las demandadas Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario en adelante "INPEC"; la primera, frente a la declaratoria de no probada la excepción de falta de legitimación procesal y material en la causa por pasiva; la segunda, respecto a la declaratoria de no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, que hizo el juez de instancia

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA:	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

anterior, lo cual sucedió dentro del proveído emitido en la audiencia inicial celebrada el día veinte (20) de septiembre del presente año.

2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

La parte demandada, Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, fundamenta el presente recurso¹, en su desacuerdo con la decisión de la Juez de primera instancia, al declarar no probadas la excepciones propuestas de falta de legitimación procesal en la causa por pasiva y falta de legitimación material en la causa por pasiva, esgrimiendo, que en el presente asunto, no se encuentra legitimada por pasiva, para comparecer a estas actuaciones como parte demandada. Manifiesta que la jurisprudencia es copiosa y reiterativa al referirse a la exclusión en casos similares en la etapa de juzgamiento en los que se encuentra vinculada con el INPEC; aduciendo la falta de legitimación en la causa por pasiva.

En efecto, precisa la recurrente, que la demanda debe ir direccionada contra el INPEC en virtud del Decreto 2160 de 1992, por cuanto esta es una entidad que goza de autonomía y personería jurídica propia; finalmente indica que la función ejercida por la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de este Ente comprende un control de tutela, que se limita a tomar medidas respecto de la infraestructura de los centros penitenciarios y no con la administración y funcionamiento de estos; razones estas, para no encontrarse posibilitada para constituirse como parte pasiva dentro de un proceso judicial.

La parte demandada, "INPEC", fundamenta su inconformidad con el auto objeto de alzada² al declarar no probada la excepción de falta de

¹ Minuto 29:51 del CD audio y video, contenido de la Audiencia Inicial.

² Minuto 32:13 del CD audio y video, contenido de la Audiencia Inicial.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA.	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

legitimación en la causa por pasiva, alegando que la misión que le concierne a esta institución en relación con los internos de los centros penitenciarios, se contrae al desarrollo de funciones de custodia y vigilancia, mas no de prestación de servicios de salud, ni de tratamiento médico a los reclusos; por cuanto estos servicios son prestados en virtud de un vínculo contractual por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "CAPRECOM" E.P.S.

3. CONSIDERACIONES:

Al asumir una decisión de fondo frente al recurso que se analiza, se tiene que se trata de la apelación de un auto que declara no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, sustentadas en que ciertamente la estructura y funciones de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios SPC, adscrita a aquél es a quien corresponde en especial a su oficina de asesoría jurídica, representar judicial y extrajudicialmente a la entidad en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que esta deba promover por cuanto es una entidad que goza de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, por lo cual concluye que debe declararse frente a ella la falta de legitimación material en la causa por pasiva.

Por su parte, el INPEC, muestra su disconformidad en cita al no ser probada la excepción propuesta *-falta de legitimación en la causa por pasiva-*, según los argumentos antes transcritos.

Para su resolución se plantea el siguiente cuestionamiento:

¿Están legitimadas en la causa por pasiva las demandadas Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA.	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

Penitenciario y Carcelario, para fungir como demandadas dentro de la presente actuación?

¿Si es la audiencia inicial, la oportunidad pertinente para entrar decidir cómo previa la excepción propuesta de falta de legitimación en la causa por pasiva, cuando dicha excepción y su decisión corresponde al fondo mismo del asunto que se estudia, habida cuenta que se trata de establecer la responsabilidad de las partes en los supuestos de la demanda?

Previo a dar respuesta al problema jurídico anterior se precisara: (i) Competencia; (ii) Legitimación en la causa como excepción previa; (iii) Caso Concreto.

3.1. COMPETENCIA.

El artículo 180 numeral 6 inciso 4 del CPACA, establece taxativamente, que: *“El auto que decida sobre las excepciones, será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso”*.

De allí que este despacho sea competente para decidir en Sala Unitaria este recurso, a la luz de la norma anterior, además por cuanto el asunto objeto de apelación no está consagrado en los primeros cuatro numerales del artículo 243 del CPACA, que son las que decide la Sala de Decisión; por lo que se procede de conformidad.

3.2. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA COMO EXCEPCIÓN PREVIA.

En relación con la temática y para efectos de darle solución a este asunto, se trae a colación el pronunciamiento del Consejo de Estado, en sentencia de radicación 52001-23-31-000-1997-08625-01(19753) de

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

fecha julio 28 de 2011, con ponencia del magistrado MAURICIO FAJARDO GOMEZ, en donde textualmente se ha manifestado:

(“...”).

“Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado³.

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 causa⁴. 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.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez, expediente No. 13356.

⁴ 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; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178).

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

*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 demandadas⁵. 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, pues, como lo ha precisado la Sala, «[L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal.*

*La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —**modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante**— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.*

La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado» (negritas en el texto original, subrayas fuera de él)⁶.

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.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA. SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores⁷.

En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra⁸. De manera ilustrativa, así lo ha explicado la Sala:

⁷ A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que "... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452). En similar sentido y complementando lo dicho en el texto, se ha afirmado lo siguiente: "La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil uno

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

«La legitimación ad causam material alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo:

- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si

- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente.

Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda»⁹.

En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de

“... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada”¹⁰.

(“...”).

(2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Expediente 13.356. Puede verse, en la misma dirección, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006); Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03263-01(15352).

⁹ *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del quince (15) de junio de dos mil (2000); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 10171.*

¹⁰ *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 1° de marzo de 2006, Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez, expediente No. 13764.*

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA.	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

En consecuencia, queda claro que la legitimación en la causa no es un presupuesto procesal, en razón de que no afecta el procedimiento, mas bien es la relación jurídico material que existe entre el demandante y quien debe ser demandado. Se constituye entonces en un asunto sustancial.

Ahora, si bien es cierto que la legitimación en la causa es un asunto sustancial, y que estos deben ser objeto de decisión generalmente al resolver el fondo de la controversia en la sentencia, también lo es que la ley 1437 de 2011 en su artículo 180, en aras 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; trátase de activa o pasiva.

No obstante, se debe precisar, que no en todos los casos la legitimación en la causa debe aparecer demostrada en la audiencia inicial, porque como se dijo esta es un presupuesto de la sentencia de fondo, por lo tanto esta debe ser declarada en este estadio, solo para cuando es palmaria la falta de legitimación en la primera audiencia.

3.3. CASO CONCRETO.

El presente asunto versa sobre el recurso interpuesto contra la decisión del Juez de instancia anterior, al no declarar la prosperidad de las excepción propuestas de falta de legitimación procesal y material en la causa por pasiva, por parte de la demandada Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho; y la excepción formulada de falta de legitimación en la causa, invocada por el INPEC, las cuales fueron resueltas como previas dentro de la audiencia inicial.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA.	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

Al respecto, señala el Juez de conocimiento, que ambas entidades tienen relación con los hechos que acaecieron al señor IVÁN RAFAEL CORREA VERGARA y que suscitaron su fallecimiento tras decaer su estado de salud en el centro de reclusión “La Vega” operado por el INPEC, por cuanto el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene a su cargo las políticas criminales, dentro de las cuales asume en cierta medida la responsabilidad de los reclusos por la comisión de delitos; en relación con el INPEC, indicó como menester su convocatoria puesto que a este ente le concierne la responsabilidad de salvaguarda de los internos en los centros penitenciarios. En consecuencia, señaló que la excepción propuesta de legitimación material en la causa habría de definirse en la audiencia de juzgamiento, por esas razones, considera que no debe declararse la prosperidad a las excepciones planteadas.

En aras de resolver la controversia planteada, esta Judicatura efectuará un estudio de las funciones que corresponden a las demandadas relativas a la atención de los reclusos en centros carcelarios; en efecto, se procederá en primer lugar al análisis de las funciones que en este sentido radican en cabeza de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho; así, el Decreto 2897 de 2011¹¹ en su artículo 1°, 2° y 3° respecto de los objetivos, funciones e integración del sector administrativo del Ministerio de Justicia y del Derecho establece:

*ARTÍCULO 1o. 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*

¹¹ Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

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.

El Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público, los organismos de control y demás entidades públicas y privadas, para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho.

ARTÍCULO 2o. FUNCIONES. Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Justicia y del Derecho cumplirá las siguientes 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.

(...)

ARTÍCULO 3o. 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. Establecimiento Público:

1.1.1. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

1.2. Unidad Administrativa Especial con personería jurídica:

1.2.1. Dirección Nacional de Estupeficientes

1.3. Superintendencia con personería jurídica

1.3.1. Superintendencia de Notariado y Registro.¹²

¹² Negrillas y subrayado del Despacho.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA.	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

En lo que hace al “INPEC”, los artículos 1°, 2° Decreto 4151 de 2011¹³ modificadorio del Decreto 2160 de 1992¹⁴, los cuales rezan:

Artículo 1°. OBJETO. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC tiene como objeto ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad; la vigilancia y seguimiento del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado, impuestas como consecuencia de una decisión judicial, de conformidad con las políticas establecidas por el Gobierno Nacional y el ordenamiento jurídico, en el marco de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

Artículo 2°. FUNCIONES. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC tendrá las siguientes funciones:

- 1. Coadyuvar en la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria*
- 2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo, a los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.*
- 3. Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.*
- 4. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior.*
- 5. Crear, Fusionar y suprimir establecimientos de reclusión, de conformidad con los lineamientos de la política penitenciaria y carcelaria.*
- 6. Custodiar y vigilar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.*
- 7. Vigilar a las personas privadas de la libertad fuera de los establecimientos de reclusión para garantizar el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.*

¹³ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ A través del Decreto 2160/92, se fusionó la Dirección General de Prisiones y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, dando inicio al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

8. *Garantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad.*

9. *Autorizar a la fuerza pública para ejercer la vigilancia interna de los establecimientos de reclusión, en casos excepcionales y por razones especiales de orden público.*

10. *Gestionar y coordinar con las autoridades competentes las medidas necesarias para el tratamiento de los inimputables privados de la libertad.*

11. *Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley.*

12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.

13. *Definir y gestionar estrategias para la asistencia post-penitenciaria en colaboración con otras entidades públicas o privadas.*

14. *Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria.*

15. *Implementar el Sistema de Carrera Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.*

16. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC.

17. *Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales en materia de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano de la entidad.*

18. Coordinar sus actividades con las entidades que ejerzan funciones relacionadas con la gestión penitenciaria y carcelaria, todo ello en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.

19. *Impulsar y realizar investigaciones y estudios sobre la ejecución de la política y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, encaminados a la formulación de planes, proyectos y programas, en lo de su competencia.*

20. *Asesorar a las entidades territoriales en materia de gestión penitenciaria y carcelaria, en lo de su competencia.*

21. Coadyuvar en la elaboración de proyectos de Ley y demás normatividad a que haya lugar, en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones de la entidad, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

22. Gestionar alianzas y la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, en coordinación con las autoridades competentes.

(...)

Artículo 3°. Dirección. La dirección y administración del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC estarán a cargo de un Consejo Directivo y un Director.

Artículo 4°. Integración DE El CONSEJO DIRECTIVO. El Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC estará integrado por:

a) El Ministro de Justicia y del Derecho, o el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, quien lo presidirá.

b) El Director General de la Policía Nacional, o su delegado.

c) El Fiscal General de la Nación, o su delegado.

d) Dos (2) representantes del Presidente de la República.¹⁵

Por otra parte, al referirse al INPEC, el Decreto 4150 de 2011¹⁶ en su artículo 1°, 2°, 4° y 5° dispone:

ARTÍCULO 1o. ESCISIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC. Escíndanse del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario las funciones administrativas y de ejecución de actividades que soportan al INPEC para el cumplimiento de sus objetivos, las que se asignan en este decreto a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC y a las dependencias a su cargo.

*ARTÍCULO 2o. CREACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA. Créase una Unidad Administrativa Especial denominada Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, **adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho**, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos.*

ARTÍCULO 4o. OBJETO. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo

¹⁵ Negrillas y subrayado del Despacho.

¹⁶ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura.

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

ARTÍCULO 5o. FUNCIONES. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, cumplirá las siguientes funciones:

1. Coadyuvar en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, en la definición de políticas en materia de infraestructura carcelaria.

2. Desarrollar e implementar planes, programas y proyectos en materia logística y administrativa para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios que debe brindar la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

3. Definir, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, los lineamientos que en materia de infraestructura se requieran para la gestión penitenciaria y carcelaria.

4. Administrar fondos u otros sistemas de manejo de cuentas que se asignen a la Unidad para el cumplimiento de su objeto.

5. Adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria.

6. Elaborar las investigaciones y estudios relacionados con la gestión penitenciaria y carcelaria, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho y hacer las recomendaciones correspondientes.

7. Promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a contratos de asociaciones público-privadas o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba que tengan por objeto la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria.

8. Realizar, directamente o contratar con terceros, las funciones de supervisión, interventorías, auditorías y en general, el seguimiento a la ejecución de los contratos de concesión y de las alianzas público-privadas, o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba.

9. Gestionar alianzas y la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y las autoridades competentes.

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

10. Asesorar, en lo de su competencia, en materia de gestión penitenciaria y carcelaria.¹⁷

(...)

Así mismo, el artículo 61, inciso h de la Ley 489 de 1998¹⁸ establece que es función de los ministros:

(...)

h) Actuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas.¹⁹

(...)

Sobre el inciso ut supra, específicamente del control administrativo ejercido por los ministros como parte del ejercicio del poder central, la H. Corte Constitucional en sentencia C-727 de 2000, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo mesa señaló:

'En cuanto al concepto del señor Procurador, según el cual el segmento acusado que ahora se examina viola la Constitución por cuanto le atribuye al ministro la calidad de superior inmediato de los representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas, cuando el artículo 208 superior sólo le señala esa atribución en las dependencias del ministerio a su cargo, la Corte encuentra que la propia Carta, en su artículo 115, dispone que 'el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.' Así, es claro que el poder central, titular del control de tutela, está conformado por ellos y no, como lo dice la vista fiscal, por las dependencias administrativas a su cargo. Por lo cual no resulta contrario a la Constitución que la disposición bajo examen, en lo acusado, disponga que es función de los ministros, actuar como superior inmediato de los representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas. Ello

¹⁷ Negrillas y subrayado fuera del texto.

¹⁸ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ Se resalta.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA:	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

bajo el entendimiento de que esta superioridad le confiere el control administrativo que es propio de la figura de la descentralización, y que debe entenderse dentro del contexto normativo completo de la Ley 489, según antes se explicara. En los anteriores términos la norma se declarará exequible.

De las normas citadas y el aparte jurisprudencial transcrito, se colige que al interior de la estructura administrativa, corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho, en especial al ministro en calidad de jefe del sector administrativo que preside, ejercer funciones concernientes a la formulación, adopción, dirección, coordinación y ejecución de la política pública que concibe la organización de asuntos carcelarios y penitenciarios.

Por lo tanto, pese a que la recurrente señala que en virtud del Decreto 2160 de 1992, se creó el INPEC como entidad autónoma e independiente;²⁰ que alberga la responsabilidad de atender este tipo de procesos judiciales por sí misma, es preciso señalar que este Ente se encuentra adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, así como la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, quien pese a que no se encuentra vinculada en el proceso está adscrita y ejerciendo funciones atinentes a la atención carcelaria. Ahora en cuanto al concepto “adscrito” se define como²¹ “*agregar una persona al servicio de un cuerpo o destino*”; en este contexto, implica el ejercicio por parte del Ministerio de un control administrativo o de tutela²², que no es

²⁰ Minuto 30:19 a 31:05 del CD audio y video, contenido de la Audiencia Inicial.

²¹ Diccionario jurídico colombiano, con enfoque en la legislación nacional, Autores: Luis Fernando Bohórquez Botero y Jorge Iván Bohórquez Botero, Editorial: Editora Jurídica Nacional, sexta edición, año 2005, pág. N° 156

²² El control de tutela, es el ejercido por las entidades del sector central sobre las descentralizadas, con el fin de que estas últimas encausen su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo. Usualmente comporta el doble aspecto de la legalidad y la oportunidad de la actuación administrativa. Los mecanismos mediante los cuales se ejerce son variados y se definen por las corporaciones públicas en los actos de creación u organización de las entidades.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA.	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

suficiente para responder en un proceso derivado de la muerte de un interno.

En relación con la falta de legitimación en la causa material propuesta en el Ministerio de Justicia y del Derecho, considera esta Sala Unitaria que le asiste razón a la recurrente debido a que los hechos que dan origen a este proceso tienen que ver con la posible omisión del deber de cuidado sobre la vida del interno IVAN RAFAEL CORREA VERGARA, cuando estuvo detenido en el centro penitenciario denominado cárcel la Vega del municipio de Sincelejo, negligencia que llevó al fallecimiento del mismo por las malas condiciones ambientales de dicho establecimiento y por la no oportuna prestación del servicio médico.

Los hechos determinan y la ley así lo establece que, el obligado al deber de cuidado de las personas reclusas en un establecimiento carcelario es el INPEC, no el ministerio de justicia y del derecho que sólo formula políticas públicas en materia carcelaria, por lo tanto, no tiene una relación directa con el deber de custodia de los internos, de allí que, se está en presencia de lo que la jurisprudencia aquí transcrita denomina “falta de legitimación en la causa material” porque, a pesar de ser parte en el proceso, no tiene conexión con los hechos que motivan el litigio y consecuentemente, no estaría llamado a reparar los perjuicios reclamados por los actores; es decir, el ministerio mencionado no podría realizar la conducta generadora del daño, ya que no está dentro de sus funciones constitucionales y legales.

Corolario de lo anterior, esta Sala revocará la decisión de primera instancia y declarará probada esta excepción.

En segundo lugar, corresponde pronunciarse sobre el recurso de apelación presentado por el INPEC, consistente en la misma falta de

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA.	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

legitimación en la causa por pasiva, por ser responsabilidad de CAPRECOM EPS, la salud de los internos y por ende el llamado a responder en este asunto.

Para resolver este ítems, debe realizarse el examen de las funciones de mantenimiento y coordinación de los centros carcelarios por parte del mismo, a la luz de la normatividad señalada en el cual le asigna el Decreto 4151 en su artículo primero la custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad; el numeral doce del artículo segundo de la misma normatividad, le señala la obligación de prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad; por esta razón, legalmente es el llamado a responder por la integridad física de los internos independientemente de si lo hace de manera interna o a través de terceros como la EPS CAPRECOM, a quien se le llamó en garantía.

Colofón, de lo anterior dadas las funciones que ostenta el INPEC, no son de recibo los argumentos presentados por el apelante al afirmar que estas, se circunscribían sólo al ejercicio de la custodia y vigilancia, mas no al de la prestación de servicios médicos a los reclusos, por cuanto los mismos fueron contratados por ese Ente con la E.P.S CAPRECOM²³.

A contrario sensu, se desprende de los mismos argumentos elevados por la apoderada y de lo dispuesto en las normas tratadas, la obligación que reside en el INPEC como garante del cuidado de los internos de forma integral²⁴, por lo cual es el competente para contratar los

²³ Minuto 32:28 a 33:08 del CD audio y video, contentivo de la Audiencia Inicial

²⁴ El cuidado integral no solo implica la custodia y vigilancia de los internos sino también de su afiliación al Sistema de Seguridad en salud de acuerdo al Decreto 1141 de 2009, "por el cual se reglamenta la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"... **Artículo 1º.** Objeto y ámbito de aplicación. El presente decreto tiene por objeto reglamentar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS, de la población reclusa a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE:	FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA.	SEGUNDA
PROCEDENCIA:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

servicios de salud de los reclusos del país; en este caso, con la E.P.S. CAPRECOM de conformidad con los contratos aportados que dan fe de dicha suscripción.²⁵

De acuerdo con lo expuesto, es claro que en el presente caso se impone que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del INPEC, será confirmada en razón a lo antes expuesto.

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR parcialmente el auto de septiembre 20 de 2013, emanado dentro de la audiencia inicial por las razones aquí planteadas.

SEGUNDO: como consecuencia de lo anterior, declarar probada la excepción previa de falta legitimación en la causa pasiva material presentada por el Ministerio de justicia y del derecho por lo aquí expresado.

TERCERO: CONFIRMAR la no declaratoria de la excepción falta legitimación en la causa pasiva material presentada por el INPEC, por lo expuesto en la parte considerativa.

Una vez ejecutoriado el presente proveído, devuélvase al despacho de origen para lo de su incumbencia.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

Carcelario, Inpec, que se encuentra en establecimientos de reclusión, en prisión y detención domiciliaria o bajo un sistema de vigilancia electrónica, y de la población reclusa, a cargo de las entidades territoriales, en establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y municipal.

²⁵ Fol. 186 -257. C.P.

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008- 2012- 00070- 01
DEMANDANTE: FARIDES ELENA VERGARA CASTRO Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - INPEC.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA. SEGUNDA
PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO.

MOISES RODRIGUEZ PEREZ
Magistrado