



Cartagena de Indias D.T. y C. once (11) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Medio de Control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-008-2018-00274-01
Demandante	MANUEL MEDINA MUÑETON- AGROPECUARIA CARMEN DE BOLÍVAR
Demandado	NACIÓN- RAMA JUDICIAL- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Tema	<i>Se confirma la decisión de primera instancia, frente a la falta de legitimación por pasiva del Congreso de la República, puesto que no existe una relación real entre esa Corporación, los hechos de la demanda y la pretensión que la parte demandante fórmula. La Sala, se abstiene de estudiar la caducidad puesto que la parte que recurrió no tiene interés legítimo dentro del presente.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

I.-PRONUNCIAMIENTO

Avocado el conocimiento del asunto de la referencia, observa este Despacho que se encuentra pendiente resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante y demandada contra el auto dictado dentro de la audiencia inicial celebrada el 3 de septiembre de 2019¹, dirigida por el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena; en el cual no declaró probada la excepción de caducidad y por el contrario, encontró acreditada la falta de legitimación por pasiva del Congreso de la República.

II.- ANTECEDENTES

La demanda fue presentada bajo el medio de control de reparación directa el día 5 de diciembre de 2018, fue repartida este mismo día², correspondiéndole el conocimiento al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, quien decidió admitirla en auto del 13 de diciembre de 2018³.

Así, las demandadas Congreso de la República y Rama Judicial presentaron contestación de la demanda, visible a folios 311-333 y 334-339 del cuaderno No. 2 respectivamente.

¹ Fol. 346-348 Cdn 2. Fol 11 CD Min 07:55 Cdn 3.

² Fol. 289 Cdn 2.

³ Fols. 291-292 ibídem.



13-001-33-33-008-2018-00274-01

Consecuencialmente, por auto del 11 de julio de 2019, se fijó fecha de audiencia inicial⁴, que fue celebrada el día 3 de septiembre de 2019, donde se decidió declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva y no prosperó la excepción de caducidad, las cuales fueron recurridas por el Congreso de la República y la parte demandante, correspondiéndole el conocimiento del asunto a esta Corporación, por acta de reparto del 10 octubre de 2019⁵.

2.1.- Auto Apelado⁶

El auto recurrido, en su numeral primero declaró no probada la excepción de caducidad y por el contrario, en su numeral segundo encontró acreditada la falta de legitimación por pasiva del Congreso de la República, con fundamentos en los siguientes argumentos:

Estimó el A Quo, que el daño en el caso bajo estudio pudo concretarse con la expedición de la sentencia proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bolívar, donde se le ordenó restituir el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 06220801, sin establecer a su favor una compensación por esa restitución.

Partiendo de lo anterior, el juez en la etapa de excepciones previas dentro de la audiencia inicial, consideró frente a la excepción de caducidad⁷ que es desde la notificación de la sentencia antes en comento, que debe comenzar a contarse la caducidad, por tal motivo, expone que el medio de control fue interpuesto en tiempo, toda vez, que es desde el día 16 de septiembre de 2016 que se debe empezar a contar los dos años de los que trata el artículo 164 del CPACA, así se tiene que el 12 septiembre de 2018 la parte demandante presentó solicitud de audiencia de conciliación, el 4 de diciembre fue expedida la respectiva constancia y el 5 de diciembre fue presentada la demanda, esto es en tiempo. Por consiguiente, no declara probada esta excepción.

Por otro lado, en relación a la excepción de falta de legitimación por pasiva frente al Congreso de la República⁸, el juzgador decidió declararla probada,

⁴ Fol. 343 ibídem.

⁵ Fol. 2 Cdno 3

⁶ Fol. 11. CD Min 07:55 Cdno 3

⁷ Fol. 11. CD Min 02:45 Cdno 3

⁸ Fol. 11. CD Min 05:30 Cdno 3



13-001-33-33-008-2018-00274-01

arguyendo que no se puede pregonar responsabilidad alguna por parte de este órgano, por el hecho de haber expedido una ley de carácter general.

Es decir, a su juicio no es dable afirmar que el Congreso de la República por expedir la Ley 1448 de 2011, le causo un daño a la parte demandante, ya que las leyes no van dirigidas de manera particular a determinada persona, sino al conglomerado y solo se materializan cuando son aplicadas a un caso particular, por lo que no puede causar un daño con su sola expedición.

Así las cosas, teniendo en cuenta el hecho generador del daño, el órgano legislativo debe ser excluido del presente medio de control.

2.3.- Fundamentos del recurso de apelación

2.3.1 Parte demandante⁹.

La parte demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra la decisión de declarar probada la excepción de falta de legitimación por pasiva, es decir el numeral segundo del auto recurrido arguyendo que el Congreso de la República es el órgano competente para expedir leyes y en ejercicio de esta función, expidió una ley que establece unas condiciones o cargas con efectos retroactivos que contraviene el artículo 58 de la Constitución Política, con lo que ocasionó un daño antijurídico.

Además expresa, que esta excepción no debe ser decidida en este punto, si no al final del proceso.

2.3.2 Congreso de la República¹⁰

Presentó recurso de apelación contra la decisión que no declarar la excepción de caducidad, esto es el numeral primero del auto recurrido, manifestando que el artículo 164 del CPACA es claro al señalar que la caducidad empieza a contabilizarse desde día siguiente a la ocurrencia del hecho dañoso o cuando tuvo o debió tener conocimiento de este hecho.

⁹ Fol. 11. CD Min 08:26 Cdno 3

¹⁰ Fol. 11. CD Min 18-16 Cdno 3

13-001-33-33-008-2018-00274-01

Por ende, si la omisión de un texto en la ley es el hecho que originó el daño y esta se expidió en 2011, resulta claro que se presenta el fenómeno de la caducidad, pues a su parecer es desde este momento y no desde la expedición de la sentencia que debe comenzar a contar el término de caducidad, por tal solicita que se revoque la decisión.

Lo anterior, justificado en el auto proferido por el Consejo de Estado del año 2014 en el proceso 484, con ponencia del Magistrado Danilo Rojas Betancourt, donde se contó la caducidad desde el momento en que se expidió la ley.

2.4 Oposición al recurso.

2.4.1. Congreso de la República Frente al recurso interpuesto por la parte demandante¹¹.

Estima que la decisión de declarar la falta de legitimidad en la cusa por pasiva es acertada y conforme a derecho.

Indica, que del escrito de la demanda se colige que el daño que manifiesta la parte demandante, encuentra su origen en la actuación del operador judicial que tomo la decisión con base en la ley, pero no tuvo en cuenta todas las pruebas por lo que ordenó la restitución del inmueble.

Explica de igual manera, que cuando se trata de responsabilidad, esta puede devenir porque se tiene un deber legal o porque existe una vinculación de hecho, así, analiza que el Congreso de la República no tiene un vínculo jurídico y menos aún fáctico, para que amerite ser sujeto en este juicio, por lo que solicita al Tribunal que mantenga la decisión proferida.

2.4.2. Parte demandante frente al recurso interpuesto por el Congreso de la República¹².

Manifiesta, que comparte la decisión del Juzgado de primera instancia de no acceder a declarar la caducidad, dado que las leyes son generales, abstractas e impersonales, por lo que el daño se concretó en el caso en específico cuando el juez dio aplicación a la ley, ordenando la restitución del inmueble.

¹¹ Fol. 11. CD Min 13.05 Cdn 3

¹² Fol. 11. CD Min 23:39 Cdn 3

13-001-33-33-008-2018-00274-01

No obstante, aduce que el juez tomó la decisión antes señalada conforme al mandato constitucional del artículo 230, de tal forma que actuó conforme a la voluntad del legislador que es lo que en ella se encuentra plasmado.

Por último, esboza que la Ley 1448 de 2011, estipuló una serie de condiciones que permiten su aplicación a contratos celebrados con anterioridad a ella, es decir tiene efectos retroactivos, lo que a su juicio implica que se deba demandar.

III.-CONSIDERACIONES

3.1. Control de Legalidad.

Tramitada la Segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

3.2. Competencia.

El artículo 153 del C.P.A.C.A. dispone que 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.

A su vez el artículo 125 del C.P.A.C.A determina la competencia funcional de las decisiones de apelación de autos que versan sobre los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de la citada disposición, las cuales deberán ser proferidas por la respectiva sala de decisión.

3.3. Problema Jurídico

El Despacho se centrará en el estudio de los argumentos expuestos por la parte recurrente, así:

¿Se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva del Congreso de la República en el presente asunto?

Establecido lo anterior, se debe proceder a estudiar el siguiente:



13-001-33-33-008-2018-00274-01

¿Se presenta el fenómeno de la caducidad en el caso bajo marras?

3.4 Tesis de la Sala

Se **CONFIRMARÁ** la decisión de primera instancia, toda vez que se evidencia que frente al Congreso de la República se presenta la falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no existe una relación real entre esa Corporación y los hechos de la demanda o la pretensión que la parte demandante fórmula, como quiera que no es la expedición de la Ley 1448 de 2011 la causa del daño a reparar, sino el originado con la notificación de la sentencia judicial, donde se ordenó la restitución de un inmueble sin derecho a indemnización, es decir, la responsabilidad a título de imputación de error jurisdiccional.

Por otro lado, en relación a la excepción de caducidad, resulta inocuo realizar pronunciamiento alguno dado que como frente al Congreso de la República se tomó la anterior determinación, no cuenta con interés legítimo para recurrir.

Para definir lo que es el mérito de este asunto, se desarrollarán los temas a saber (i) Procedencia del recurso de apelación; ii) La legitimación en la causa por pasiva; y iii) caso en concreto.

3.5 Marco Normativo.

3.5.1. Procedencia del recurso de apelación.

El Artículo 180 del C.P.A.C.A señala:

“Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso”



Como en el sub examine, se resolvió sobre falta de legitimación en la causa y la caducidad, resulta clara la viabilidad del recurso de alzada.

3.5.2. La legitimación en la causa por pasiva.

La legitimación en la causa es una institución jurídica procesal que se refiere a la aptitud de una persona natural o jurídica para concurrir como parte a un litigio o proceso¹³. La legitimación en la causa puede ser activa o pasiva, según si se refiere a ser parte demandante o demandada en determinado proceso, respectivamente.¹⁴

Conforme la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, se entiende que por legitimación en la causa por pasiva, es la identidad del demandado con quien tiene el deber correlativo de satisfacer el derecho¹⁵. La Sección Segunda del Honorable Consejo de Estado, en sentencia del 25 de marzo de 2010 expediente 05001-23-31-000-2000-02571-01 (1275-08), MP Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sostuvo:

"... que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable bien a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado.

Así mismo, ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa, siendo la legitimación en la causa de hecho 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 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,

¹³ Consejo de Estado, M.P. Danilo Rojas Betancourth, 31 de mayo de 2013, rad. 25000-23-26-000-1999-02072-01, 23903 expone que "(...) 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 u a otra."

¹⁴ Auto de fecha 29 de agosto de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Arauca, bajo la ponencia del Mag. LUIS NORBERTO CERMEÑO, en proceso con radicación N° 81001 3333 002 2015 00153 01.

¹⁵ Sentencia de 13 de febrero de 1996, exp. 11.213. En sentencia de 28 de enero de 1994, exp. 7091, el Consejo de Estado expuso: "En todo proceso el juzgador, al enfrentarse al dictado de la sentencia, primeramente deberá analizar el aspecto relacionado con la legitimación para obrar, esto es, despejar si el demandante presenta la calidad con que dice obrar y si el demandando, conforme con la ley sustancial, es el llamado a enfrentar y responder eventualmente por lo que se le enrostra. En cuanto a lo primero, se habla de legitimación por activa y en cuanto a lo segundo, se denomina legitimación por pasiva."



13-001-33-33-008-2018-00274-01

supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, porque resultaron perjudicadas, o porque dieron lugar a la producción del daño.

Es 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 otra..."
(Subrayado fuera del texto)

En resumen, la legitimación de hecho en la causa por pasiva se configura con la atribución de una conducta en la demanda a un sujeto, después de que se le notifique el auto admisorio de la demanda, pues toma lugar como demandado; por el contrario, la legitimación material en la causa por pasiva, nace en razón a los antecedentes fácticos que ligan al sujeto al hecho que originó la demanda¹⁶.

3.6 Caso concreto

En el asunto bajo estudio, el A Quo no declaró probada la excepción de caducidad y por el contrario, encontró acreditada la falta de legitimación por pasiva del Congreso de la República; No obstante, la parte demandante sostiene que el Congreso de la República si debe comparecer como demandado en el proceso.

Por su lado, el Congreso de la República considera que en el presente se configura la caducidad, por cuanto el presunto daño se dio en el 2011.

3.6.1 Hechos Probados

- Copia parciales del expediente del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Carmen de Bolívar de radicado 13-244-31-21-001-2014-00¹⁷

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera- Subsección A. Sentencia de 25 de octubre de 2019. Radicado: 25000-23-26-000-2009-00353-01 (45756) CP: María Adriana Marín

¹⁷ Fols. 54-271 Cdo 1 y 2

- Contrato de Compraventa, de fecha 18 de agosto de 1998¹⁸

3.6.2 Análisis crítico frente a las pruebas.

Para abordar el estudio del primer problema jurídico planteado, esto es, si se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva en relación al Congreso de la República, es necesario determinar las situaciones fácticas que ligan a esta Corporación con los hechos que narra la parte demandante.

Por consiguiente, procede este Tribunal a examinar los hechos de la demanda, encontrado que estos confrontados con los juicios de valor que emite el demandante en este acápite, solo relacionan al Congreso de la República con la expedición de la Ley 1448 de 2011, la cual a su juicio tiene efectos retroactivos, siendo este el defecto que él ataca.

No obstante, si bien lo anterior es lo que percibe el demandante como erróneo en la ley, no es este el daño del cual busca la reparación esta parte, pues tal como se desprende de su escrito de demanda¹⁹ y como lo esbozó en la oposición al recurso presentado por el Congreso de la República, fue con la aplicación de la ley que se causó el daño, es decir, fue con la sentencia que ordena la restitución de un bien inmueble.

En otros términos, se tiene que la parte demandante apunta a la existencia de una legitimación por pasiva por parte del Congreso de la República, debido a presencia de responsabilidad por hecho del legislador con la expedición de la Ley 1448 de 2011; sin embargo, lo cierto es, que de la demanda, los hechos, así como también de los argumentos de la parte demandante, se avizora que la encamina a título de imputación de responsabilidad por error jurisdiccional, por cuanto el daño que pretende se repare es el originado por la expedición de sentencia judicial, donde se le dio aplicación a la Ley 1448 de 2011 y se ordenó la restitución de un inmueble sin derecho a indemnización, por falta de pruebas que acreditaran su buena fe exenta de culpa.

¹⁸ Fols. 40-41 Cdno 2.

¹⁹ Fol. 19 Cdno 1. “**2 PRETENSIONES**

2.1. Que se declare que la Nación- Rama Judicial y Congreso de la República son solidaria y administrativamente responsables por los perjuicios causados a MANUEL MEDIA MUÑETON y a la sociedad AGROPECUARIA CARMEN DE BOLÍVAR S:A: con motivo de la orden de restitución del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 062-2081 y la ausencia de compensación por dicha restitución, dada por la Sala civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bolívar (...)”

Por tal motivo, considera la Sala acertada la decisión adoptada por el A Quo, puesto que no existe una relación real entre el Congreso de la República y los hechos de la demanda o la pretensión que la parte demandante fórmula, como quiera que no es la expedición de la Ley 1448 de 2011 (único hecho que deviene de esa Corporación) la causa del daño a reparar.

En lo alusivo a este punto se debe aclarar que la parte demandante expresa los defectos que contiene la Ley 1448 de 2011, que a su juicio van en detrimentos de derechos, que es el otro posible hecho, que con cautela indica esta parte para ligar al Congreso de la República al presente asunto, perdiendo de vista que la acción idónea para dirimir las deficiencias que puedan poseer las leyes es la acción de inconstitucionalidad.

Además, resultaría desatinado aceptar la conexión que realiza la parte demandante, pues ella implica que en todas las acciones bajo cualquier jurisdicción que tengan como finalidad controvertir decisiones de cualquier autoridad, que como es natural están fundadas en la ley, debe ser sujeto procesal como demandado el Congreso de la República, porque como órgano legislador es quien crea las leyes que aplican las autoridades.

Por todo lo antes expuesto, se debe proceder a confirmar frente a este punto la decisión de primera instancia, por cuanto se encuentra acreditada la falta de legitimación por pasiva del Congreso de la República, en el presente asunto.

Por otra parte, en lo relativo al recurso presentado por el Congreso de la República, se observa que como consecuencia de la anterior decisión, al no ser parte dentro del presente proceso y no contar con interés legítimo para recurrir la providencia, la Sala se abstendrá de realizar pronunciamiento alguno, como quiera que resultaría inocuo, encontrando que no le asiste legitimación en la causa por pasiva para cuestionar las decisiones adoptadas en este asunto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión 002,

RESUELVE:



13-001-33-33-008-2018-00274-01

PRIMERO: CONFIRMAR el auto emitido dentro de la audiencia inicial celebrada el 3 de septiembre de 2019, que declara la falta de legitimación del Congreso de la República, proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las consideraciones antes expuestas.

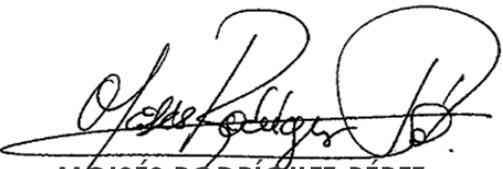
SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen.

TERCERO: DÉJENSE las constancias que correspondan en el sistemas de anotación y registro siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado según consta en el acta de la fecha No. 058

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN