



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE FACATATIVÁ

**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DIRECTA  
**RADICADO:** 25269-33-33-001-2018-0062-00  
**DEMANDANTE:** JORGE ARTURO PALENCIA GUERRERO  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO E INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC  
**ASUNTO:** Auto resuelve excepciones previas

Facatativá, siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021)

---

### 1. Antecedentes.

Ingresa al Despacho el expediente identificado como se anuncia en el epígrafe, con constancia secretarial que da cuenta de que se encuentra vencido el término de traslado de las excepciones; una vez revisado el expediente, se observa que el Ministerio de Justicia y del Derecho, al contestar la demanda, propuso la excepción de *“falta de legitimación material en la causa por pasiva”* (fls. 128-131).

Revisado el expediente se constata que la Secretaría del Juzgado corrió traslado de las excepciones de conformidad con el par. 2º del art. 175 de la Ley 1437 de 2011 -L.1437/2011-, norma que resultaba aplicable a dicha actuación para el momento en que se surtió, por tres (3) días, lapso durante el cual el demandante guardó silencio.

En tal efecto, dando alcance al par. 2º del art. 175 de la L.1437/2011, modificado por el art. 38 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, se procede a resolver sobre las propuestas atendiendo las siguientes:

### 2. Consideraciones

El Ministerio de Justicia y del Derecho propuso, como excepción, la *“falta de legitimación material en la causa por pasiva”*, señaló que, revisadas las pretensiones y argumentos expuestos en la demanda, en su criterio, el Ministerio carece de legitimación para pronunciarse sobre los hechos y los eventuales perjuicios ocasionados a la parte actora, por cuanto las pretensiones no tienen

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

relación con la entidad; agregó que el Ministerio, ni funcionalmente, ni desde la perspectiva organizacional, cuenta con atribución alguna relacionada con la seguridad y labores que adelantan los guardianes que prestan su servicio en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

Agregó que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC es un establecimiento público que, si bien, está adscrito a ese Ministerio, tiene personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, por lo que tiene la capacidad procesal para ser sujeto pasivo de los procesos adelantados en su contra.

Seguidamente, expuso que, de conformidad con el art. 31 de la Ley 1709 de 2014 y art. 36 de la Ley 65 de 1993, la vigilancia interna de los centros de reclusión está a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, y el director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno y que, conforme con el art. 15 de la Ley 1861 de 2017, quienes presten el servicio militar obligatorio en el INPEC, se rigen por las disposiciones de dicha ley y las demás aplicables.

Previo a abordar el fondo del planteamiento, el suscrito ve prudente aclarar que, el demandado – Ministerio de Justicia y del Derecho-, ha propuesto la excepción precitada en el capítulo que denominó *Razones de la Defensa (Excepciones)* titulándola *Falta de legitimación material en la causa por pasiva*; si bien es cierto que el Código General del Proceso (art. 100) no señala a aquella como excepción *previa*, el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha indicado que la misma constituye una de esa índole<sup>3</sup> o una de las denominadas *mixtas*<sup>4</sup>, por lo que es oportuno resolver sobre el particular.

---

<sup>2</sup> CE S1 auto de 30 de noviembre de 2020, exp. 25000-23-41-000-2015-00663-01 MP. N. Peña; CE S3 sA, auto de 6 de noviembre de 2020, exp. 25000-23-36-000-2015-00850-02 MP. J. Sáchica.

<sup>3</sup> CE S3 sA, providencia de 21 de septiembre de 2016, exp. 27001-23-33-000-2013-00271-01 MP. C. Barrera. En la providencia explicó: “El artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del C.P.A.C.A., prevé las excepciones previas como medios de defensa del accionado encaminados a dilatar la entrada a juicio. Su condición de previas o dilatorias resulta de la falta de capacidad para enervar por completo la pretensión principal del actor; por lo tanto, su constitución no aniquila el derecho subjetivo sustancial que se pretende hacer valer en el proceso, pero sí obliga a que el demandante subsane las inconsistencias presentadas, pues de otro modo impedirán la continuación del trámite del asunto. **Entre las mencionadas excepciones se encuentra la de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual se configura por la falta de conexión entre la parte demandada y la situación fáctica constitutiva del litigio; así, quienes están obligados a concurrir a un proceso en calidad de demandados son aquellas personas que participaron realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda.**” (Negrillas fuera de texto original)

<sup>4</sup> CE S5, auto de 30 de octubre de 2020, exp. 11001-03-28-000-2020-00034-00 MP. R. Araujo, en esa oportunidad, al revisar la excepción de falta de legitimación por pasiva, indicó: “105. Se precisa que las excepciones previas y mixtas tienen como finalidad controvertir el medio de control en su etapa inicial teniendo como fundamento las irregularidades o vicios que pueda presentar la demanda, es decir, su razón de ser es depurar el procedimiento y en último caso terminarlo de manera anticipada como ocurre, por ejemplo, en el caso que se compruebe la ocurrencia de la caducidad.” (...) “107. Sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil se recalca que en anteriores pronunciamientos de la Sala, se ha abordado el problema jurídico de determinar si esta entidad en calidad de autoridad interviniente en la adopción de actos electorales, debe ser vinculada o no en los procesos originados en el ejercicio de la acción de nulidad electoral, de conformidad con el

Para ello, se trae como argumento de autoridad la jurisprudencia del Consejo de Estado plasmada en Auto de Unificación de jurisprudencia<sup>5</sup>, que señaló, respecto a la legitimación en la causa, lo siguiente:

“La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso, Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado.  
(...) Ahora bien, según se hable de la legitimación del demandante o del demandado, estamos en presencia de la falta de legitimación en la causa por activa o pasiva, respectivamente”

Para darle contexto, debe señalarse que el art. 140 de la L.1437/2011, establece que el medio de control de reparación directa es un mecanismo de defensa judicial al cual puede acudir (i) quien tenga interés en que le sea reparado un daño antijurídico, (ii) producido por acción u omisión de algún agente estatal, (iii) derivado de un hecho, una omisión, una operación administrativa o por ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier causa imputable a una entidad pública o a un particular en atención de una instrucción de aquella.

El Consejo de Estado<sup>6</sup>, respecto a la legitimación en la causa, sostuvo:

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, **punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto**, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, tratándose del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

Como puede verse, la legitimación en la causa por *activa* de **hecho o formal**, se define a partir de la demanda y, conforme al art. 140 precitado, surge de la facultad que toda persona tiene para reclamar la reparación del daño causado, la cual responde a la lógica de las excepciones previas; para el suscrito, esta primera dimensión tiene que ver con una visión formal del derecho de acudir a la jurisdicción y parte de la base de comprender, por un lado, que aquel derecho lo ostenta, no solo quien es el titular del derecho subjetivo material afectado,

---

artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.”. Puede consultarse, también: CE S2 sB, auto de 8 de octubre de 2020, exp. 05001-23-23-000-2017-02078-01 MP. C. Palomino.

<sup>5</sup> CE S3, providencia de 25 de septiembre de 2013. MP. E. Gil

<sup>6</sup> CE S3 providencia del 11 de julio de 2019 dentro del expediente 05001-23-31-000-2002-01676-01.

sino que es un derecho independiente de aquel, razón por la cual, el medio de control puede ser ejercido tanto por quien considera que tiene derecho a ser reparado, sin que por ese solo hecho lo tenga, como por quien en realidad tiene tal derecho; por otro lado, en cuanto a la legitimación por *pasiva* de hecho o formal, esta surge de la posibilidad de imputar la causación de la lesión a quien se tiene por demandado, esa atribución, en cuanto al medio de control de reparación directa corresponde, claro, a la entidad autora del daño antijurídico, sin que esa imputación sea suficiente para tenerlo como responsable de aquel daño.

Cuestión distinta es la legitimación en la causa **material**, pues aquella, por activa, comporta una relación intrínseca e inescindible entre la facultad de acudir a la jurisdicción y la titularidad material del derecho reclamado, puesto que, como lo resalta el Consejo de Estado, tal se erige en una condición necesaria para la prosperidad de las pretensiones, y por pasiva, depende entonces de la demostración de que la entidad, a quien se imputa la causa del daño, sea la llamada a responder por aquel; la lectura del art. 140 *ejusdem* lleva a concluir que en materia de reparación directa la legitimación material se deriva del daño y el nexo causal de aquel con la actuación atribuida a la entidad, pues solo aquella, quien lo sufre, estará legitimada materialmente para reclamar y solo quien lo causa con su actuación estará llamada a responder.

A partir de las premisas expuestas, es claro que la entidad demandada – Ministerio de Justicia y del Derecho, al proponer la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, se refiere a la legitimación en la causa *material* pues cuestiona la atribución esencial de responsabilidad que plantea el demandante, al decir que es el INPEC y no el Ministerio a quien se le vincula con los hechos y omisiones que sustentan la demanda y será, en su criterio, a quien le corresponderá atender la eventual condena judicial.

En este caso, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a juicio del suscrito, conserva la legitimación formal en tanto tiene capacidad para intervenir como demandada en la defensa procesal de sus derechos, goza de capacidad para ser parte y concurrir en juicio.

A lo anterior se agrega que, según puede extraerse de la demanda, el Ministerio de Justicia y del Derecho, fue convocado por la parte activa en razón del Convenio interadministrativo de Cooperación n.º 1/2016 suscrito entre el INPEC y el Ministerio, que dispuso que a través de la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional, por intermedio del Distrito Militar n.º 51 de Bogotá, se asignaran al INPEC 1.200 conscriptos para cumplir su Servicio Militar Obligatorio en esa entidad.

No obstante, como es claro, la prosperidad de las pretensiones dirigidas a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho solo podrá determinarse una vez se aborde el estudio de fondo del problema jurídico principal, lo que solo puede hacerse una vez agotada la etapa probatoria y se halle el proceso para dictar sentencia.

En ese orden, se declarará no probada la excepción propuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en tanto previa y se pospondrá la decisión de la excepción de mérito que su argumento comporta.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Posponer el estudio de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva – **material**-, propuesta por la parte demandada – Ministerio de Justicia y del Derecho-, la que se resolverá al dictar sentencia.

**SEGUNDO:** Declarar no probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de hecho o formal propuesta por la parte demandada – Ministerio de Justicia y del Derecho-.

**TERCERO: RECONOCER** personería para actuar al abogado ALFREDO GÓMEZ IRALDO, como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, en los términos y para los efectos del poder conferido (fl. 143).

**CUARTO: RECONOCER** personería para actuar al abogado JAIR JANS GONZÁLEZ RIVERA, como apoderado del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, en los términos y para los efectos del poder conferido (fl. 146).

**QUINTO:** Notificar por estado la presente determinación.

En firme, ingrese al Despacho para proveer.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

-Firmado electrónicamente-  
**MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ**  
**Juez**

-002/I/000-

**Firmado Por:**

**ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA**

Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Radicado: 25269-33-33-001-2018-00062-00  
Demandante (S): JORGE ARTURO PALENCIA GUERRERO  
Demandado (S): MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO E INPEC

---

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: **bca3771588c07abc65b33246c4c2f332c88f66b282299e524237fb1868d98fdc**

Documento generado en 07/04/2021 06:46:03 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**