

República de Colombia



Tribunal Administrativo  
de  
Antioquia

## SALA PRIMERA DE ORALIDAD

**MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

**Medellín, doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013)**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA.</b>
<b>DEMANDANTES:</b>	<b>RUBEN BUESACO QUINAYAS Y OTROS.</b>
<b>DEMANDADOS:</b>	<b>NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL Y OTROS.</b>
<b>RADICADO:</b>	<b>05001-33-33-016-2012-00313-01</b>
<b>PROCEDENCIA:</b>	<b>JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO.</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>SEGUNDA</b>
<b>INTERLOCUTORIO</b>	<b>SPO - 444 - Ap.</b>

**TEMA:** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – Para este caso la excepción debe ser resuelta en la sentencia / **CONFIRMA AUTO.**

Decide el Despacho el recurso de apelación presentado por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL contra la decisión del 7 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Medellín en la audiencia inicial, mediante la cual declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por esta.

### **ANTECEDENTES.**

Los señores RUBEN BUESACO QUINAYAS, ROSALBA JIMENEZ ANACONA, CECILIA CONTRERAS HURTADO, GISETH VALENTINA BUESACO CONTRERAS, HEILIN DAYANA BUESACO INGA, SIMON BUESACO OLIVAR, LORENZA QUINAYAS, LEOPOLDO JIMENEZ CHIMUNJA, LUIS CARLOS BUESACO JIMENEZ, YIME RUDER BUESACO JIMENEZ, JOSEIN BUESACO JIMENEZ y LILIA PAOLA BUESACO JIMENEZ por medio de apoderado

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA.  
DEMANDANTES: RUBER BUESACO QUINAYAS Y OTROS.  
DEMANDADOS: DPS Y OTROS.  
RADICADO: 05001-33-33-016-2012-00313-01

interpusieron demanda a través del medio de control de Reparación Directa contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL; pretendiendo que se les declare administrativa y patrimonialmente responsables y se les condene a indemnizar los daños y perjuicios de todo orden, causados con la muerte del señor Marco Abilio Buesaco Jiménez ocurrido el 21 de julio de 2010.

### **La Providencia Apelada.**

El Juez Dieciséis Administrativo del Circuito de Medellín, el 7 de octubre de 2013 en curso de la audiencia inicial, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social.

Para sustentar la decisión hizo alusión a la sentencia del 28 de julio de 2011 del Consejo de Estado expediente (19753) y manifestó; *"...que en el presente proceso están dados los supuestos fácticos y jurídicos necesarios, para que las entidades demandadas, deban soportar procesalmente hablando, la reclamación de la reparación del daño que la parte demandante dice padecer, con total independencia de la prueba de este, así como, se insiste, de la suerte de las pretensiones, demás excepciones de fondo o argumentos de defensa, propuestos por el Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social y la Policía Nacional, aspectos cuyo análisis se realiza en la sentencia de fondo que ponga fin a la instancia..."*

### **El Recurso de Apelación.**

La apoderada del Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social interpuso recurso de apelación argumentando:

*"...que no esta legitimado en la causa por pasiva, toda vez que, si bien los hechos ocurrieron el 21 de julio de 2010, gran parte de los programas que estaban en cabeza de la antigua Acción Social, luego de ser creado el DPS salieron de su ámbito de competencia y en ese orden de ideas se le*

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA.  
DEMANDANTES: RUBER BUESACO QUINAYAS Y OTROS.  
DEMANDADOS: DPS Y OTROS.  
RADICADO: 05001-33-33-016-2012-00313-01

*dio vida a una serie de entidades denominadas adscritas, las cuales gozan de una autonomía administrativa y patrimonio propio, inclusive para efectos de la representación judicial a partir del 1 de enero de 2012 cada una de esas entidades maneja directamente la competencia de cada una de ellas.*

*Ahora bien, es importante tener en cuenta que el DPS es cabeza de sector eso no significa que tenga que entrar a responder o tener algún tipo de injerencia en el manejo que cada una de las entidades adscritas está manejando verbigracia la Unidad para la Consolidación Territorial.*

*Adicionalmente, es importante tener en cuenta que si bien se hace gran énfasis en que los hechos se presentaron en el 2010, ya dentro de las competencias que maneja la DPS no está el tema de cultivos ilícitos, toda vez, que este tema es de la competencia directa y exclusiva para la Unidad de Consolidación, y que la obligación de seguridad para efectos de las responsabilidades que eventualmente puedan dársele a las entidades demandadas donde esta incluida la DPS no radica en cabeza de esta....”*  
(CD contentivo de la audiencia inicial, minuto 32)

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.**

La legitimación en la causa por el lado activo, es la identidad del demandante con el titular del derecho subjetivo, es decir, con quien tiene vocación jurídica para reclamarlo y, por el lado pasivo, es la identidad del demandado con quien tiene el deber correlativo de satisfacer el derecho<sup>1</sup>. La legitimación es, por lo tanto, un presupuesto material de la sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado<sup>2</sup>.

Con relación al tema de la legitimación en la causa, la sección segunda del Honorable Consejo de Estado, en sentencia del 25 de marzo de 2010

---

<sup>1</sup> 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”.

<sup>2</sup> Sentencia de 1º de marzo de 2006, exp. 15.348.

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA.  
DEMANDANTES: RUBER BUESACO QUINAYAS Y OTROS.  
DEMANDADOS: DPS Y OTROS.  
RADICADO: 05001-33-33-016-2012-00313-01

expediente 05001-23-31-000-2000-02571-01 (1275-08), MP Dr.  
GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, sostuvo:

*"...En reciente jurisprudencia, esta Corporación ha manifestado en cuanto a la 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 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, 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.** 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 formula 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..."** **Negrita intencional***

Así las cosas, 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. Es pues, un asunto sustancial.

Ahora, si bien es cierto que la legitimación en la causa es un asunto sustancial, y los asuntos de este tipo por regla general deben ser decididos en la sentencia, también lo es que la ley 1437 de 2011 en su artículo 180, con la finalidad de evitar sentencias inhibitorias, consagró la facultad – deber para el Juez de dar por terminado el proceso en la primera audiencia, si encuentra que no existe legitimación en la causa, bien por activa o bien por pasiva.

Sin embargo, se debe precisar, que no en todos los casos la legitimación en la causa debe aparecer probada para la audiencia inicial, porque como

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA.  
DEMANDANTES: RUBER BUESACO QUINAYAS Y OTROS.  
DEMANDADOS: DPS Y OTROS.  
RADICADO: 05001-33-33-016-2012-00313-01

se dijo esta es un presupuesto de la sentencia de fondo, lo que ocurre es que hay casos en los cuales, la falta de legitimación aparece clara incluso desde la demanda y no tiene sentido tramitar todo el proceso, cuando esa situación puede remediarse a tiempo; y el caso típico, es cuando se demanda a un entidad diferente a aquella que expidió el acto.

Es claro, que la facultad a que se hace mención, no es para cuando no se encuentra probada la legitimación en la causa en la primera audiencia, sino para cuando es claro en la primera audiencia que no hay legitimación en la causa.

En el caso concreto, la parte demandante pretende que se declaren administrativa y patrimonialmente responsables al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL, por la muerte del señor Marco Abilio Buesaco Jiménez ocurrido el 21 de julio de 2010 en el Municipio de Tarazá (Antioquia) a manos de grupos al margen de la ley, cuando se desempeñaba como erradicador manual de cultivos ilícitos en el programa de erradicación de cultivos ilícitos de la Presidencia de la República que correspondía a la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Posteriormente, el DPS propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual el Juez de primera instancia declaró no probada, decisión fue apelada por la entidad.

Visto lo anterior, considera el Despacho que no hay lugar a declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL en esta etapa procesal, pues al parecer y así lo señala la parte actora en la demanda el señor Marco Abilio Buesaco fue asesinado ejerciendo la labor de erradicación manual de cultivos ilícitos en cumplimiento de un programa desarrollado por Acción Social, entidad que se transformó en la DPS.

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA.  
DEMANDANTES: RUBER BUESACO QUINAYAS Y OTROS.  
DEMANDADOS: DPS Y OTROS.  
RADICADO: 05001-33-33-016-2012-00313-01

Así mismo, del material hasta ahora arrimado al expediente, no se pueden inferir elementos de juicio que indiquen si hay o no responsabilidad por parte del ente accionado, por lo que se ajustó a los lineamientos jurisprudenciales la decisión del A quo de dejar esta excepción para ser resuelta en la sentencia, pues como se desprende en el presente asunto no se puede establecer de plano que haya una falta de legitimación en la causa por pasiva de hecho -que es la que podría considerarse en la audiencia inicial-, porque como ya se mencionó, no hay certeza en esta etapa del proceso si el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, tiene algún tipo de responsabilidad, bien sea por acción u omisión, y esto precisamente debe ser el tema que se aborde en la sentencia.

Cosa diferente será que una vez agotada la etapa probatoria, se encuentre acreditado que efectivamente no es el DPS el sujeto procesal al que se le pueda abonar algún tipo de responsabilidad por la muerte del señor Marco Buesaco y sea procedente declarar probada la excepción, pero se reitera, en la sentencia cuando se haga la valoración probatoria del caso.

Sean las anteriores consideraciones suficientes para **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, que decidió declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el DPS.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la decisión del 7 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Medellín en curso de la audiencia inicial del proceso de la referencia, mediante la cual se declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA.  
DEMANDANTES: RUBER BUESACO QUINAYAS Y OTROS.  
DEMANDADOS: DPS Y OTROS.  
RADICADO: 05001-33-33-016-2012-00313-01

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**  
**MAGISTRADO**