



**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
LISTADO DE ESTADOS**

MAGISTRADO PONENTE Dr. ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

ESTADOS 12 DE FEBRERO DE 2021 – SISTEMA ORAL

RADICACIÓN	MEDIO DE CONTROL	PARTES	CLASE DE PROVIDENCIA/AUTO	FECHA DEL AUTO
2021-00042	CONTROL DE LEGALIDAD	DECRETO: nº. 0009 del 04de FEBRERO DE 2021 EXPEDIDO POR EL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PUERTO CAICEDO (PUTUMAYO)	AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO	09 DE FEBRERO DE 2021
2020-00031 (9621)	ACCIÓN DE GRUPO	DEMANDANTE: EDGAR LORENZO RIASCOS LÓPEZ Y OTROS - DEMANDADAS: NACIÓN –MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO –FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONVIVIENDA –UNIÓN TEMPORAL UT VIP NARIÑO –DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN –EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – EN TERRITORIO.	DECIDE APELACIÓN DE AUTO	10 DE FEBRERO DE 2021

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201 DEL C.P.A.C.A. SE NOTIFICA ESTAS PROVIDENCIAS HOY 12 DE FEBRERO DE 2021.


OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
 Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

En las páginas subsiguientes encuentra los autos notificados el día de hoy.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, nueve (09) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN: 52001-23-33-002-2021-0042
**DECRETO: n°. 0009 del 04 de FEBRERO DE 2021 EXPEDIDO
POR EL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE
PUERTO CAICEDO (PUTUMAYO)**

PROVIDENCIA QUE SE ABSTIENE DE AVOCAR CONOCIMIENTO

La Oficina Judicial de Pasto, mediante correo electrónico asignó para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA, el Decreto n°. 009 del 04 de febrero de 2021 "Por medio del cual se adoptan medidas y acciones administrativas y de policía de carácter transitoria, articuladas con el gobierno nacional tendientes a mitigar el riesgo de contagio con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (Covid-19) en el Municipio de puerto Caicedo, Departamento del Putumayo"

Visto el informe secretarial que antecede, analiza la Sala si es posible realizar el control automático de legalidad al que se refieren los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 137 de 2004, respecto del documento que por reparto se ha asignado al Despacho n° 002 del Tribunal Administrativo de Nariño.

ANTECEDENTES

Con base en los anuncios de la Organización Mundial de la Salud sobre la pandemia que se presenta por el denominado COVID - 19, el gobierno nacional adoptó el estado de emergencia económica, social y ecológica al que se refiere el artículo 215 de la Constitución Nacional, en procura de tomar las medidas que corresponden, tendientes a contener los efectos de la enfermedad.

De conformidad con las normas mencionadas:

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren*

de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

(...).

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...).

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”.

Significa lo anterior, que es de competencia del H. Tribunal Administrativo de Nariño ejercer el control automático de legalidad sobre los actos administrativos a los que se refieren las normas que se transcribieron, que expidan las autoridades territoriales de Nariño y Putumayo.

Para que un acto de la administración pueda ser objeto de este tipo de control, se hace necesario que se trate realmente de medidas de carácter general que se emitan como consecuencia de su función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

El análisis del **Decreto n° 009 del 04 de febrero de 2021** permite concluir, que si bien en su texto se establecen medidas relacionadas con el acontecimiento que generó que se expidieran los decretos correspondientes con los cuales se declaró el estado de excepción a nivel nacional, lo cierto es que en el mencionado acto la administración municipal de **Puerto Caicedo (P)** no ejecutó, ni desarrolló alguno de los decretos legislativos que se emitieron por virtud de los estados de excepción declarados, pues su contenido corresponde a la aplicación de las facultades propias de la administración, es decir, que no se trata de la ejecución de los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional, sino del desarrollo de las funciones y competencias que la constitución y la ley asignan a las autoridades territoriales, a efectos de hacer cumplir el ordenamiento jurídico, en especial las que le confiere el numeral 2 del artículo 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, y la Ley 1801 de 2016

Significa lo anterior, que el acto administrativo objeto del presente análisis no se puede someter al control inmediato de legalidad, pues no contiene los presupuestos para ello, en tanto no desarrolla o ejecuta el contenido de los decretos legislativos que, en virtud del estado de excepción, ha expedido el gobierno nacional.

Toda vez que el acto que correspondió en reparto no es pasible del enunciado control, se declarará improcedente y se ordenará el archivo del proceso.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del medio de control que se establece en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto del **Decreto n° 009 del 04 de febrero de 2021** emitido por la administración municipal de **Puerto Caicedo (P)**.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes, en el evento que sea demandado.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada al Municipio de Puerto Caicedo (P) y publicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO. - Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

San Juan de Pasto, diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN GRUPO
RADICACIÓN: 52001 23 33 005 2020-0031 (9621)
DEMANDANTE: EDGAR LORENZO RIASCOS LÓPEZ Y OTROS
DEMANDADAS: NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA – UNIÓN TEMPORAL UT VIP NARIÑO – DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN – EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO.

PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A, corresponde a esta Corporación decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del llamado en garantía Consorcio PVG, contra la providencia de fecha 11 de diciembre de 2020, proferida por el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, por medio de la cual se negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por dicho Consorcio.

I. ANTECEDENTES

1.- El señor **EDGAR LORENZO RIASCOS LOPEZ Y OTROS**, a través de apoderado judicial presentó Acción de Grupo contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA – UNIÓN TEMPORAL UT VIP NARIÑO – DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN – EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO**, misma que fue asignada por reparto al **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, quien mediante providencia de fecha 11 de Diciembre de 2020, decidió negar la excepción

de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el llamado en garantía; Consorcio PVG (Anexo 58 expediente digital).

2.- El apoderado judicial de la parte demandante el día 16 de diciembre de 2020, interpone recurso de apelación contra la decisión proferida por el Juzgado, (anexo 61 y 62), el cual se encuentra debidamente sustentado, mismo que fue concedido por ser procedente en los términos de ley.

3.- El recurso fue asignado a este Despacho mediante acta individual de reparto de fecha 01 de febrero de 2021, siendo puesto a disposición el día 01 de febrero de 2021, para lo de su competencia (Anexo 70 y 71 expediente electrónico).

II.- EL AUTO APELADO

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto (N), decidió negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Consorcio PVG, teniendo como base los siguientes argumentos que se sintetizan y resumen a continuación: (Anexo 58 expediente digital).

Indica el Juzgado de instancia:

*“Por otro lado, frente a la excepción formulada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Consorcio PVG de **FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA**; sustentada en no ser la parte legitimada por no tratarse de un asunto de sus funciones, y por la falta de capacidad para ser parte, respectivamente.*

Respecto a la legitimación, en la causa se percibe desde dos aspectos: la legitimación de hecho y material, frente a la última el Consejo de Estado:

“La legitimación material responde al criterio de efectividad, esto es, a la participación real de las personas en la situación jurídica (acto, hecho, conducta etc.) que da origen a la demanda, sin importar si accionó o no, para el caso del demandante, o si fue demandado o no, cuando se trata de la parte pasiva”.

La excepción se denegará debido a que está sustentada en causal de falta de legitimación material, que debe ser estudiada a fondo luego del debate probatorio y jurídico para decidirse en sentencia”.

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Manifiesta el apoderado judicial que el motivo de disenso con la decisión adoptada por el Juzgado de origen se centra en: (Folios 36 a 38).

“(…)

En el caso de la excepción presentada por el suscrito no resulta aplicable el concepto por el cual se denegó, en razón a que no se trata de cuestionar la legitimación material, sino la de hecho.

La legitimación en la causa de hecho es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta, en la demanda y de la notificación de ésta al demandado. Se refiere entonces a la capacidad jurídica procesal de las partes.

En el presente caso, como claramente quedó planteado en el escrito correspondiente, lo que se cuestionó es la capacidad para ser parte de los consorcios, como lo es mi mandante, en esta clase de procesos, en los que se aplica el C.G.P. por expresa remisión legal.

Así las cosas, la providencia en mención deberá ser revocada con base en los argumentos expuestos en la sustentación de la excepción, ya que mi mandante, por tratarse de un consorcio, no tiene la capacidad procesal para ser parte dentro del proceso (legitimación en la causa de hecho), con lo cual queda desvirtuada, sin más consideraciones, la argumentación con base en la cual se negó la prosperidad de la excepción propuesta por el suscrito en el sentido indicado.

(...)"

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la apelación previa las siguientes:

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Examinados los argumentos consignados por la señora juez y el apelante, la Corporación ha establecido para dar solución al presente asunto, el siguiente:

1.- PROBLEMA JURÍDICO PRINCIPAL

¿Le asiste razón o no al Juzgado de primera instancia al negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por **el Consorcio PVG**?

Para dar solución al problema jurídico planteado, es necesario entrar a determinar si la excepción propuesta por el llamado en garantía; Consorcio PVG, se enmarca dentro de la legitimación material como precisó el Juzgado o de hecho como argumenta el apelante.

Al respecto cabe precisar que 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. La legitimación es, por lo tanto, un presupuesto material de la sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado¹.

Con relación al tema de la legitimación en la causa, la sección segunda del Honorable Consejo de Estado², sostiene:

*“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...***”(Subrayado por la Corporación).

Colorario a lo anterior, queda claro que la legitimación en la causa no es un presupuesto procesal, en razón de que no afecta el procedimiento, más bien es la relación jurídico material que existe entre el demandante y quien debe ser demandado. Considerándose en un asunto sustancial.

Ahora bien, a juicio de la Sala le asiste razón al Juez *A quo* al negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, bajo el argumento que al estar sustentada en causal de falta de legitimación material, debe ser estudiada a fondo luego del debate probatorio y jurídico para decidirse en sentencia, así las cosas, no le asiste razón al apelante, toda vez confunde la falta de legitimación en la causa que debe existir entre el demandante y el demandado y la que debe existir entre el demandado y el llamado en garantía, pues esta legitimación en la causa por

¹ Sentencia de 1o de marzo de 2006, exp. 15.348.

² Consejo de Estado sección segunda, en sentencia del 25 de marzo de 2010, expediente 05001-23-31-000-2000-02571-01 (1275-08), MP Dr. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN.

pasiva debe entenderse como la relación con el demandado llamante que en este caso es la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial “ENTerritorio.

Esta legitimación en la causa por pasiva del llamado en garantía se da cuando tiene una relación sustancial, ya sea contractual o legal con el llamante, con base en la cual afirma el llamante tener derecho a que el llamado le pague todo o parte de lo que le corresponda cancelar en el evento de una sentencia condenatoria, facultad otorgada por el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual no es de recibo para esta Corporación el argumento del llamado en garantía, al afirmar que como Consorcio no tiene la capacidad procesal para ser parte dentro del proceso, porque no está legitimado en la causa de hecho.

Así las cosas, se tiene que si bien el Consorcio PVG, no es parte demandada ni demandante en el proceso de la referencia, ha sido llamado como tercero interviniente, por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial “ENTerritorio”, para que haga parte del proceso ante una posible condena, en virtud del vínculo contractual entre ENTerritorio y el llamado en garantía, respecto de la suscripción de una póliza en beneficio de dicha entidad, tal y como se estudió en la providencia de fecha 28 de agosto de 2020, por medio de la cual el Juez de primera instancia aceptó el llamamiento en garantía.

En consecuencia, avizora esta Corporación que, hasta este momento procesal, existe un vínculo contractual entre el llamado en garantía y el demandado, en tal sentido solo puede determinarse a partir del estudio del debate probatorio y jurídico, si eventualmente podría quedar atado por la sentencia que resuelva de fondo el litigio a responder por los perjuicios a que sea condenado su convocante.

Son entonces dos los conflictos que deberán resolverse en la sentencia: en primer lugar, el conflicto principal existente entre el demandante y demandado y en caso de acogerse las pretensiones, deberá también resolverse el conflicto accesorio que se plantea entre la entidad demandada principal y las entidades que ésta llamó en garantía.

En ese estado de cosas, se comparte el tratamiento brindado por la señora Jueza, en el sentido de negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Consorcio PVG, y diferir su resolución al momento de proferir sentencia.

Con el tratamiento anterior se brinda una respuesta positiva al problema jurídico principal planteado, se comparte lo expuesto por el Juzgado de primera instancia y no lo expuesto por el señor abogado del llamado en garantía en su recurso de apelación.

2.- COSTAS

Habida cuenta que el recurso de apelación se resuelve de manera desfavorable por quien lo instauró, al tenor de lo dispuesto en el artículo 365-1 del

CGP se lo condenará en costas, las cuales por el juzgado de origen se liquidarán en debida forma.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión.

RESUELVE

PRIMERO. - CONFIRMAR la providencia de fecha 11 de diciembre de 2020, proferida por el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, por medio de la cual se denegó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el llamado en garantía - Consorcio PVG.

SEGUNDO. - CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte apelante de conformidad con lo preceptuado en el artículo 365 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, liquidación se efectuará por el juzgado de origen.

TERCERO. - EJECUTORIADA esta providencia por secretaría de la Corporación se realizarán las respectivas desanotaciones del libro radicador correspondiente y luego remitirá el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado