

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA
SALA DE DECISIÓN NO. 4

PROCESO No. 76001-33-33-016-2017-00107-01
DEMANDANTE PEDRO NEL GARCIA SANCHEZ (delpa123@hotmail.com)
DEMANDADO NACION- MINTRANSPORTE (dtvalle@mintransporte.gov.co),
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI (buzonjudicial@ani.gov.co), UNION
TEMPORAL DESARROLLO VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA (utdvvcc@hotmail.com)
LLAMADA EN GARANTIA ALLIANZ SEGURO S.A (lfq@gonzalezfuzmanabogados.com,
Luis.gonzalez@cable.net.co, alj@gonzalezguzmanabogados.com)
MEDIO DE CONTROL REPARACION DIRECTA
AUTO

ASUNTO FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA

Santiago de Cali, Once (11) de noviembre de Dos Mil Veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DOCTORA LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

Procede esta Corporación en Sala Jurisdiccional de Decisión No. 4 a resolver sobre el Recurso de **APELACIÓN** que fuera interpuesto oportunamente por el representante judicial del MINISTERIO DE TRANSPORTE, contra el **auto interlocutorio No. 162 del 4 de marzo de 2019**, proferido dentro de la audiencia inicial por el **JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI**, mediante la cual se dispuso **DIFERIR LA RESOLUCIÓN DE LA EXCEPCION MIXTA DE FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA**, propuesta por la mencionada entidad dentro del proceso adelantado por medio de apoderado por el señor **PEDRO NEL GARCIA SANCHEZ** en ejercicio del medio de control de **REPARACION DIRECTA**, consagrada en el artículo 140 del CPACA.

ANTECEDENTES PROCESALES

Se solicita en la demanda reseñada que mediante sentencia de mérito esta jurisdicción se pronuncie sobre las siguientes,

P R E T E N S I O N E S:

PRIMERA: Que se declare que la NACIÓN-MINISTERIO DE TRANSPORTE, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, OBRA MALLA VIAL DEL CAUCA son administrativamente responsables por la acción y omisión en la adquisición del terreno

denominado predio LOS CHANCOS y que hace parte de la propiedad denominada LOS CHANCOS, según escritura pública que se protocolizó mediante certificado de tradición con No. De matrícula 17835, en el que, entre otras anotaciones, se inscribe demanda sobre cuerpo cierto proceso divisorio, como medida cautelar, de VARELA ALMA ROCIO a SUBVIELA CARMEN CAICEDO PECHENE.

SEGUNDA: Que se ordene la extinción de la relación jurídica nacida entre los señores MONTES CAICEDO XIOMARA FERNANDA y MONTES CAICEDO CAMILO FERNANDO, hijos de la señora SUBVIELA CAMACHO PECHENE, con las demandadas MINISTERIO DE TRANSPORTE, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, OBRA MALLA VIAL DEL CAUCA, y que tuvo su génesis en el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-17835, con el cual se abriera como mejora ante la Notaría de DAGUA, el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-240547 sobre el mismo terreno, y posterior a ello y como maniobra de la señora PECHENE, se cerró este último y se apertura folio de matrícula inmobiliaria de mejoras No. 270-861878, sobre el cual las demandadas hicieron compromiso de compra a los hijos de la señora SUBVIELA PECHENE, desconociendo las acciones judiciales del actor para adquirir de la jurisdicción el reconocimiento de su derecho de posesión hoy cercenado con el negocio jurídico que se señala como Resolución 1155 del 3 de julio de 2015 MINISTERIO DE TRANSPORTES, ESPECIFICACIÓN: 0455 OFERTA DE COMPRA EN BIEN URBANO MALLA VIAL DEL CAUCA Y TRAMO 7 MEDIA CANOA LOBOGUERRERO SECTOR 1 LOBOGUERRERO LA SERRANIA SOBRE UN AREA DE 150 M2, EL INMUEBLE QUEDA POR FUERA DEL COMERCIO, PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO... DE AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI A MONTES CAICEDO XIOMARA FERNANDA A MONTES CAICEDO CAMILO FERNANDO.

TERCERA: Que se condene al pago de los daños y perjuicios materiales, morales y de todo orden a las demandadas, y se ordene la debida indemnización pecuniaria al actor, ante el desconocimiento de la administración frente a los derechos que estaban siendo debatidos en la instancia judicial respectiva cercenando toda posibilidad jurídica suya, pues a la fecha se hace imposible la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento del derecho.

LA DECISIÓN RECURRIDA

Dentro de la audiencia inicial celebrada en este proceso con fecha 4 de marzo de 2019, el Juez Dieciséis Oral Administrativo del Circuito de Cali, mediante Auto Interlocutorio No. 160 defirió la resolución de la excepción de FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA para el fondo del asunto, propuesta por las entidades demandadas, por cuanto cada una en particular alega no ser la causante del daño, no estar en sus funciones la de ejecutar y

adelantar obras de construcción o reconstrucción, y los efectos de la nulidad del contrato adicional No. 13 al contrato de concesión No. 005 de 1999 suscrito entre el INCO hoy ANI.

Aduce el A Quo que, al revisar los documentos acompañados con la demanda y su contestación, se advierte que la Resolución No. 1155 de julio 3 de 2015, el MINISTERIO DE TRANSPORTE -AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI formularon oferta de compra a los propietarios del predio que dio lugar al litigio, esto es, a los señores CAMILO FERNANDO y XIOMARA FERNANDA MONTES CAICEDO, negociación que terminó con la venta del predio para la realización del proyecto de construcción; así como que el mismo fue entregado a la ANI y éste a su vez le hace entrega material a la UNION TEMPORAL DESARROLLO VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA, lo que indica que, tanto la NACION, como la ANI y la UNION TEMPORAL participaron en la negociación y los fines de la adquisición del predio, por el que hoy se reclaman perjuicios.

RECURSO DE APELACIÓN

POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

Esta parte, presenta recurso de apelación en la audiencia inicial, para lo cual se apoya en las funciones que le corresponden por ley, sobre diseño de políticas, y emisión de normas de planeación, pero no ejecuta obras, en cambio, las demás entidades demandadas pese a encontrarse adscritas al mismo, gozan de autonomía y de funciones diferentes; motivo por el cual, insiste en que debe ser excluida de este proceso, declarando probada la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

TRAMITE DEL RECURSO

Mediante Auto No. 162 de fecha 4 de marzo de 2019, fue concedido en el efecto suspensivo el recurso interpuesto, y aunque en el acta de la audiencia se dejó constancia de que quien recurría era la ASEGURADORA ALLIANZ SEGUROS S.A., contra la decisión que negó la excepción previa de cláusula compromisoria, sin embargo, en el oficio visible a folio 374 del cuaderno principal, mediante el cual se remite el expediente para la resolución de un recurso, se advierte que el aludido Auto concedió el recurso propuesto por la apoderada del MINISTERIO DE TRANSPORTE contra la decisión de diferir la resolución de la excepción mixta de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, motivo por el cual en esta instancia se entenderá subsanado el error y se decidirá de fondo sobre el mismo.

ANALISIS DE FONDO

1.- COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la decisión adoptada en la audiencia inicial de fecha 4 de marzo de 2019, mediante la cual se definió la decisión sobre la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, propuesta por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 180 del CPACA.

2.- CONFLICTO JURÍDICO

En esta instancia la controversia se contrae a definir si tal como lo decidió el A Quo debía diferirse la decisión sobre la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, propuesta por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, debido a que algunos documentos que fueron aportados al plenario dan cuenta de su intervención en la actuación cuestionada por los actores; o si por el contrario, tal como lo sostiene el recurrente las entidades que realizaron la negociación controvertida por la demanda, si bien son adscritas a dicha entidad, lo cierto es que son autónomas e independientes, razón por la cual, debe desvincularse a la entidad que representa desde este momento procesal.

3.- SOBRE LA LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA

Ha sostenido el Consejo de Estado¹ que 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, de suerte 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.

¹ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 68001-23-31-000-2008-00607-01(54864). Actor: EUNILCE MARÍN SAAVEDRA. Demandado: NACIÓN- RAMA JUDICIAL Y OTROS.

4.- CASO CONCRETO

Debe anotarse inicialmente que la entidad demandada NACION-MINISTERIO DE TRANSPORTE, en su escrito de contestación de demanda, aparte de oponerse a la prosperidad de las pretensiones, formuló las siguientes excepciones: FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA y la de INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL ENTE DEMANDADO.

En cuanto a la primera de las mencionadas, manifestó la citada entidad que con fundamento en los Decretos 2171 de 1992 y 87 de 2011, así como en la ley 103 de 1993, el supuesto daño por el que se reclama reparación, no le es imputable, por cuanto no existe un nexo causal de los hechos relatados en la demanda, ni en lo material, ni en lo jurídico.

Sostiene además que, en este caso, no puede declararse responsable al MINISTERIO DE TRANSPORTE, por cuanto no le corresponden labores de construcción, mantenimiento y reparación, de vías o puentes en el país, así como su señalización, ya que todo ello es de competencia de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI (anteriormente INCO) y al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, así como también de los DEPARTAMENTOS o MUNICIPIOS.

En la demanda, aunque se cita como demandada a la NACION-MINISTERIO DE TRANSPORTE, realmente no se consagra ningún argumento que permita establecer su legitimación de hecho y material con los hechos por los cuales reclaman los actores indemnización, no obstante el A Quo en la providencia recurrida difiere su decisión respecto de la excepción propuesta, bajo la consideración de que los documentos aportados al proceso dan cuenta de su participación en la negociación realizada para adquirir un predio sobre el cual el actor reclama el 50% de derechos de propiedad.

Para efectos de la decisión que en esta instancia se adoptará, se destacan los siguientes documentos:

- La Resolución 1155 del 3 de julio de 2015, proferida por el Vicepresidente de Planeación, riesgos y entorno de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, mediante la cual se formula una oferta de compra y se determina la adquisición de un inmueble con destino a la obra Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, tramo 7 MEDIACANOA, Sector 1, LOBOGUERRERO – LA SERRANIA, Subsector LOBOGUERRERO, con destino a los señores CAMILO FERNANDO MONTES CAICEDO y XIOMARA FERNANDA MONTES CAICEDO, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley 388 de 1997 y la ley 1742 de 2014. (Folios 164 a 185 del

cuaderno principal).

- El contrato de promesa de compraventa de un inmueble para el desarrollo y ejecución de la malla vial del Valle del Cauca y Cauca, suscrito el 16 de septiembre de 2015, entre la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI y los señores CAMILO FERNANDO MONTES CAICEDO y MARIA FERNANDA MONTES CAICEDO, identificado con las fichas prediales Nos. 113601200-1-104 y 113601200-1-104-1 elaboradas el 26 de enero de 2015 por la UNION TEMPORAL DESARROLLO VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA, predio denominado K2 2-184 ubicado en el corregimiento de LOBOGUERRERO, municipio de DAGUA, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 370-861878 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali. (Folios 186 a 194 del cuaderno principal).
- Escrito de fecha 3 de septiembre de 2015, dirigido a la OBRA MALLA VIAL DEL CAUCA tramo 7 Mediacanoa-Loboguerrero por la apoderada del actor mediante el cual informa de los siguientes hechos que podrían afectar la negociación realizada sobre el predio al que se refieren los documentos anteriores: a) Que el señor PEDRO NEL GARCÍA SANCHEZ adquirió el 50 % de un predio ubicado en la zona urbana del corregimiento de LOBOGUERRERO a la señora ALMA ROCIO VARELA REINA, así como la mejora en el él construida, de matrícula 370-17835; b) Que la señora SUBVIELA CAICEDO PECHENE se ha presentado como la única propietaria del predio, desconociendo los derechos del citado señor GARCIA SANCHEZ, y que no se trata de dos predios diferentes sino de uno solo; c) Que en una maniobra fraudulenta, los hijos de la señora SUBVIELA CAICEDO PECHENE se presentan como únicos dueños del referido predio que fue ofertado para compra por el consorcio malla vial del Cauca, ocultando actuaciones adelantadas ante algunas instancias judiciales, tales como, la medida cautelar de embargo especial, dictada por la Fiscalía 28 seccional de la ley 600. (Folios 197 a 202 del cuaderno principal).
- Acta de recibo y entrega de predios de fecha 16 de septiembre de 2015, en la que se deja constancia de la entrega del predio de matrícula inmobiliaria No. 370-861878 de parte de CAMILO FERNANDO MONTES CAICEDO y XIOMARA FERNANDA MONTES CAICEDO al Coordinador del grupo interno de trabajo predial de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA y a la abogada Coordinadora de Gestión predial de la UNION TEMPORAL DEL DESARROLLO VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA. (Folios 257 y 258 del cuaderno principal).

La decisión recurrida será revocada en esta instancia, por las siguientes razones:

1.- La ley 101 de 2000 establece en su artículo 2º, como funciones generales del MINISTERIO DE TRANSPORTE las de la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos en materia de tránsito, transporte y su infraestructura.

2.- Igualmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 4165 de 2011, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, y se encuentra adscrita al Ministerio de Transporte.

Igualmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º, ibídem, le corresponde a dicha entidad, entre otras, las siguientes competencias: planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional.

3.- En las normas en mención, se establece que la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, como ente descentralizado, se encuentra adscrito al MINISTERIO DE TRANSPORTE, lo que no implica el ejercicio de un control jerárquico de parte de este respecto de la actuación de aquella, sino meramente un control de tutela frente a las políticas generales, tal como lo establece el artículo 68 de la ley 489 de 1998.

4.- En este caso, de la demanda ni de la documentación allegada al proceso, se establece alguna participación del MINISTERIO DE TRANSPORTE en la negociación que dio origen al contrato de compraventa celebrado entre la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA y los señores CAMILO FERNANDO MONTES CAICEDO y XIOMARA FERNANDA MONTES CAICEDO, respecto del predio con matrícula inmobiliaria No. 370-861878, sobre el cual reclama derechos de propiedad el señor PEDRO NEL GARCIA SANCHEZ.

De los hallazgos anteriores, no se aprecia ningún hecho que permita deducir una legitimación en la causa por pasiva del MINISTERIO DE TRANSPORTE en este caso, no sólo por las funciones que legalmente le asisten, sino en razón de la autonomía de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, entidad que fue la encargada de la compra del predio sobre el cual reclama derechos el actor, con destino a la OBRA MALLA VIAL DEL CAUCA.

Por lo expuesto, se revocará la decisión recurrida, para en su lugar, declarar probada la

excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del MINISTERIO DE TRANSPORTE, y ordenar su desvinculación del proceso.

En consecuencia, el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, en Sala Jurisdiccional de Decisión número cuatro (4), administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO. – REVOCAR el auto interlocutorio No. 162 del 4 de marzo de 2019, proferido dentro de la audiencia inicial por el JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI, mediante la cual se dispuso DIFERIR LA RESOLUCIÓN DE LA EXCEPCION MIXTA DE FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA, para en su lugar, **DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, y se ordena su desvinculación definitiva del proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. – Reconocer personería jurídica a la Dra. **MARIA CAMILA TABARES GUZMAN**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 1.113.649.787, portadora de la tarjeta profesional No. 220.664 del CSJ, para que represente los intereses de la UNION TEMPORAL DESARROLLO VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUC – UTDVVCC, en los términos del poder a ella otorgado visible a folio 378 del cuaderno principal.

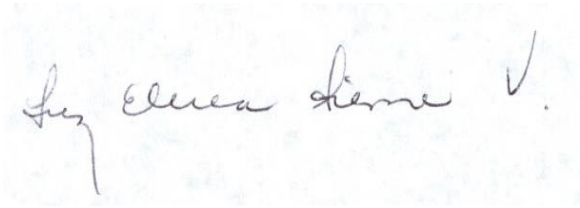
TERCERO: Aceptar la renuncia al poder otorgado a la Dra. **CARMEN KARINA CAICEDO LANDAZURU**, por la NACION – MINISTERIO DE TRANSPORTE, de acuerdo con el memorial visible a folio 382 del cuaderno principal.

CUARTO: Una vez en firme este proveído, procédase por secretaría a devolver el expediente al Juzgado de Origen, para la continuación del trámite del presente proceso.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.

Discutido y aprobado en Sala Jurisdiccional de Decisión número Cuatro (4) efectuada a la fecha.

La Magistrada,

A handwritten signature in black ink on a light blue textured background. The signature reads "Luz Elena Sierra V." in a cursive script.

LUZ ELENA SIERRA VALENCIA