

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SESENTA Y CUATRO (64) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ - SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

JUEZ	Magda Cristina Castañeda Parra
Ref. Expediente	110013343-064-2019-00127-00
Demandante	Byron Joseph Barrios Navarro y otros
Demandado	Unidad Nacional de Protección y otros

RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

Encontrándose el expediente al Despacho correspondería a este Juzgado proveer sobre la fijación de la fecha para la audiencia inicial, sino fuese porque el Decreto Legislativo 806 de 2020 y la Ley 2080 de 2021 establecieron nuevas reglas procesales para la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entre otras, en lo que tiene que ver con el trámite de las excepciones; por lo que es necesario definir la aplicabilidad de las nuevas disposiciones procesales al caso en concreto.

ANTECEDENTES

Con la finalidad de ejercer su derecho de contradicción y defensa, la Unidad Nacional de Protección, Nación- Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa- Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación, contestaron oportunamente la demanda y propusieron las siguientes excepciones previas, a las que más adelante referirá esta providencia de manera detallada.

En la contestación de la demanda presentada el 13 de enero de 2021, (fl. 217) la parte demandada **Unidad Nacional de Protección** propuso como excepciones previas la **falta de legitimación material en la causa por pasiva.**

En la contestación de la demanda presentada el 19 de enero de 2021, (fl. 219-222) la parte demandada **Ministerio del Interior** propuso como excepciones previas la de **falta de legitimación en la causa por pasiva** y la de **Ineptitud sustancial de la demanda.**

En la contestación de la demanda presentada el 21 de enero de 2021, (fl. 227-228), la parte demandada **Fiscalía General de la Nación** no propuso excepciones previas que deban ser resueltas en esta etapa procesal.

En la contestación de la demanda presentada el 25 de enero de 2021, (fl. 229) la parte demandada **Ministerio de Defensa- Policía Nacional** propuso como excepción previa la **falta de legitimación en la causa por pasiva.**

CONSIDERACIONES

La versión original del CPACA, en su artículo 180 señalaba, que en el curso de la audiencia inicial, el juez o Magistrado Ponente resolvería «sobre las excepciones previas y las [mixtas] de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva» y, que de requerirse la práctica de pruebas para poder emitir un pronunciamiento al respecto, se suspendería la diligencia para recaudarlas por un término máximo de 10 días, tras el cual se reanudaría la audiencia y se decidiría la respectiva excepción. Así mismo, la norma establecía que el auto que decidiera sobre las excepciones sería susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.

Este panorama normativo cambió radicalmente luego de la expedición del Decreto Legislativo 806 de 2020 y de la Ley 2080 de 2021, como pasa a explicarse:

EL TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES EN EL DECRETO LEY 806 DE 2020.

El artículo 12 del Decreto Ley 806 de 2020 señaló, que durante los dos años siguientes a su expedición, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo las excepciones se tramitarían de la siguiente manera:

«Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez; subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.» (Subrayado fuera del texto).

EL TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES EN LA LEY 2080 DE 2021.

Ahora bien, en lo que respecta al trámite y decisión de las excepciones en el proceso contencioso administrativo, el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, de manera tácita derogó el artículo 12 del Decreto Ley 806 de 2020 antes comentado, y de forma expresa, modificó el artículo 175 del CPACA, para agregarle a éste último un segundo párrafo, del siguiente tenor:

«Artículo 175. Contestación de la demanda. Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:

(...)

Parágrafo 2º. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A»

Se insiste, que de acuerdo con la versión original del CPACA, artículo 180, numeral 6, las excepciones previas debían ser resueltas en el marco de la audiencia inicial. Pero, a partir de la expedición de la Ley 2080 de 2021,⁴⁹ artículo 38, como viene expuesto, las excepciones previas se decidirán atendiendo al procedimiento establecido en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, es decir, a través de un auto por escrito, antes de la audiencia inicial.

El caso concreto.

En el presente asunto, se tiene que en vigencia del texto original de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la demanda que origina la presente causa judicial, fue admitida. De igual modo, se tiene que también en vigencia de la versión original del CPACA, las entidades demandadas contestaron la demanda; la Secretaría del Despacho dio traslado de las excepciones formuladas por las entidades.

Por lo anterior, como quiera que en el proceso de la referencia lo que sigue es la fijación de fecha y hora para la realización de la audiencia inicial, y que no hay términos corriendo, ni trámite o diligencia alguna iniciada que esté pendiente de resolución, al sub judice son perfectamente aplicables las normas de índole procesal previstas en la Ley 2080 de 2021, según el principio del *efecto general inmediato* consagrado en el régimen de vigencia y transición de dicha ley.

Bajo ese parámetro corresponde al Despacho resolver las excepciones previas propuestas por las demandadas, antes de la audiencia inicial, a través de auto por escrito y en aplicación de las nuevas reglas procesales señaladas en la Ley 2080 de 2021.

Estudio de las excepciones previas en el caso concreto.

1.- Ineptitud Sustancial

La parte demandada **Ministerio del Interior**, argumentó que, la demanda presentada no cumple con los requisitos contenidos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su numeral tercero, que ordena: "*Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: (...) 3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados. (...). 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*"

Adujo que, la obligación contenida en los numerales tercero y cuarto del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, están directamente relacionados con el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 y con la garantía del derecho de defensa. Por lo que a su juicio la excepción debe prosperar.

Indicó que, al revisar la demanda presentada, se puede constatar que el actor no presentó los hechos ni los fundamentos de derecho en que sustenta la imputación del daño antijurídico sufrido por los demandantes, en relación con el Ministerio del Interior. Por ello, y en una evidente violación al derecho fundamental del debido proceso, manifestó que el Ministerio no tiene certeza sobre cuáles son los hechos y fundamentos de derecho que debe controvertir, contradecir u objetar, frente al daño causado con la muerte violenta del señor Luis Cuarto Barrios Machado.

Consideró que, la falta de un acápite donde se expliquen los hechos, omisiones y fundamentos de derecho que permitan imputar el daño sufrido por los demandantes, hacen que al Ministerio del Interior le quede imposible

establecer de manera clara y concreta qué acciones y omisiones deben controvertir y, sobre las cuales, qué pruebas son las que permitirán desvirtuar, controvertir o contradecir los mismos.

Consideraciones del despacho

Precisa el despacho que el artículo 100 del CGP, establece que la ineptitud de la demanda se configura por la – falta de requisitos formales, o por la indebida acumulación de pretensiones, en el presente evento se estudia la falta de requisitos formales, concretamente los hechos y omisiones.

Establece el artículo 162 de la Ley 1437 como contenido de la demanda:

*“ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:
(...)
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
(...).”*

De conformidad con la anterior lectura, la norma es clara determinar las cualidades que deben revestir la demanda. En ese orden de ideas, revisado el libelo introductorio se observa que la parte demandante consignó su escrito de demanda de acuerdo con los requisitos legales (f. 1-5) como lo indica la norma previamente transcrita.

La demanda contiene 30 hechos debidamente clasificados y enumerados, es decir, el libelo cumple con los requisitos de contenido.

La circunstancia de que se encuentren probadas tales hechos u omisiones, corresponde a un asunto que se debe valorar al momento de emitir sentencia, una vez recaudado y practicado el caudal probatorio.

Razón por la cual no se configuró motivo alguno de inadmisión de la demanda por dicho requisito y por lo tanto, no resulta demostrada la configuración de inepta demanda por no haber indicado los hechos y omisiones.

En razón a lo anterior, el Despacho **DECLARARÁ NO** probada la **EXCEPCIÓN INEPTA DEMANDA**, por las razones anteriormente expuestas.

2.- Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva

La parte demandada **Unidad Nacional de Protección** propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en el entendido que no existe relación real entre la UNP y las pretensiones de la demanda; señaló que, se configura la falta de legitimación material en la causa por pasiva,

como condición anterior necesaria que permitiría dictar sentencia de mérito favorable a los intereses de la Unidad.

Por su parte la demandada **Ministerio del Interior**, argumentó que, en el presente caso, los demandantes no hacen un ejercicio de imputación del daño sufrido a las entidades demandadas, por lo que podría deducirse que se pretende la indemnización del Estado por el homicidio del señor Luis Cuarto Barrios Machado, a manos de delincuentes comunes.

Adujo que, el Decreto Ley 4065 de 31 de octubre de 2011 creó la Unidad Nacional de Protección, entidad que asumió las funciones de protección que desempeñaba en algún momento la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el artículo primero del Decreto Ley 4065 de 2011, la Unidad Nacional de Protección es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, *“con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, hace parte del Sector Administrativo del Interior y tiene el carácter de organismo nacional de seguridad”*

Consideró que, a partir de la existencia de la Unidad Nacional de Protección, es esta la entidad que cuenta con la personería jurídica para comparecer al proceso judicial a defender sus actuaciones y el patrimonio autónomo en caso de que resultare condenada.

A su vez el **Ministerio de Defensa – Policía Nacional**, argumentó que dicha entidad no presta servicios de seguridad privada, ni de escolta particular. Adujo que de conformidad con el Decreto 4912 del 2011, Decreto 1066 del 2015, artículo 2.4.1.2.7, la responsabilidad a cargo de la Policía Nacional recae sobre los riesgos en razón del cargo estableciendo de manera taxativa en los casos que proceden.

Para el caso del señor Luis cuarto Barrios Machado, no pertenecía a la población designada por el Decreto 1066 de 2015, por lo tanto, no podía contar con un esquema asignado por parte de la Policía Nacional.

Señaló que las medidas ofrecidas por la entidad y de las que trata el Decreto se basan en el principio del consentimiento, no siendo posible que la Policía obligara al occiso a cumplir con las medidas, que de acuerdo con su competencia le correspondían.

Consideraciones del Despacho

Frente al particular, debe indicar el Despacho que la legitimación ha sido clasificada en legitimación **de hecho y material**. La primera de ellas referida al interés conveniente y proporcionado del que se da muestra al inicio del

proceso; la segunda objeto de prueba y que le otorgará al actor la posibilidad de salir adelante en las pretensiones solicitadas, previo análisis de otras condiciones.

Además conviene precisar que la primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la pretensión, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión resulta legitimado de hecho por pasiva.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y legitimación en la causa material:

*“...la legitimación en la causa de hecho alude a 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 a 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 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.”*

Frente a los argumentos esbozados por la **Unidad Nacional de Protección**, debe informar el Despacho que, en el escrito de demanda, en el capítulo denominado “II. Hechos”, se evidencia en el numeral 3 que el señor Luis Cuarto Barrios Machado el día 3 de mayo de 2013, solicitó protección a la entidad por amenazas recibidas en su contra y, en el numeral 6 se indicó que la Unidad en respuesta a la petición inició la ruta de protección. En los numerales 12 y 21 se señaló que el riesgo que presentaba el señor Luis Barrios fue catalogado por la UNP como ordinario. Sumado a lo anterior, examinados los fundamentos de derecho del escrito introductorio, se observa que se le endilgó a la UNP, la omisión en adoptar medidas de

protección idóneas en favor del líder social y defensor de derechos humanos Luis Barrios Machado.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que el Decreto 4065 de 2011, “*Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP)*”, establece en su artículo 3º:

“Artículo 3 OBJETIVO. El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan (...).”

En ese orden de ideas considera el Despacho que a la UNP le asiste la obligación de prestar el servicio de protección a personas en situación de riesgo por sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos; por lo que es clara la legitimación de hecho de la UNP en el presente asunto, al margen de que al momento de proferirse la respectiva decisión de fondo, se le exima de responsabilidad, en virtud de la valoración probatoria que se realice dentro del referido asunto. En consecuencia, se declarará **no probada** la excepción formulada por la Unidad Nacional de Protección.

Con relación a la excepción propuesta por **Ministerio de Defensa – Policía Nacional**, debe señalar el Despacho que se mencionó en los hechos de la demanda que, dicha entidad conocía de las amenazas de que era víctima el señor Luis Cuartos Barrios Machado, ya que el CTI de la Fiscalía había solicitado al Comandante del Departamento de Policía del Atlántico, que garantizara la protección del antes citado (hechos 4, 5 ,7, 8 y 10) y, se le endilga la omisión en el cumplimiento de sus deberes de protección. En este orden de ideas, considera el Despacho que los argumentos de las demandadas corresponden a la falta de legitimación en la causa por pasiva material, y dadas las imputaciones realizadas por la parte actora, en principio, la demandada estaría legitimada en la causa por pasiva de hecho, por lo que la excepción se **declarará no probada**.

En lo que respecta a la demandada **Ministerio del Interior**, una vez revisados los hechos y pretensiones de la demanda se evidencia que en los hechos no se hacen imputaciones por acción u omisión a la demandada Ministerio del Interior.

Adicionalmente, por disposición legal es la Unidad Nacional de Protección - UNP-, la encargada de los temas asociados con el programa de protección y los asuntos que de ellos se deriven, conforme lo establece el Decreto 4057 de 2011, artículo 3 numeral 3.41, el Decreto 4065 de 2011 artículo 12, 33, 234 y 245. En consecuencia, a ésta le corresponde la protección de las personas amenazadas con ocasión de sus creencias, filiación política, activista de derechos humanos, y demás situaciones previstas en el Decreto 4065 de 2011.

Así las cosas, considera el Despacho que el Ministerio del Interior no se encuentra legitimado de hecho en el presente asunto. En primer lugar, porque la parte actora no realizó imputaciones concretas en su contra, por las que deba responder patrimonialmente y, en segundo lugar, porque desde la creación de la UNP las funciones de protección a personas fueron trasladadas a esta última. En consecuencia, se **declarará probada** la excepción y se excluirá a la demandada Ministerio del interior, del presente litigio.

RESUELVE

PRIMERO: TENER por presentada en tiempo la contestación a la demanda por parte de las entidades demandadas, Unidad Nacional de Protección, Nación- Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa- Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación, conforme al término previsto en el artículo 172 del CPACA.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA LA EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA, formulada por el Ministerio del Interior.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA formulada por la Unidad Nacional de Protección, y el Ministerio de Defensa- Policía Nacional.

CUARTO: DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, formulada por el Ministerio del Interior, en consecuencia, se excluye de la litis.

QUINTO: Una vez en firme la presente providencia **ingrésese** el expediente al Despacho para fijar fecha y hora de audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO: Reconocer personería al abogado **Juan Andrés Suárez Gutiérrez**, identificado con cédula de ciudadanía No. 88.222.367 y T.P. No. 134.130 del C.S. de la J. como apoderado de la **Unidad Nacional de Protección** correos andres.gutierrez@unp.gov.co notificacionesjudiciales@unp.gov.co andres.gutierrez@unp.gov.co

SÉPTIMO: Reconocer personería a la abogada **Erasmó Carlos Arrieta Álvarez** identificada con cédula de ciudadanía N°. 1.047.382.629 y T.P. N° 191.096 del C.S. de la J como apoderado del **Ministerio del interior**. Correos: notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co, erasmo.arrieta@mininterior.gov.co y erasmoarrietaa@hotmail.com.

OCTAVO: Reconocer personería al abogado **Edwin Saul Aparicio Suarez** identificado con cédula de ciudadanía No. 1.090.389.916 y T.P. 319.112 del CSJ como apoderado del **Ministerio de Defensa- Policía Nacional** Correos: decun.notificacion@policia.gov.co

NOVENO: Reconocer personería al abogado **Javier Enrique Lopez Rivera** identificado con cédula de ciudadanía No. 93.405.405 y T.P. 119.868 CSJ como apoderado de la **Fiscalía General de la Nación** Correo: Javier.lopezr@fiscalia.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MAGDA CRISTINA CASTAÑEDA PARRA
JUEZ

ms