

**CONCILIACIÓN - Noción. Definición. Concepto / CONCILIACIÓN
EXTRAJUDICIAL - Noción. Definición. Concepto / CONCILIACIÓN
EXTRAJUDICIAL - Requisito de procedibilidad**

La conciliación es un procedimiento mediante el cual un número determinado de personas, entre quienes existe una controversia, deciden dirimirla con la intervención de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien además podrá sugerir fórmulas de arreglo en pro de que los interesados lleguen a un acuerdo que les resultará obligatorio y definitivo. En materia de lo contencioso administrativo, el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la conciliación extrajudicial constituye un requisito de procedibilidad en toda demanda en la que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, siempre que la controversia planteada permita acuerdo entre las partes. **NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar, Corte Constitucional, sentencia C-713 del 15 de julio de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 161.1

AUDIENCIA INICIAL - Adopción de excepciones de oficio o a petición de parte / INEXISTENCIA DE ERRORES EN LA EXPEDICIÓN DE LA PROVIDENCIA QUE DECLARÓ LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE AGOTAMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

El despacho advierte que la parte demandante señaló la existencia de algunas presuntas deficiencias en la expedición de la providencia apelada, mediante la cual se declaró de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, en tanto no fue adoptada por la Sala del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sino por el magistrado ponente. (...) este argumento no está llamado a prosperar, toda vez que según el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 en la audiencia inicial corresponde al magistrado ponente adoptar las decisiones relacionadas con las excepciones que deban declararse de oficio o a petición de parte, entre ellas, las referentes a la falta de agotamiento de los requisitos de procedibilidad o a la ineptitud sustantiva de la demanda.. (...) el apoderado de la parte demandante sostuvo que el magistrado ponente no podía declarar de oficio la mencionada excepción y que la falencia referente al no agotamiento del requisito de procedibilidad se encontraba saneada, pues el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no la advirtió al momento de admitir adición a la demanda y el Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Planeación no la propuso.(...) el despacho considera que según los numerales 5º y 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 es deber del juez, de oficio o a petición de parte, adoptar las medidas necesarias para el saneamiento del proceso, así como darlo por terminado cuando, en la audiencia inicial, se advierta el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad, de ahí que el a quo tuviera la potestad para usar sus facultades oficiosas y proferir la mencionada providencia aunque se hubiera admitido inicialmente .(...) a juicio del despacho no se advierte la existencia de yerros en la expedición de la providencia mediante la cual se declaró probada de oficio la excepción de falta de agotamiento de los requisitos de procedibilidad.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 180 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 180.5 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 180.6

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL - No se agotó como requisito de procedibilidad

El despacho observa que el demandante no allegó constancia que dé cuenta de la solicitud o realización de audiencia de conciliación extrajudicial mediante la cual se convocó al Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Planeación ante el Ministerio Público, motivo por el cual, la vinculación de esta entidad al proceso se torna como improcedente al no haberse agotado el requisito de procedibilidad para instaurar el medio de control de reparación directa.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA - Noción. Definición. Concepto / CLASES DE LEGITIMACIÓN / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE HECHO - Noción. Definición. Concepto / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL - Noción. Definición. Concepto / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA - Acreditación

La legitimación en la causa ha sido entendida por esta Corporación como la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso, para que las personas que formulan la demanda, así como aquellas a las que se les exige una determinada obligación estén habilitadas por la ley para actuar procesalmente. (...) se ha determinado la existencia de dos tipos de legitimación, a saber: i) una de hecho que hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal y ii) una material que da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto. (...) se ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, con el propósito de concluir que en las etapas iniciales del proceso debe acreditarse la de hecho, la cual está determinada por los hechos y las pretensiones que configuran la litis del proceso (...) el despacho estima que las entidades apelantes están legitimadas en la causa por pasiva de hecho, pues la demanda es clara en atribuir la responsabilidad a ambas entidades, así: i) a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable por haber expedido los actos administrativos que ordenaron la creación de la reserva forestal y ii) a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR- por haber materializado la orden del ministerio y tomado las medidas para restringir legítimamente el uso del inmueble afectado. (...) comoquiera que los hechos y las pretensiones de la demanda le atribuyen responsabilidad a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR- por su participación directa o indirecta para la creación de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá "Thomas Van Der Hammen", para el despacho resulta acreditada la legitimación en la causa por pasiva -de hecho- en el presente asunto.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00736-01 (58952)

Actor: JAIME URIBE Y HERMANAS LTDA.

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

Referencia: MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA (LEY 1437 DE 2011)

Procede el despacho a pronunciarse sobre los recursos de apelación formulados por i) la sociedad demandante Jaime Uribe y Hermanas Ltda. contra la decisión que declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto del Distrito Capital de Bogotá y ii) la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR- contra la decisión que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa (fls. 259 - 254, c. ppal.).

I.ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 11 de marzo de 2015, la sociedad Jaime Uribe y Hermanas Ltda., actuando a través de apoderado judicial, formuló demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- para que fuera reparado el daño especial que se le causó con las limitaciones ambientales que se impusieron a un bien de su propiedad (fls. 1-49, c.ppal.).

2. Luego de presentada la demanda esta fue reformada en el sentido de: i) adicionar el acápite de hechos, ii) incluir como demandado al Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Planeación y iii) reformular las pretensiones, así (fol. 62-97 c.ppal.):

1. Primera Pretensión: Que se declare administrativamente y solidariamente responsable a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y Distrito Capital de

Bogotá por el daño antijurídico sufrido por Jaime Uribe y Hermanas LTDA con ocasión de los hechos, omisiones y operaciones administrativas relacionadas con la declaratoria, publicidad y registro de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “Thomas Van Der Hammen” y la reglamentación de los usos del suelo adoptada por el Acuerdo N°. 21 de 2014, impuesta sobre los predios con matrícula inmobiliaria 50N-127847 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, zona norte.

2. Segunda Pretensión: Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR- Y Distrito Capital de Bogotá a pagar solidariamente a Jaime Uribe y Hermanas LTDA, a título de indemnización en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, la suma de TRES MIL SEISCIENTOS SIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS PESOS(\$3.607.975.200) correspondientes al detrimento en el valor del predio identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-127-847 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, zona norte.

3. Tercera Pretensión: Que se condene a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR- Y Distrito Capital de Bogotá a pagar solidariamente a mis mandantes las sumas liquidas reconocidas a título de indemnización, indexadas y actualizadas en los términos del inciso 4º artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Cuarta Pretensión: Que se condene a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR- Y Distrito Capital de Bogotá a pagar solidariamente a mis mandantes intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso sobre cualquier suma que sea reconocida a título de indemnización, en los términos del inciso 3º del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

5. Quinta pretensión: Que se condene a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR- Y Distrito Capital de Bogotá a las costas y agencias en derecho, de conformidad con los establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

3. En síntesis, los hechos y circunstancias relevantes que se adujeron en la demanda y su reforma fueron los siguientes (fol. 3-13 y 67-73, c.ppal.):

3.1. El Ministerio de Medio Ambiente profirió las resoluciones n.º 475 del 2000 y n.º 621 de 2000, mediante las cuales se ordenó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- crear el Área de Reserva Forestal Regional del Norte.

3.2. De forma paralela, el Distrito Capital de Bogotá expidió el Decreto n°. 319 de 2000 mediante el cual adoptó su Plan de Ordenamiento Territorial, el cual fue adecuado por el Decreto n.º 1110 de 2010, en el sentido de precisar que la clasificación del suelo que recibiría la futura Reserva Forestal Regional del Norte sería rural.

3.3. Posteriormente, el 29 de julio de 2011, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- en uso de las atribuciones conferidas por el Ministerio de Ambiente y el Distrito Capital de Bogotá, expidió el Acuerdo n°. 11 de 2011 mediante el cual declaró la Reserva Forestal Productora del Norte de Bogotá D.C. “Thomas Van Der Hammen”.

3.4. Ahora, según la parte actora el predio de su propiedad denominado “*El Madrigal*” se encontraba dentro del área protegida de la mencionada reserva forestal, por lo que no podía continuar desarrollando las actividades económicas de ganadería extensiva que venía practicando en el inmueble.

3.5. Además, señaló que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- mediante el Acuerdo n°. 021 del 23 de septiembre de 2014 clasificó el inmueble de propiedad del demandante como una zona de restauración, por lo que se había disminuido el valor económico de su predio, aspecto que debía ser reparado a título de daño especial.

4. Agotados los trámites correspondientes a la notificación del auto que admitió la demanda y su reforma, las entidades demandadas presentaron escrito de contestación a esta, así:

4.1. El apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- propuso, entre otras, la excepción denominada “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, al considerar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible era el llamado a responder en el proceso por las acusaciones del actor, en tanto la parte que representa había actuado de conformidad con las órdenes del Ministerio (fol. 161 c.ppal.).

4.2. De manera similar, el apoderado de la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible propuso la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, al considerar que: i) no había expedido el acto administrativo que

presuntamente ocasionó el daño y ii) no existía un nexo causal entre el daño y las conductas desplegadas por la entidad (fol. 180-181 c.ppal.).

4.3. Se destaca que el Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda; sin embargo, no propuso excepciones previas o mixtas.

5. De las excepciones propuestas se corrió traslado a la parte demandante, la cual señaló que existía responsabilidad compartida entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

II. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

En el marco de la audiencia inicial llevada a cabo el 14 de marzo de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca adoptó las siguientes decisiones (fol. 259 a 264 y cd-min. 32:00 a 57:00-, c.ppal.).

Declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto del Distrito Capital de Bogotá, al considerar que el demandante no agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial frente a la mencionada entidad.

En cuanto a las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, señaló que ambas entidades debían comparecer al proceso, debido a que: i) la demandante predica la responsabilidad solidaria sobre las dos autoridades ambientales llamadas a juicio y ii) las dos dependencias expedieron actos administrativos encaminados a la creación de la reserva forestal que presuntamente limitó la explotación económica en el inmueble.

III. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la sociedad demandante formuló recurso de apelación contra el auto que declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por carencia de requisitos formales al considerar que: i) la decisión debió ser adoptada por la Sala, pues se dio por terminado el proceso contra una de las partes, ii) la causal que sustenta la excepción no fue advertida al momento de

admitir la reforma a la demanda ni en la etapa de saneamiento y iii) la parte involucrada no propuso el mecanismo exceptivo dentro del término de traslado correspondiente, quedando saneada la falencia.

Por otro lado, las demandadas Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formularon recurso de apelación contra la providencia que desestimó las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, para ello, insistieron en los mismos argumentos expuestos cuando formularon el mecanismo exceptivo.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de resolver los recursos de apelación formulados, el despacho considera que se deben dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

1. Establecer si se configura la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales respecto del Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Planeación, derivada de la omisión en el agotamiento de la conciliación extrajudicial, para lo cual resulta útil establecer: i) cuál es la consecuencia de no citar a una parte a la audiencia de conciliación extrajudicial, ii) quién es el competente para proferir las decisiones que declaran la existencia de una excepción en el marco de la audiencia inicial y iii) si el juez o magistrado ponente puede declararla de oficio.

2. De igual forma, corresponde determinar si en el marco de la audiencia inicial debe declararse la prosperidad de la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por las demandadas al no existir mérito para continuar el proceso respecto de ellas o, si por el contrario, deben comparecer al presente asunto según los supuestos facticos aducidos en la demanda.

V. COMPETENCIA

Esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto en segunda instancia, conforme a lo preceptuado en el artículo 150 del CPACA¹, modificado

¹ Dicha norma, en su parte pertinente, dispone: *“El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las*

por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012, codificación aplicable al asunto², toda vez que el presente proceso supera la cuantía de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes³, por lo que correspondía al *a quo* conocerlo en primera instancia. Además, la providencia cuestionada es susceptible de apelación, en los términos del numeral 6º del artículo 180 del *ejusdem*.

VII. CONSIDERACIONES

El despacho confirmará las decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el trámite de la audiencia inicial celebrada el 14 de marzo de 2017, para lo cual estudiará los argumentos formulados por los impugnantes, así: i) la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción administrativa y ii) el estudio de la legitimación en la causa por pasiva de las entidades demandadas.

1. La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad del medio de control de reparación directa

1.1. La conciliación es un procedimiento mediante el cual un número determinado de personas, entre quienes existe una controversia, deciden dirimirla con la intervención de un tercero neutral y calificado denominado conciliador⁴, quien además podrá sugerir fórmulas de arreglo en pro de que los interesados lleguen a un acuerdo que les resultará obligatorio y definitivo⁵.

apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia”.

² Presentada la demanda el 11 de marzo de 2015, es claro que el procedimiento aplicable es el contenido en el CPACA para el medio de control de reparación directa.

³ El valor de la mayor pretensión invocada asciende a la suma de \$3.607.975.200, al momento de la presentación de la demanda.

⁴ “Artículo 64 de la Ley 446 de 1998: La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”.

⁵ “Artículo 66 de la Ley 446 de 1998: El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo”.

1.2. En materia de lo contencioso administrativo, el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011⁶ dispone que la conciliación extrajudicial constituye un requisito de procedibilidad en toda demanda en la que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, siempre que la controversia planteada permita acuerdo entre las partes.

1.3. Ahora, en cuanto al requisito de procedibilidad, la Corte Constitucional en sentencia C-713 del 15 de julio de 2008⁷ encontró constitucionalmente válida la exigencia de la conciliación extrajudicial en las demandas de nulidad y establecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, pues con este requisito previo no se obstaculiza el acceso a la administración de justicia y se incentiva la solución pacífica de los conflictos con intervención de los afectados.

1.4. Se destaca que la consecuencia de no agotar la conciliación extrajudicial o hacerlo indebidamente se encuentra prevista en el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, según el cual corresponde al juez o al magistrado ponente dar por terminado el proceso cuando en la audiencia inicial se advierta el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad, entre ellos el de conciliación extrajudicial.

1.5. Ahora, es necesario precisar que el trámite de conciliación extrajudicial debe agotarse respecto de aquellas entidades que eventualmente serán demandadas, es decir, que corresponde a la parte interesada convocar a esta diligencia a todos los sujetos que presuntamente le causaron un daño, pues al momento de formular la demanda no podrá introducir a personas diferentes a las convocadas, salvo excepciones legales y/o jurisprudenciales.

1.6. Teniendo claro lo anterior, es necesario destacar que la excepción de falta de agotamiento de los requisitos de procedibilidad es diferente a la excepción previa denominada ineptitud sustantiva de la demanda, ya que la primera tiene

⁶ “Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: // 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.”

⁷ Corte Constitucional, sentencia C – 713 del 15 de julio de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

que ver con el trámite obligatorio y previo que debe realizarse antes de presentar una demanda –*por ejemplo, el recurso de apelación contra el acto administrativo que se pretende demandar o agotar el trámite de conciliación judicial*-; mientras que la segunda se refiere a las deficiencias formales que se presenten en el líbello – *falta de claridad o precisión en los hechos, pretensiones, fundamentos de derecho, pruebas, entre otros aspectos*-.

1.7. En relación con lo anterior, puede observarse que la distinción entre la ineptitud sustantiva de la demanda y la falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial se encuentra consagrada en el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, según el cual corresponde al juez o magistrado ponente resolver las excepciones previas –*artículo 100 Ley 1564 de 2012*-, así como las referentes el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad. En efecto, la mencionada norma establece:

Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

*6. Decisión de excepciones previas. **El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.***

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. (Negrilla fuera de texto).

1.8. En este orden de ideas, es necesario concluir que en materia de lo contencioso administrativo el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 diferencia la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, referente a la ausencia de requisitos formales del líbello, de aquella relacionada con el no agotamiento de la conciliación extrajudicial, la cual tiene que ver con la ausencia de requisitos de procedibilidad.

1.9. Por otro lado, corresponde precisar cuál es la competencia para proferir las decisiones relacionadas con las excepciones en el marco de la audiencia inicial y

si la excepción relacionada con el indebido agotamiento del requisito de procedibilidad puede ser declarada de oficio.

1.10. Sobre el particular, se observa que si bien el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las decisiones a que se refieren los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 243 de dicha codificación deben ser expedidas por la Sala *-excepto en los procesos de única instancia-*, lo cierto es que el artículo 180 numeral 6º de la Ley 1437 de 2011 resulta ser una norma especial para el trámite de la audiencia inicial, según la cual le corresponde adoptar dichas determinaciones de **oficio** o a petición de parte al Juez o Magistrado Ponente.

1.11. En estas circunstancias, la regulación de la competencia para la expedición de providencias contemplada en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 resulta ser general, dado que no hace referencia a ningún momento específico del proceso; mientras que la contenida en el artículo 180 *ibídem* es especial, ya que se refiere exclusivamente a la competencia para adoptar estas decisiones de oficio o a petición de parte en el marco de la audiencia inicial.

1.12. Además, no puede desconocerse que el legislador instauró en los numerales 5 y 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 un sistema de competencia especial para facilitar y agilizar la expedición de providencias en el marco de la audiencia inicial, por lo cual es válido concluir que en dicha etapa procesal corresponde al magistrado ponente expedir las providencias que resuelvan excepciones.

1.13. En el caso concreto, el despacho advierte que la parte demandante señaló la existencia de algunas presuntas deficiencias en la expedición de la providencia apelada, mediante la cual se declaró de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, en tanto no fue adoptada por la Sala del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sino por el magistrado ponente.

1.14. No obstante, este argumento no está llamado a prosperar, toda vez que según el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 en la audiencia inicial corresponde al magistrado ponente adoptar las decisiones relacionadas con las excepciones que deban declararse de oficio o a petición de parte, entre ellas, las referentes a la falta de agotamiento de los requisitos de procedibilidad o a la ineptitud sustantiva de la demanda.

1.15. De manera similar, el apoderado de la parte demandante sostuvo que el magistrado ponente no podía declarar de oficio la mencionada excepción y que la falencia referente al no agotamiento del requisito de procedibilidad se encontraba saneada, pues el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no la advirtió al momento de admitir adición a la demanda y el Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Planeación no la propuso.

1.16. Al respecto, el despacho considera que según los numerales 5º y 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 es deber del juez, de oficio o a petición de parte, adoptar las medidas necesarias para el saneamiento del proceso, así como darlo por terminado cuando, en la audiencia inicial, se advierta el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad, de ahí que el *a quo* tuviera la potestad para usar sus facultades oficiosas y proferir la mencionada providencia aunque se hubiera admitido inicialmente .

1.17. En estas circunstancias, a juicio del despacho no se advierte la existencia de yerros en la expedición de la providencia mediante la cual se declaró probada de oficio la excepción de falta de agotamiento de los requisitos de procedibilidad.

1.18. Aclarados los anteriores aspectos, el despacho observa que el demandante no allegó constancia que dé cuenta de la solicitud o realización de audiencia de conciliación extrajudicial mediante la cual se convocó al Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Planeación ante el Ministerio Público, motivo por el cual, la vinculación de esta entidad al proceso se torna como improcedente al no haberse agotado el requisito de procedibilidad para instaurar el medio de control de reparación directa.

1.19. En este orden de ideas, debe confirmarse la decisión de primera instancia en el sentido de dar por terminado el proceso contra el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Planeación; sin embargo, se aclara que debe hacerse con ocasión de la excepción de falta de agotamiento de requisitos de procedibilidad y no de la ineptitud sustantiva de la demanda, de conformidad con lo expuesto previamente.

2. Legitimación en la causa

2.1. La legitimación en la causa ha sido entendida por esta Corporación como la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso, para que las personas que formulan la demanda, así como aquellas a las que se les exige una determinada obligación estén habilitadas por la ley para actuar procesalmente⁸. Sobre el particular se ha sostenido lo siguiente⁹:

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 o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. La legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial vinculado con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso; por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo. En ese orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera la nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el asunto.

La legitimación en la causa por pasiva, en el proceso contencioso administrativo, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de capacidad para ser parte. En otros términos, la falta de legitimación por pasiva sólo puede predicarse de las personas que tienen capacidad para ser parte en el proceso, y no de los órganos o de los representantes de éstos que acuden al proceso en nombre de la persona jurídica de derecho público. Así, es claro que en los casos en los que se demanda a la Nación, pero ésta no estuvo representada por el órgano que profirió el acto o produjo el hecho, sino por otra entidad carente de personería jurídica, no se está en presencia de falta de legitimación en la causa, sino de un problema de representación judicial. (Subrayado fuera del texto)

2.2. De igual forma, se ha determinado la existencia de dos tipos de legitimación, a saber: i) una de hecho que hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal y ii) una material que da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, auto del 25 de septiembre de 2013, exp. 55205, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 13 de julio de 2016, exp. 1997-50330, C.P. Enrique Gil Botero. También ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia del 13 de noviembre de 2014, exp. 34313, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

partes de la *litis*, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto¹⁰.

2.3. Es decir, se ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, con el propósito de concluir que en las etapas iniciales del proceso debe acreditarse la de hecho, la cual está determinada por los hechos y las pretensiones que configuran la *litis* del proceso¹¹.

2.4. Realizadas las anteriores precisiones el despacho estudiará la legitimación en la causa por pasiva de la Nación- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR-, advirtiendo que en este momento corresponde verificar la legitimación en la causa de hecho y no la material.

2.5. Así las cosas, se aclara que en esta etapa procesal no corresponde determinar si las entidades demandadas tenían o no responsabilidad en la causación del daño atribuido, pues esto solo puede verificarse luego de recaudar todas las pruebas solicitadas por las partes y agotadas las fases correspondientes del proceso.

2.6. En el caso concreto, el despacho estima que las entidades apelantes están legitimadas en la causa por pasiva de hecho, pues la demanda es clara en atribuir la responsabilidad a ambas entidades, así: i) a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable por haber expedido los actos administrativos que ordenaron la creación de la reserva forestal y ii) a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR- por haber materializado la orden del ministerio y tomado las medidas para restringir legítimamente el uso del inmueble afectado.

2.7. Así las cosas, comoquiera que los hechos y las pretensiones de la demanda le atribuyen responsabilidad a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR- por su participación directa o indirecta para la creación de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “Thomas Van Der Hammen”,

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de julio de 2011, exp. n.º 19753, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, exp. n.º 13356, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

para el despacho resulta acreditada la legitimación en la causa por pasiva -de hecho- en el presente asunto.

2.8. Ahora, se advierte a las partes que esta decisión no compromete la responsabilidad que se pueda probar en el trámite del proceso, toda vez que este es un mero pronunciamiento frente a la legitimación de hecho de las demandadas.

2.9. En este orden de ideas, el despacho se abstendrá de revocar la decisión adoptada por el *a quo*, por la cual se negó la prosperidad de las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva que propusieron las demandadas Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR-.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en audiencia inicial celebrada el 14 de marzo del 2017, mediante la cual se desvinculó de oficio al demandado Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Planeación y se negaron la excepciones de falta de legitimación por pasiva, de conformidad con las consideraciones expuestas en precedencia

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia por estado conforme lo dispone la ley.

TERCERO: Por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado