



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B**

**MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá D. C., diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**Radicado** : 52001-23-33-000-2016-00447-01  
**Nº Interno** : 2397-2017  
**Demandante** : Leonardo Fabio Pinza Moreno  
**Demandada** : Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores- Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia  
**Medio de Control** : Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Tema** : Apelación auto – Falta de legitimación en la causa por pasiva - Ley 1437 de 2011

Se desata el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores contra el auto proferido en audiencia inicial celebrada el 17 de mayo de 2017<sup>1</sup>, por el Tribunal Administrativo de Nariño, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el ente ministerial.

## **I. ANTECEDENTES**

El señor Leonardo Pinza Moreno, actuando a través de apoderada judicial, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores- Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, solicitando la nulidad del Oficio 20156110310291 del 16 de julio de 2015, expedido por la subdirectora de talento humano de la mencionada unidad administrativa especial, en la cual se negó el reconocimiento y pago de unas prestaciones sociales a favor del accionante. Como restablecimiento del derecho, exigió que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar unas horas extras, dominicales y festivos, por valor de \$54.081.635.

### **1.1 La providencia recurrida**

El Tribunal Administrativo de Nariño, a través de auto proferido en audiencia inicial celebrada el 17 de mayo de 2017, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. A juicio de *a quo* : “(...) el artículo 1º del Decreto 4062 del 2012, crea la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia como una

---

<sup>1</sup> Folios 185-189



*entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, y en lo que atañe o no a la responsabilidad de esta entidad será objeto de estudio al momento de proferir el fallo correspondiente, previa valoración probatoria (...) sumado a lo anterior a que el tema de legitimación en la causa por pasiva contempla tanto la falta de legitimación en la causa de hecho, como la (...) material, la cual siempre deberá resolverse al momento de resolver el fallo (...)”<sup>2</sup>.*

## **1.2 Del recurso de apelación**

La apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores interpuso recurso de apelación contra la providencia de 17 de mayo de 2017<sup>3</sup>, al considerar que el acto administrativo demandado fue expedido por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia y, además, existe un vínculo laboral entre el demandante y la entidad, de modo que, es improcedente vincular al ente ministerial en el presente proceso.

## **II. CONSIDERACIONES**

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125, 150, 180 (numeral 6º) y 244 (numeral 1º) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores.

### **2.1 Problema jurídico**

La Sala se contraerá a determinar si debe revocar el auto de 17 de mayo de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante el cual se declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **2.2 Caso concreto**

La legitimación en la causa es un presupuesto procesal de la pretensión, que consiste en la facultad que tienen las partes dentro de un proceso para formular o contradecir los pedimentos de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, los sujetos con legitimación en la causa se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado.

---

<sup>2</sup> Minuto 15:21:00 a 15:23:00

<sup>3</sup> Minuto 15:27:00 a



Sobre el particular, esta Corporación, mediante sentencia de unificación de 25 septiembre de 2013<sup>4</sup>, explicó el alcance de la legitimación procesal así:

*“(...) 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 estos 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 (...)”.* (Negrilla subrayado fuera del texto)

Pues bien, en aras de determinar la naturaleza jurídica de la citada unidad administrativa, es menester remitirnos al artículo 1º y numeral 4º del artículo 12 del Decreto 4062 de 2011 “*Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura.*”, que dispuso:

*“(...) **ARTÍCULO 1º. Creación y naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.** Créase la Unidad Administrativa Especial, como un organismo civil de seguridad, denominada Migración Colombia, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. (...)*

***ARTÍCULO 12. Oficina Asesora Jurídica.** Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes: (...) 4. Representar judicial y extrajudicialmente a la entidad en los procesos y actuaciones que se instauran en su contra o que esta deba promover, mediante poder o delegación, y supervisar el trámite de los mismos. (...)”.*

Precisado lo anterior, la Sala estima que no le asiste razón al Tribunal Administrativo de Nariño, en la medida que la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, gozando así, de la capacidad procesal para ser parte de los procesos que se instauran en su contra o de las demandas que deba promover,

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección tercera, sentencia de 25 de septiembre de 2013, expediente 2500023260001997503301, M.P. Enrique Gil Botero.



conforme a lo previsto en el numeral 4º del artículo 12 del Decreto 4062 de 2011. De manera que, es la referida unidad administrativa y no el Ministerio de Relaciones Exteriores, la entidad llamada a comparecer a las presentes diligencias para contradecir las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, la Sala revocará la providencia de 17 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores y, en consecuencia, se ordenará al referido Tribunal desvincular del presente proceso a dicho ente ministerial.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Revocar el auto de 17 de mayo de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Una vez en firme este auto, por Secretaría devuélvase expediente al Tribunal de origen, para lo pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

(Firmado electrónicamente)

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**

(Firmado electrónicamente)

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**