

1

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	MARÍA FELISA VELÁSQUEZ
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE CUMARAL META
RADICACIÓN:	50001-33-33-003-2015-00180-02

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada - *Municipio de Cumaral* -, contra el auto del 24 de octubre del 2018¹, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio que no declaró la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva.

II. ANTECEDENTES

El día 6 de agosto del 2014², la accionante debidamente asistida por apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra del municipio de Cumaral, con el fin de que se declare la nulidad de los actos administrativos que negaron el reconocimiento de los derechos laborales de la accionante.

Según se extrae del proceso allegado con ocasión al recurso de apelación formulado, se tiene que el *a quo* en auto del 24 de octubre del 2018 declaró no probada la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por la entidad - *municipio de Cumaral* -, y por lo tanto continuó con el trámite del proceso, al considerar que la parte accionada se encontrada legitimada en la causa por hecho.

Contra la anterior decisión la parte demandada, interpuso recurso de apelación, concediéndose la apelación en el efecto suspensivo, mediante auto de la misma fecha - *24 de octubre del 2018*³ -.

¹ Folio 142 ibídem.

² Ver acta individual de reparto a folio 46 cuaderno primera instancia

³ Folios 142-143 ibídem.

III. PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio, por medio del auto del 24 de octubre del 2018⁴, declaró no probada la excepción de falta de legitimación propuesta por la entidad - *municipio de Cumaral* -, debido a que consideró que la responsabilidad de dicha entidad debía definirse en la sentencia; decisión que se fundamentó en los siguientes argumentos:

"Frente de la excepción propuesta es preciso resaltar que en esta etapa del proceso, en esta etapa primigenia el proceso, debe resolverse específicamente la falta de legitimación en la causa de hecho que como lo hacía el Consejo de Estado tiene que ver con la vinculación procesal - demandante o del demandado - al litigio propuesto; así lo ha dicho a sentencia de 7 abril 2016 consejero ponente William Hernández Gómez radicación interna 0402 - 14 y la legitimación material que la que se resuelve en la sentencia y que se edifica en la relación causal entre los hechos que soportan las pretensiones y las partes. (...)

Así las cosas, para este Despacho judicial, la legitimación en la causa de hecho por pasiva del municipio de Cumaral - Meta está dada en el presente asunto porque contradicha entidad se dirigió la demanda y se alega omisión de la entidad demandada en el fundamento fáctico que plantea el demandante en el escrito de demanda.

En ese orden de ideas no se declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de hecho y la parte de legitimación material en la causa se definirá al momento de proferir la sentencia correspondiente que define litigio"

Finalmente, concluyó que al no haberse encontrado probada la excepción de falta de legitimación por pasiva de la entidad accionada - *municipio de Cumaral* -, debía darse continuidad al presente proceso, puesto que dicho presupuesto será valorado materialmente en la sentencia respectiva.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la referida decisión, el apoderado de la entidad demandada - *Municipio de Cumaral* - interpuso y sustentó recurso de apelación⁵, en el que arguye lo siguiente:

"Que se revoque la decisión adoptada en la presente audiencia y en su lugar se conceda la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva que en nuestro criterio le asiste al municipio de Cumaral es claro el argumento del despacho en cuanto a la distinción entre los dos tipos de legitimación en la causa por pasiva, sin embargo, es en este momento procesal cuando se advierte, al observar los fundamentos fácticos de la demanda y especialmente las pruebas que acompañan la demanda que se puede determinar que las órdenes de prestación de servicio y las actividades que se mencionan en la demanda desarrolló la señora María Felisa Velázquez, fueron prestadas a una entidad distinta del municipio de Cumaral esto específicamente como lo dije hace un momento no requiere mayor verificación probatoria salvó la documental que se aporta con la demanda en donde se anexan una serie de órdenes de contratación u órdenes de trabajo en las que específicamente no interviene ningún funcionario de la Administración municipal y tampoco es el representante legal, en este caso el alcalde.

⁴ Folios 142-143 ibídem.

⁵ Folios 142 vto. ibídem.

municipal quién no la suscribe, no se presenta ni si quiera una relación mínimamente establecida en este etapa del proceso que permita de alguna manera endilgar responsabilidad del municipio de Cumaral ni como beneficiario del servicio que habría prestado la señora María Felisa Velázquez, ni tampoco como si esta entidad denominada "El Hogar del Anciano" fuera una dependencia municipal.

Sin embargo, los argumentos que presentó la demanda gravita sobre la supuesta conformación de esta entidad "Hogar del Anciano" como un establecimiento público, en este sentido, nos daría igualmente la razón de la falta de legitimación en la causa por pasiva para el municipio de Cumaral, toda vez que si estuviéramos hablando, aunque nosotros nos apartamos de esa tesis, de un establecimiento público este establecimiento público como lo determina Ley 489 del 98 es una entidad que posee personería jurídica, patrimonio independiente, autonomía administrativa y en este caso no hay una relación jerárquica o una relación que permita establecer qué se trataba de una dependencia del municipio de Cumaral, en este caso será una entidad descentralizada por servicios como lo menciona la Ley 489 del 98 que estableció o reglamentó este tipo de categorías de entidades públicas.

En este sentido, honorables magistrados del Tribunal Administrativo del Meta dejó sentado el recurso de apelación con la súplica que se conceda la excepción previa y se desvincule del presente proceso al municipio de Cumaral."

Concluyó que se debe revocar la decisión del 24 de octubre del 2018, por considerar que se generó la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que es un asunto que debe resolverse en esta etapa procesal; y en su lugar se dé por terminado el proceso para dicha entidad.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125⁶, 153⁷, 243 (numeral 3)⁸ y 244 (numeral 3)⁹ del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto del 24 de octubre del 2018, por medio del cual el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio declaró no probada la falta de legitimación por pasiva.

⁶ Artículo 125. "Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia..."

⁷ Artículo 153. "Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación..."

⁸ Artículo 243 del CPACA: "Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

3. El que ponga fin al proceso."

⁹ Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

2. Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a establecer si el municipio de Cumaral se encuentra legitimado por pasiva para actuar en el presente proceso, o por el contrario el ente territorial no debió haber sido llamado a ser parte del mismo por el demandante.

3. Análisis del caso

En el presente asunto, el *a quo* consideró que no se encontró probada la excepción de falta de legitimación por pasiva de hecho de la entidad accionada - *municipio de Cumaral* -, por lo que el estudio de dicho presupuesto material, frente a una posible condena, deberá valorarse en la sentencia respectiva, por ende le dio continuidad al presente proceso; decisión que comparte la parte accionante.

Por su parte, la entidad accionada inconforme con lo expuesto por el *a quo* consideró que no se encontraba demostrada alguna relación jurídica entre la actora y el Municipio de Cumaral, por lo cual es en esta etapa procesal que debe declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva; en ese entendido, solicita que se revoque el auto de primera instancia y en consecuencia de por terminado el proceso en contra de dicha entidad.

Frente a la legitimación en la causa el Consejo de Estado¹⁰ ha dividido su estudio de conformidad con los sujetos: i) activa - *parte accionante* - y ii) pasiva - *parte accionada* -; así como, respecto de las etapas procesales: i) al momento de presentar excepciones previas - *falta de legitimación en la causa de hecho* - y ii) al momento de proferir la sentencia respectiva - *falta de legitimación en la causa material* -, sobre esta última clasificación, indicando lo siguiente:

"(...) en relación con la naturaleza jurídica de la noción de 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, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa¹¹. 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 acción, 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 y por pasiva después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón, en sentencia del diez (10) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

¹¹ Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178).

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas¹². De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerva la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala,

“«[L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal.

“La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —**modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante**— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.

“La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado»” (negritas en el texto original, subrayas fuera de él)¹³.

Así pues y dado que 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.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores¹⁴.” (subraya y negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se debe señalar que el presente proceso se encuentra para decidir sobre las excepciones previas presentadas en la contestación de la demanda,

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

¹⁴ A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerva el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

puesto que las de fondo serán resueltas en la sentencia respectiva; en ese orden de ideas, nos corresponde establecer si la entidad accionada - *municipio de Cumaral* -, se encuentra legitimada en la causa por pasiva *de hecho*.

Conforme lo expuesto, de la sentencia anteriormente citada se puede extraer que deben cumplirse los siguientes presupuestos: i) la existencia de una relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, en otras palabras, que se trate de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y ii) que dicha entidad haya sido notificada del auto admisorio y la demanda que le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción.

Por lo que, en aras de determinar la legitimación de hecho por pasiva en el presente asunto, se observa que la parte accionante en las pretensiones de la demanda solicita la nulidad de actos administrativos proferidos por funcionarios del Municipio de Cumaral, como es el oficio JOAJ 62 del 25 de julio del 2014 expedido por el Jefe de la Oficina Asesora del ente territorial y en consecuencia que le pague las diferencias salariales y prestacionales dejadas de percibir.

De lo anterior, se advierte que la parte accionante solicita desestimar las actuaciones efectuadas por un funcionario de la administración municipal, lo cual deberá ser evaluado de fondo en la sentencia de instancia que se profiera para finalizar el presente litigio, sin embargo en esta etapa, se reitera, basta con que la parte accionante le endilgue un tipo de responsabilidad a la demandada frente a una actuación u omisión.

Lo anterior no significa que quede inmediatamente probada la responsabilidad de la administración, toda vez que dicho juicio de valor será efectuado en otra instancia procesal, en el cual se determine la relación material de los hechos que se le endilgan a la parte, etapa en que se resolverá si es procedente alguna condena o por el contrario se nieguen las pretensiones solicitadas.

Por otra parte, se observa que mediante auto del 6 de diciembre del 2017¹⁵ el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio admitió la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por MARÍA FELISA VELÁSQUEZ en contra del MUNICIPIO DE CUMARAL - CASA DE PROTECCIÓN DEL ANCIANO DEL MUNICIPIO DE CUMARAL.

Así mismo, que dicho auto fue notificado por estado del 7 de diciembre del 2017 al accionante y por correo electrónico el 20 de febrero del 2018 al Municipio de Cumaral Meta¹⁶, por lo que se cumple con los requisitos señalados por el Consejo de Estado para que una entidad quede legitimada en la causa por pasiva de hecho, puesto que las pretensiones buscan la declaratoria de nulidad de un acto expedido por la administración, fue admitida la demanda en contra del ente territorial y se le informó frente al proceso que se estaba llevando a cabo en contra del mismo.

¹⁵ Folio 108 del cuaderno de primera instancia.

¹⁶ Folio 112 *ibidem*.

Por último, frente a la valoración probatoria señalada por el apoderado de la parte accionada, el Despacho debe indicar que ésta se realizará cuando se efectúe el análisis de fondo, puesto que, como se ha dicho en la presente providencia, no es el momento procesal para establecer juicios de responsabilidad - *aprobación o desavenencia frente a las actuaciones de la administración* -, cayendo en un prejuzgamiento.

En gracia de discusión, si bien los argumentos de la parte accionada parecen razonables puesto que las OPSs no están firmadas por el municipio, no se permite determinar en esta instancia un inminente rompimiento del vínculo jurídico, puesto que no se puede establecer sin una valoración probatoria la realidad actual del Hogar del Anciano de Cumaral, en otras palabras si se encuentra en liquidación, liquidado, en restructuración o en iguales condiciones a como fue creado.

Del mismo modo, tampoco se logra establecer cuál es el régimen de responsabilidad de dicha entidad puesto que no se tiene certeza para una eventual condena, el sistema de ingresos del Hogar del Anciano de Cumaral y consigo si sus obligaciones son atendidas por la entidad solamente o solidariamente con el municipio.

En ese orden de ideas, en resumen se confirmará el auto del 24 de octubre del 2018, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio, por el cual se declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa de la entidad accionada Municipio de Cumaral, puesto que en las pretensiones de la demanda la parte demandante solicita la declaratoria de nulidad de actos proferidos por el ente territorial, razón por la que fue admitida y debidamente notificada la acción de referencia.

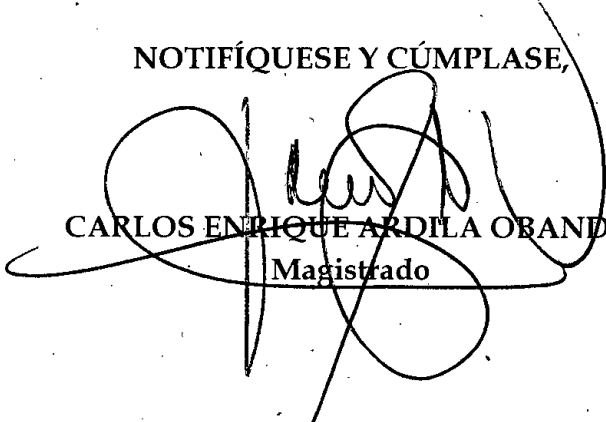
En mérito de lo expuesto, sin más consideraciones, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR el auto de 24 de octubre del 2018, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Por Secretaría devolver inmediatamente el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado