

**REPÚBLICA DE COLOMBIA****RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO****TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, julio veintidós (22) de dos mil dieciséis (2016).

Resuelve el Despacho, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por apoderado del **MUNICIPIO de SAN CARLOS DE GUAROA (META)**, contra el auto del 11 de febrero de 2015, emitido por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual niega la prosperidad de la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA**.

**I. ANTECEDENTES****PROVIDENCIA APELADA**

A-Quo mediante **auto del 11 de febrero de 2015**, expresó que la legitimación en la causa tiene fundamentos de hecho, de derecho, materiales por lo que en este caso hay una línea jurisprudencial más o menos preminente del **CONSEJO DE ESTADO**, sobre el tema de la unión marital de hecho, el cual refiere que la misma se puede probar con distintos medios probatorios alternativos, como lo son las declaraciones de parte, confesiones, juramentos, testimonios, dictámenes periciales, inspecciones judiciales, documentos, entre otros medios probatorios que sean de convicción para el Juez, y esa ausencia de legitimación puede ser analizada desde muchos puntos de vista.

Refiere que existe una discusión de legitimación formal y material, en la medida que la responsabilidad del estado se estructure y no tenga el interés la demandante, pues conllevaría a la negación de las pretensiones.

Reitera que el **CONSEJO DE ESTADO**, ha dicho que existen varios medios de prueba para este tipo de procesos, donde no estamos hablando de la formación patrimonial, que es diferente a la responsabilidad del estado, cita por ejemplo en la sentencia del 24 de julio de 2013, del Doctor **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**, en la cual dice que para acreditarse la existencia de la unión marital de hecho debe probarse la unión o cohabitación y que la unión sea entre dos o más personas que no contrajeron matrimonio entre sí, entre quienes se conforma una comunidad de vida permanente y que dicha unión sea de carácter singular, de igual modo en la sentencia del 28 de abril de 2011, de la Sección Primera, expediente 2010-237-00, se refiere el alcance de la Ley 979 de 2005, donde una cosa es la existencia y formación de una sociedad patrimonial de hecho y otra cosa es la responsabilidad directa del estado.

Que el **H. CONSEJO DE ESTADO**, ha dicho que la demostración de la unión marital de hecho no tiene solemnidades probatorias, y desde el punto de vista de principios de los principios de derecho tienen un alcance más justo, relevante, al permitirle al actor que la persona pueda probar con los mecanismos que logre demostrarlo y si no lo logra conducirá al fracaso de las pretensiones el poder probar esa unión marital de hecho, por lo que resultaría desproporcionado que se le imponga al particular una tarifa legal para acreditar un hecho que sería la unión marital de hecho, cuando la jurisprudencia en su mayoría le da validez a los medios de convicción por tal razón, esta falta de legitimación en la causa por activa en opinión del Despacho no tienen vocación de prosperidad, esta se trata de una excepción que resolvió el Despacho conforme el artículo 180 # 6º del C.P.A.C.A..

Expediente: **50001-33-33-004-2013-00574-01**

Referencia: **REPARACIÓN DIRECTA.**

Demandante: **GEORGINA GUZMAN FALLA**

Demandado: **MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA (META)**

Por lo que en consecuencia, no prospera la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA** propuesta por el apoderado del **MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA (META)**, cuya legitimación material en la causa será objeto de análisis en la sentencia. (fls. 91-95 del cuad. 1ª inst.)

### RECURSO DE APELACIÓN

La anterior providencia fue apelada por el apoderado del **MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA (META)**, pues considera que no se probó la calidad de heredero, conyugue, curador de bienes, administrador de comunidad y albacea, y la calidad de demandante como quiera que es una obligación referirse a ella según lo dispone el artículo 180 #6 del C.P.A.C.A.

Dice que las excepciones previas son un medio de defensa para quien ha sido accionado, buscando adecuar o sanear el procedimiento, mientras que las de méritos o de fondo, buscan atacar el derecho sustancial, por lo que se busca es adecuar el litigio iniciado en la demanda, su notificación y contestación de la misma, por lo que en este caso, se debe probar la calidad de compañera permanente supérstite, del señor **LEONEL ROMERO**, la cual debe estar investida según lo indica la Ley 54 de 1990, modificada por la Ley 979 de 2005, que si bien es cierto se pregona libertad probatoria, también existe un test mínimo para que las personas acudan a la jurisdicción para que el Juez resuelva una pretensión y declare el derecho.

Afirma que las excepciones previas buscan mejorar el proceso, no buscan enervar el derecho sustancial, por ello aquí no tiene cabida la Jurisprudencia relacionada por el Juez, así que no está llamada a prosperar esta decisión porque el artículo 230 de la Constitución nos dice que los jueces en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la Ley, equidad, Jurisprudencia. Los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial, por lo que para que un juez se aparte de la Ley, debe existir un vacío o un precedente judicial, citando así la sentencia de unificación SU-047 de 1999.

Que las personas que pretenden demostrar que tuvieron una unión marital de hecho para estar investido o legitimado en la causa, tendrían que haberlo hecho en la forma que consagra la Ley 54 de 1990 modificado por la Ley 979 de 2005, donde nos indica que debe ser por escritura pública, acta de conciliación o sentencia judicial, siendo claro que la excepción previa no busca enervar el derecho, busca que el proceso esté adecuado y saneado no da por terminado ni se da agotado el derecho material, la persona incluso puede intentar de nuevo ejercitar el medio de control de reparación directa, el cual tiene el periodo de caducidad más amplio, para que el Juez revise si existen los elementos para declarar una responsabilidad patrimonial del Municipio o cualquier otra que se demande, en esa razón solicita se conceda la apelación para que el Ad- Quem estudie y declare probada la excepción de legitimación en la causa por activa y la excepción previa ambas de no haberse presentado la prueba de calidad de heredero, conyugue, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad que actuó el demandante, la señora **GEORGINA GUZMÁN FALLA** desde el otorgamiento del poder a través de los hechos relacionados lo manifestado que actúa en calidad de compañera permanente del señor **LEONEL ROMERO RODRÍGUEZ**, quien fuera **CONCEJAL** del **MUNICIPIO** de **SAN CARLOS DE GUAROA (META)**.

### ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Con providencia del **14 de julio de 2015**, se avocó conocimiento del asunto. (fl. 7 cuad. 2 inst.)

Expediente: **50001-33-33-004-2013-00574-01**

Referencia: **REPARACIÓN DIRECTA.**

Demandante: **GEORGINA GUZMAN FALLA**

Demandado: **MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA (META)**

## **II. CONSIDERACIONES**

### **COMPETENCIA:**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer, en 2ª Instancia, de los recursos de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es, el que decide sobre las excepciones (artículo 180, numeral 6 del C.P.A.C.A.) formulada dentro de la oportunidad prevista por el numeral 1º del artículo 244 ibídem., con la debida sustentación; además, es el Despacho competente para decidir de plano el recurso, en acatamiento a lo previsto por el artículo 125 ejús dem.

### **CASO CONCRETO**

El asunto en cuestión, se centra en decidir, si en esta etapa procesal se configura la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA** por parte de la demandante **GEORGINA GUZMAN FALLA**.

Al respecto, tenemos que la **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA** tiene que ver con la relación jurídica sustancial objeto del proceso, de manera que es propia del debate procesal, como quiera que se relaciona con el derecho que se pretende, se relaciona con la calidad de las personas que por activa o pasiva figuran como sujetos procesales, bien porque formulan las pretensiones (activa) o porque se oponen a ellas (pasiva).

Al respecto, el **H. CONSEJO DE ESTADO**, ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y legitimación en la causa material, así:

En cuanto a la legitimación en la causa, es preciso determinar que de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, existen dos clases: la de hecho y la material. La primera 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, mientras que la segunda 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.

La ausencia de legitimación en la causa no inhibe al juzgador para pronunciarse de mérito, en consideración a que ésta es un elemento de la pretensión y no de la acción, motivo por el cual, no se relaciona con un aspecto procesal sino sustancial del litigio. De esta manera, cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones elevadas en la demanda 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.<sup>1</sup>

Así las cosas, se advierte que la **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA** atañe a dos aspectos, de una parte con **relación sustancial** –legitimatío ad causam- referida a alguno de los extremos de la relación jurídica de la que surge la controversia, así como con los derechos y obligaciones que se pretenden o excepcionan según el caso; y de otra parte, con la legitimación procesal –**legitimatío ad processum**- o la aptitud legal de las partes para comparecer y actuar en el proceso. Es por ello que la legitimatío ad causam no es un presupuesto procesal, ya que es objeto de análisis en el fondo del asunto; mientras que la

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 27 de marzo de 2014. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Radicación Número: 25000-23-26-000-1999-00802-01 (28204)

Expediente: **50001-33-33-004-2013-00574-01**

Referencia: **REPARACIÓN DIRECTA.**

Demandante: **GEORGINA GUZMAN FALLA**

Demandado: **MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA (META)**

legitimatio ad processum “si constituye un presupuesto procesal y su falta configura un vicio de nulidad que compromete el procedimiento y la sentencia que llegue a dictarse.”<sup>2</sup>

A su vez el artículo 175 del C.P.A.C.A., estableció que al contestar la demanda se propondría excepciones y el artículo 180 íbidem., precisó que en la audiencia inicial se decidirá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, **falta de legitimación en la causa** y prescripción extintiva.

A juicio de este Despacho, el alcance de la excepción por **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA** a que hace referencia el artículo 180 del C.P.A.C.A., como aquella que corresponde resolver en la audiencia inicial, atina a la legitimación formal y no a la material, en principio, puesto que en aquellos casos en los cuales sea evidente que está configurada la ausencia de legitimación material, nada impide que la misma debe ser declarada como excepción en audiencia inicial, honrando de esta forma los principios de economía y eficacia procesal.

Por su parte el **H. CONSEJO DE ESTADO**, ha considerado que si bien la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA** se constituye en un presupuesto necesario para proferir sentencia, ello no es óbice para que esa circunstancia alegada de manera de excepción pueda ser resuelta en esa oportunidad procesal, toda vez que, según lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A., en el curso de la audiencia inicial, el Juez debe resolver acerca de las excepciones previas y sobre las de falta de legitimación en la causa, cosa juzgada, transacción, conciliación y prescripción extintiva, las cuales se pueden declarar solo si se tiene certeza acerca de su configuración, pues de lo contrario, en aras de garantizar el derecho fundamental del **ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**, el estudio de este presupuesto debe abordarse al momento de proferirse la respectiva sentencia.<sup>3</sup>

Al respecto, el Alto Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha referido:

La legitimación en la causa por activa hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona que ostenta la titularidad de la relación jurídica material es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.

Según lo ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación, la falta de legitimación en la causa no constituye una excepción que pueda enervar las pretensiones de la demanda, sino que configura un presupuesto anterior y necesario para que se pueda proferir sentencia, en el entendido de que, si no se encuentra demostrada tal legitimación, el juez no podrá acceder a las pretensiones de la demanda<sup>4</sup>.

Si bien la falta de legitimación en la causa se constituye en un presupuesto necesario para proferir sentencia, ello no es óbice para que esa circunstancia alegada a manera de excepción pueda ser resuelta en esta oportunidad procesal, toda vez que, según los dictados del numeral 6 del artículo 180 del CPACA<sup>5</sup>, en el curso de la audiencia inicial, el juez debe resolver acerca de las excepciones

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de abril de 2008. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa. Exp. 16271.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 12 de febrero de 2015, Expediente. 52509. Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo Gómez

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 19753, Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Ver también, sentencia del 7 de marzo de 2012, expediente 20474, Subsección A, Sección Tercera Consejo de Estado.

<sup>5</sup> “Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la 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”.

Expediente: **50001-33-33-004-2013-00574-01**

Referencia: **REPARACIÓN DIRECTA.**

Demandante: **GEORGINA GUZMAN FALLA**

Demandado: **MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA (META)**

previas y sobre las de falta de legitimación en la causa, cosa juzgada, transacción, conciliación y prescripción extintiva.

No obstante lo anterior, en pronunciamientos recientes de esta Corporación, de manera pacífica y reiterada se ha señalado que si bien el juez, de conformidad con la disposición normativa mencionada, puede declarar la falta de legitimación en la causa por activa durante el trámite de la audiencia inicial, dicha declaratoria solo podrá hacerse cuando se tenga certeza acerca de su configuración, pues de lo contrario, en aras de garantizar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, el estudio de ese presupuesto deberá abordarse al momento de proferir la respectiva sentencia. Así lo ha expresado esta Subsección:

*“...si bien el juez puede declarar la falta de legitimación en la causa durante el trámite de la audiencia inicial, pues el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su numeral sexto, así lo dispone, -entendiendo que no es una excepción previa- lo cierto es que ello debe operar única y exclusivamente cuando se tiene certeza sobre la misma, es decir, que su configuración se encuentre plenamente acreditada, **pues de lo contrario, se deberá esperar a que el proceso llegue hasta su etapa final y sea al momento de proferir sentencia, cuando, habiéndose agotado todo el trámite procesal, se valore todo el caudal probatorio obrante en el proceso y se defina sobre su ocurrencia.***

*“Lo anterior en virtud, por lo demás, de que **si existiendo duda o falta de certeza acerca de la existencia de la legitimación en la causa por activa, se diera por terminado el proceso, se estaría vulnerando la prevalencia del derecho fundamental al Acceso a la Administración de Justicia.***

*“(...).*

*“**En conclusión, no podrá decretarse la falta de legitimación en la causa por activa antes de dictarse sentencia, cuando no hay certeza sobre su configuración, en virtud del derecho fundamental mencionado anteriormente y entendiendo que la finalidad de que se pueda decretar previamente se debe a que, habiendo plena seguridad de que ello es así, el proceso no se extienda hasta un fallo que sería desfavorable, creándole falsas expectativas a la parte cuando al juez ya le ha sido posible determinar sin lugar a dubitación alguna que la falta de legitimación se ha configurado**”<sup>6</sup> (Se destaca).<sup>7</sup>*

Observa el Despacho que los fundamentos del recurrente están encaminados a la discusión sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL** de la señora **GEORGINA GUZMÁN FALLA**, en tanto afirma no ser la legitimada para reclamar en nombre de su compañero permanente el señor **LEONEL ROMERO RODRÍGUEZ**, asunto que requiere un estudio más detenido y por tanto debe examinarse con el fondo de la controversia para determinar si es o no la legitimada para reclamar los perjuicios causados.

Entonces, es claro que para acreditarse la unión entre la señora **GEORGINA GUZMAN FALLA** con el señor **LEONEL ROMERO RODRÍGUEZ (Q.E.P.D.)**, esta es susceptible de demostración por los distintos medios probatorios como lo son las declaraciones de parte, el juramento, el testimonio de terceros, los documentos, los indicios y cualesquier otros medio que sean útiles para la formación del convencimiento del juez; por lo que es muy prematuro declarar una falta de legitimación en esta etapa procesal cuando a lo largo del proceso dicha situación sea posible probarse.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, los siguientes pronunciamientos de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado: i) Auto de fecha 13 de agosto de 2014, expediente 49782 y ii) Auto de fecha 12 de febrero de 2015, expediente 52509, Magistrado Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Consejera Ponente: Marta Nubia Velasquez Rico. Auto del 28 de marzo de 2016. Radicación Número: 25000-23-36-000-2014-01491-01 (55635)

Expediente: **50001-33-33-004-2013-00574-01**

Referencia: **REPARACIÓN DIRECTA.**

Demandante: **GEORGINA GUZMAN FALLA**

Demandado: **MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA (META)**

De acuerdo con lo anterior, el Despacho avizora que en esta oportunidad procesal no es posible determinarse si existe una **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA** de la señora **GEORGINA GUZMÁN FALLA**, toda vez que no se ha recaudado la totalidad del material probatorio que permita establecer la existencia o no de la unión marital de hecho con el señor **LEONEL ROMERO RODRÍGUEZ**, circunstancia que puede ser demostrada por los distintos medios probatorios a lo largo del proceso.

Así las cosas, ante la falta de certeza que en esta etapa procesal existe respecto a la falta de legitimación de la parte actora y en aras de salvaguardar el derecho fundamental del **ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**, el Despacho **CONFIRMARÁ** la decisión proferida el 11 de febrero de 2015 por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO**, en el sentido de no declarar la prosperidad de la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA** propuesta por el apoderado del **MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE GUAROA (META)**.

Por lo expuesto, este Despacho, **RESUELVE**:

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto del **11 de febrero de 2015**, proferido por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual negó la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA** propuesta por el apoderado del **MUNICIPIO** de **SAN CARLOS DE GUAROA (META)**.

**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previa **DESANOTACIÓN** en los respectivos libros.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada