



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sincelejo, cuatro (4) de septiembre de dos mil trece (2013)

**TEMAS:** LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA O NO DEL DERECHO DISCUTIDO EN LA SENTENCIA DE FONDO – **SE LLAMA LA ATENCIÓN DEL A QUO**

**INSTANCIA:** SEGUNDA

Decide la Sala unitaria de decisión<sup>1</sup> la apelación interpuesta por la parte demandada en oposición a la providencia de fecha 2 de septiembre de 2013 proferida por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO dentro de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del C.P.A.C.A<sup>2</sup>, mediante la cual se declaró no probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el ente demandado MUNICIPIO DE GALERAS - SUCRE.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1 Las pretensiones de la demanda:**

FÉLIX VANEGAS VILLAMIZAR presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra del MUNICIPIO

---

<sup>1</sup> Artículo 125 del C.P.C.A.C.A.

<sup>2</sup> Véase fol. 217 y ss. acta de audiencia. Anexos.



DE GALERAS - SUCRE y COLPENSIONES, para que se decida sobre las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Que son nulos los actos administrativos contenidos en los oficios de fecha 6 de septiembre de 2012 (No. 107) expedido por el alcalde municipal y la Resolución No. 00003495 del 29 de marzo de 2011, proferida por el Seguro Social, mediante los cuales se niega el reconocimiento directo y pago de pensión al demandante.

SEGUNDA: En desarrollo de las anteriores declaraciones, se condene a las demandadas en los siguientes conceptos:

#### 2.1. PETICIÓN PRINCIPAL FRENTE AL SEGURO SOCIAL (HOY COLPENSIONES):

Que se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de la pensión de retiro por vejez.

2.1.2. El reconocimiento pensional debe hacerse efectivo retroactivo a partir del cumplimiento de la edad de 60 años por parte del demandante (3 de septiembre de 2003) e indexar (IPC) las mesadas causadas hasta la fecha del pago efectivo, aplicando los aumentos legales mensuales y las mesadas adicionales de cada semestre.

#### 2.2. PETICIÓN SUBSIDIARIA FRENTE AL MUNICIPIO DE GALERAS:

Que se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

2.2.1. El reconocimiento pensional debe hacerse efectivo retroactivo a partir del cumplimiento de la edad de 60 años por parte del demandante (3 de septiembre



de 2003) e indexar (IPC) las mesadas causadas hasta la fecha del pago efectivo, aplicando los aumentos legales mensuales y las mesadas adicionales de cada semestre.

### 1.2. La providencia recurrida<sup>3</sup>

EL JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, mediante auto del 2 de septiembre de 2013, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del MUNICIPIO DE GALERAS - SUCRE.

Indica el *A quo*, que en el asunto debe distinguirse entre la legitimación en la causa de hecho y material, trayendo a colación una sentencia del CONSEJO DE ESTADO sobre el tema, por lo que con fundamento en lo expuesto determina que en el caso concreto el demandante provocó una respuesta de parte del MUNICIPIO DE GALERAS – SUCRE, hecho del que infiere que el actor se encuentra legitimado por activo y el municipio por pasiva frente a los hechos constitutivos del litigio.

### 1.3. El recurso de alzada<sup>4</sup>

Inconforme con la decisión adoptada, la parte demandada MUNICIPIO DE GALERAS – SUCRE interpuso recurso de apelación de manera verbal, solicitando que la decisión de declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva sea revocada.

Fundamentó su recurso afirmando que a partir de 1994 se consolidó el sistema general de seguridad social en pensiones, obligando a las entidades que lo administrar a reconocer las pensiones de sus afiliados, y a los empleadores a afiliarse a sus trabajadores al sistema. Asegura que por eso es el ISS el obligado a

<sup>3</sup> Véase video a partir del minuto 6:42.

<sup>4</sup> Ver video audiencia inicial a partir del minuto 16:01.



reconocer la pensión y no el empleador. Manifiesta que el municipio demandado solo es obligado de forma solidaria al pago de la pensión en caso de que no se paguen las cotizaciones.

Por otra parte, agrega que el acto demandado expedido por el ISS no es un verdadero acto administrativo, dado que lo clasifica como de trámite, pues de forma a su ver errónea, niega el derecho a la pensión, pero en sus consideraciones lo único que entra a exigir al hoy demandante es que haga la petición en los formatos y con los anexos necesarios, sin que en definitiva tome una decisión sobre crear, modificar o extinguir el derecho a la pensión del mismo.

#### 1.4. Traslado del recurso<sup>5</sup>

La Jueza de primera instancia, de conformidad con el artículo 244 del C.P.A.C.A, corrió traslado del recurso a las demás partes, dejando constancia de que el demandante no asistió a la audiencia, constando en el acta la asistencia del Ministerio Público, pero sin que este hiciera uso de la palabra para recorrer los argumentos del recurrente.

## 2. CONSIDERACIONES

En atención a las posturas del *A quo* y del recurrente, corresponde a esta Corporación resolver como problema jurídico:

¿Se encuentra legitimada en la causa por pasiva dentro de un proceso en el que se discute el derecho a la pensión de un empleado público, una entidad pública frente a la cual el demandante provocó el su pronunciamiento expreso el cual es negativo del derecho solicitado?

---

<sup>5</sup> Véase video a partir del minuto 20:09.



Para lo manifestado, la Sala centrará su análisis en el tema de la legitimación en la causa, para así pasar al caso concreto.

## 2.1. La legitimación en la causa

La legitimación en la causa es entendida como “... ser la persona que de conformidad con la ley sustancial, puede formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda o en la imputación penal, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial pretendida o del ilícito penal imputado, que deben ser objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquella o éste existan...”<sup>6</sup>.

En este sentido la siguiente providencia del Consejo de Estado:

*“La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material.*

*La legitimación de hecho en la causa es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta, en la demanda y de la notificación de ésta al demandado. Quien cita a otro y atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Vg.: A demanda a B, cada uno de estos está legitimado de hecho.*

*La legitimación material en la causa alude, por regla general, a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas o hayan demandado o hayan sido demandadas. ( )*

*La falta de legitimación **material** en la causa, por activa o por pasiva, **no enerva la pretensión procesal en su contenido**, como si lo hace una excepción de fondo. 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*

<sup>6</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Santa Fe de Bogotá: Editorial ABC 1996, Tomo I Pág. 279.



*pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.*<sup>7</sup>

Por lo dicho, es claro para la Sala que una cosa es la existencia o no del derecho discutido dentro del proceso, lo que es claramente la cuestión de fondo que se desatará en la sentencia, y otra cosa es la legitimación en la causa material, que conlleva a que la sentencia sea desfavorable sin analizar el fondo de la situación, es decir, para que no exista la legitimación en estudio, el demandante o el demandado debe ser ajeno a los hechos estudiados en la demanda, por lo que si ha participado en ellos, se encuentra legitimado en la causa, cosa diferente a que las pretensiones prosperen o se denieguen.

Basten las consideraciones precedentes para estudiar:

## 2.2. El caso concreto

Se tiene claridad de que el actor previo a demandar, presentó ante el MUNICIPIO DE GALERAS – SUCRE un derecho de petición cuyo objeto era solicitar a dicha entidad territorial el reconocimiento de la pensión de vejez (fol. 22 C.1).

El municipio demandado dio respuesta a través del oficio 107-2010 del 6 de septiembre de 2010 (fol. 23 C.1), acto administrativo del cual el actor solicita su nulidad, entre otros (fol. 2 C.1).

Por lo anterior, resulta claro que existe legitimación en la causa por pasiva de hecho, pues nos encontramos en presencia del un proceso en donde de forma válida se ha trabado la relación jurídico procesal entre el demandante, persona natural, y los demandados, personas jurídicas, con capacidad para comparecer al proceso y debidamente notificados para resistir la pretensión.

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Sentencia de 20 de septiembre de 2001, expediente 10.973. Actor: Sociedad “La Muriel Mining Corporation”.



En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva material, es obvio que efectivamente el ente territorial demandado expidió un acto administrativo, el que independientemente de las razones o argumentos, o de su legalidad, niega el reconocimiento del derecho a la pensión del demandante, por lo que de una u otra manera afecta de manera directa al actor y lo faculta para ejercer en su contra el medio de control existente para ello, es decir, la nulidad y restablecimiento del derecho.

Así pues, para la Sala, el demandado recurrente confunde la prosperidad de las pretensiones y la existencia o no del derecho discutido en el proceso, con la relación sustancial que surge de forma clara entre demandante y demandado MUNICIPIO DE GALERAS – SUCRE, al este denegarle un derecho que el pretende a través de la nulidad del acto administrativo que hoy ataca en el presente trámite.

Todos los argumentos expuestos por el demandado apelante tienen que ver de manera directa con la existencia o no del derecho pretendido por el accionante a la pensión reclamada, pero en modo alguno hace que no exista la legitimación en la causa por pasiva material, dado que materializa la relación sustancial en discusión en torno al acto demandado que debe ser desatada en la sentencia de fondo y no en el trámite de las excepciones previas.

Por lo anterior, no le asiste la razón al recurrente en este punto y la Sala halla fundadas las razones del *A quo*.

Con relación a los argumentos expresados en torno a la no existencia de un acto administrativo de fondo con relación al expedido por el ISS, en modo alguno, de ser reales los mismos, hacen que desaparezca la relación sustancial existente entre el demandado y el demandante frente a los actos administrativos acusados de nulos, y ello en nada tiene que ver con la legitimación.



### 2.3. Un llamado de atención al *A quo*

En este punto, la Sala llama la atención al *A quo*, puesto que en el trámite dado a las excepciones aquí planteadas, en nuestro criterio, existe una práctica que atenta de manera directa contra la celeridad del proceso, la concentración de las audiencias y el principio de eventualidad o preclusión de las etapas, la que se ha observado en procesos que con anterioridad han subido a esta Corporación a desatar recursos en contra de los autos que resuelven las excepciones previas<sup>8</sup>.

Lo dicho, consiste en que la Jueza concede el recurso de apelación sin haber agotado en su totalidad la etapa de las excepciones previas, la que es una sola independientemente que se hayan interpuesto múltiples de ellas.

Para esta Colegiatura y para el C.P.A.C.A., en la audiencia inicial se surten varias etapas, entre ellas la de la resolución de las excepciones previas<sup>9</sup>, la que se decide por auto susceptible de recurso de apelación. Por esto, **es necesario que se agote TODA LA ETAPA, antes de entrar a conceder el uso de la palabra a las partes e intervinientes**, dado que se podría estar generando que un mismo proceso suba en varias oportunidades ante diferentes excepciones previas formuladas, las que si se deciden en una sola providencia agotando toda la fase, hace que no se de trámite a recursos que pueden ser innecesarios o de los que las partes no posean interés<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. RADICACIÓN: 70-001-33-33-005-2012-00068-00. DEMANDANTE: JAID RICARDO ORDOSGOITIA CORTÉZ. DEMANDADO: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO “ICA”. JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO.

<sup>9</sup> De forma clara el artículo 180 numeral 6 habla en plural al regular el tema de las excepciones previas y de forma expresa consagra como susceptible de apelación “*El auto que decide sobre las excepciones previas ...*”

<sup>10</sup> A título de ejemplo, un demandado puede interponer varias excepciones previas tales como falta de legitimación en la causa, prescripción y caducidad. Si el juez de instancia en un mismo auto y de forma concentrada decide todas ellas declarando no probadas las dos primeras pero probada la última, el demandado carecería de interés para recurrir la mencionada providencia que en su integridad le favorece, pero que de no hacerse en un solo auto y agotando en su totalidad la etapa, daría lugar a que el proceso subiera a segunda instancia 3 veces diferentes por recursos propuestos por el demandado, en desmedro de la celeridad del proceso y en claro desgaste del aparato de justicia.



Por lo anterior, se insta al *A quo* para que en lo sucesivo agote toda la etapa de las excepciones previas antes de dar el uso de la palabra a las partes y conceder los recursos.

**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, la **SALA UNITARIA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** el auto apelado, esto es, el proferido por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO el 2 de septiembre de 2013, en audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el ente demandado MUNICIPIO DE GALERAS - SUCRE.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen para su cumplimiento, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**  
Magistrado