

LEGITIMACION EN LA CAUSA – Noción. Definición. Concepto / LEGITIMACION EN LA CAUSA – Fundamento / LEGITIMACION EN LA CAUSA - Finalidad

La legitimación en la causa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona a quien se le exige la obligación es a quien habilita la ley para actuar procesalmente. (...) está legitimado en la causa por activa quien tiene la vocación para reclamar la titularidad de un derecho otorgado por la ley y, específicamente, cuando se interponen demandas en ejercicio del medio de control de reparación directa, quien demuestre en el proceso su condición de perjudicado con la acción u omisión que produjo el daño que se reclama con la demanda. 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 puede acceder a las pretensiones.

FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA – No es causal de rechazo de la demanda / RECHAZO DE LA DEMANDA – Causales / EXISTENCIA DE LA EXCEPCION DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA – Debe hacerse en la audiencia inicial o en la sentencia

Ahora bien, la falta de legitimación en la causa no es causal de rechazo de la demanda, comoquiera que de conformidad con el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la demanda será rechazada cuando haya operado la caducidad de la acción impetrada, cuando habiendo sido inadmitida no haya sido subsanada en la oportunidad prevista, o cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Por su parte, determinar la existencia de dicha excepción es algo que, según el numeral 6 del artículo 180 de la misma codificación, debe hacerse en la audiencia inicial o en la sentencia, de acuerdo al artículo 187 del citado cuerpo normativo, argumento que de entrada lleva a revocar el auto apelado.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 169 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 180.6 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 187

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00144-01(55205)

Actor: CLÍNICA CHICAMOCHA EPS S.A.

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SALUD – SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE AUTO.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 26 de mayo de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el cual se rechazó la demanda por encontrar estructurada la falta de legitimación en la causa por pasiva.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

Mediante escrito presentado el 4 de febrero de 2015, la Clínica Chicamocha S.A. formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Superintendencia Nacional de Salud y SOLSALUD EPS S.A. en Liquidación, con el fin de que *“se declare la Nulidad de la Resolución Número 004544 de 5 de Junio de 2.014, en todos los aspectos que resulten contrarios a los legítimos derechos de mi mandante, atendiendo que mediante este acto administrativo, se ordenó entre otros aspectos a la actora la legalización y/o reintegro de sumas de dinero que en sentir de la pasiva fueron entregadas a mi mandante en cuantía de DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL NOVECIENTOS TRECE PESOS (\$288.630.913.00), por considerar que estaban en presencia de anticipos pendientes de legalizar”*¹.

Adicionalmente se solicitó en la demanda lo siguiente:

“Se declare la Nulidad de la Resolución Número 006016 de 13 de Agosto de 2.014, en todos los aspectos que resulten contrarios a los legítimos derechos de mi mandante, atendiendo que mediante este acto administrativo fue resuelto el Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución Número 004544 de 5 de Junio de 2014, contemplando entre

¹ Fls. 1-12. C. 1.

otros aspectos la modificación del valor inicialmente ordenando legalizar o reintegrar en cuantía de DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS (\$282.388.670.00)¹².

2. La parte actora radicó oportunamente solicitud de conciliación ante la Procuraduría 160 Judicial II para Asuntos Administrativos el 10 de diciembre de 2014³.

3. Mediante auto del 10 de abril de 2015 el Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda de la referencia y ordenó notificar a las partes⁴.

4. El 7 de mayo de 2015 el Tribunal *a quo* informó que las partes fueron notificadas del auto admisorio de la demanda, a excepción de Solsalud EPS, comoquiera que esta sociedad fue liquidada y su buzón de notificaciones judiciales fue deshabilitado. Para ello se anexó el certificado de existencia y representación legal de la EPS demandada, en donde consta que, en virtud de la Resolución No. 004964 del 6 de junio de 2014, se dio por terminada su existencia⁵.

5. Auto apelado.

El Tribunal Administrativo de Santander dejó sin efectos el auto del 10 de abril de 2015 y rechazó la demanda mediante auto proferido el 26 de mayo del mismo año, pues, en su opinión, se estructuró la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Al respecto, manifestó lo siguiente:

“En ese sentido, considera la Sala que en el presente caso no se debió admitir la demanda, como quiera (sic) que la Sociedad Solsalud EPS S.A. ya se encuentra liquidada y cancelada su matrícula mercantil, aunado a

² Fls. 1-12 C. 1.

³ Fl. 416 C. 1. El acta de conciliación fallida se profirió el 3 de febrero de 2015.

⁴ Fl. 424 C. 1.

⁵ Fls. 439-441 C. 1.

que en el certificado de existencia y representación se estableció que a partir de dicho registro ningún Juez de la República puede admitir demanda contra la extinta sociedad pues se configura la falta de legitimación, en este caso por pasiva.

“Ahora bien, se resalta que los efectos extintivos de la sociedad, si bien se extienden a su liquidador, quien cesa en sus funciones, éste no puede representarla ni actuar en nombre de ella en los procesos judiciales, luego hay lugar al rechazo de la demanda.

“Finalmente, del estudio de la demanda se encuentra que la misma fue interpuesta igualmente en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, sin embargo al revisar el contenido de las pretensiones, encuentra la Sala que ellas van encaminadas a enjuiciar actos administrativos que fueron proferidos por el Agente Especial Liquidador de Solsalud E.P.S. S.A. liquidada, y no por la Superintendencia”⁶.

Recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante presentó recurso de apelación, en los siguientes términos (se transcribe como aparece en el texto original):

“Efectivamente, el soporte probatorio aportado al expediente, da cuenta de vicios presentes en la expedición de los actos administrativos mediante los cuales se ordena a mi mandante el reintegro de sumas de dinero, representados en las Resoluciones Numeradas **004544 de 5 de Junio de 2.014** y **006016 de 13 de Agosto de 2.014**, así como en la expedición de la Resolución Número **004964 expedida con fecha 6 de Junio de 2.014**, mediante la cual de manera celerica y antes de la ejecutoria de la resolución con la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por mi mandante en curso del trámite liquidatorio, se procedió a declarar la extinción de la persona jurídica **SOLSALUD E.P.S. S.A.**, aspectos todos mencionados y documentados desde la presentación de la demanda (...).

“Como puede observarse al momento del proferimiento de la **Resolución Número 004964 expedida con fecha 6 de Junio de 2.014**, no se

⁶ Fls. 442-443 C. Ppal.

encontraba ni notificada ni mucho menos ejecutoriada la **Resolución Número 004544 de 5 de Junio de 2.014**, aspecto que a todas luces constituye una violación al derecho de defensa, pues por sustracción de materia el Agente interventor quedó sin competencia para resolver el recurso de reposición oportunamente interpuesto por mi mandante.

“Como puede observarse al momento del proferimiento de la Resolución Número **004964 expedida con fecha 6 de Junio de 2.014**, cesaron las facultades de Representación Legal del Interventor designado por la Superintendencia Nacional de Salud, por ende no tenía competencia al momento de proferir la Resolución Número **006016 de 13 de Agosto de 2.014**, mediante la cual resolvió el Recurso de Reposición oportunamente interpuesto por mi mandante.

“Por lo expuesto, habiéndose acreditado la expedición de actos administrativos con infracción de las normas en las que se deberían sustentarse, sin competencia del funcionario, desconociendo del derecho de defensa del actor, entre otros, resulta procedente se permita el debate procesal de fondo.

“Respecto de la determinación de rechazo de la demanda, que hace referencia a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, por no haber sido quien expidió los actos administrativos, debemos indicar que efectivamente esta situación fue evidenciada en la demanda, sin perjuicio de lo cual en su mismo texto se especificó que este ente había coadyuvado y conocido de los mismos, omitiendo sus obligaciones de vigilancia y control, para lo cual se pidieron en extenso diferentes medios de prueba, que permitirían acreditar que le ente nominador del Agente especial Liquidador, conoció y aprobó la elaboración de las precitadas resoluciones”⁷. (negrillas del texto original).

CONSIDERACIONES

1.1. Competencia.

⁷ Fls. 447-452 C. Ppal.

Revisado el expediente se observa que los actos administrativos cuestionados en el presente proceso guardan relación con asuntos cuyo conocimiento corresponde a la Sección Tercera de esta Corporación.

En efecto, se discute la legalidad de las resoluciones 004544 del 5 de junio de 2014 y 006016 del 13 de agosto del mismo año, cuyo control corresponde a esta Sección por tratarse de la legalización o reintegro de unos anticipos en el marco contractual.

1.2. Falta de legitimación en la causa.

La legitimación en la causa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona a quien se le exige la obligación es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.

Al respecto, esta Corporación se ha manifestado en los siguientes términos:

“Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado⁸.

“Clarificado, entonces, 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 ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez, expediente No. 13356.

entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa⁹. 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.

“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 demandadas¹⁰. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido (...)”¹¹.

De lo anterior se concluye que está legitimado en la causa por activa quien tiene la vocación para reclamar la titularidad de un derecho otorgado por la ley y, específicamente, cuando se interponen demandas en ejercicio del medio de control de reparación directa, quien demuestre en el proceso su condición de perjudicado con la acción u omisión que produjo el daño que se reclama con la demanda.

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

⁹ 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) y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 2005, Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar (expediente 14178).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 31 de octubre 2007 (expediente 13.503), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹¹ Sentencia proferida el 6 de julio de 2006 por la Sección Tercera del Consejo de Estado (expediente 28835), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

necesario para que se pueda proferir sentencia, en el entendido de que, si no se encuentra demostrada tal legitimación, el juez no puede **acceder** a las pretensiones.

Ahora bien, la falta de legitimación en la causa no es causal de rechazo de la demanda, comoquiera que de conformidad con el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la demanda será rechazada cuando haya operado la caducidad de la acción impetrada, cuando habiendo sido inadmitida no haya sido subsanada en la oportunidad prevista, o cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Por su parte, determinar la existencia de dicha excepción es algo que, según el numeral 6 del artículo 180 de la misma codificación, debe hacerse en la audiencia inicial o en la sentencia, de acuerdo al artículo 187 del citado cuerpo normativo, argumento que de entrada lleva a revocar el auto apelado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓCASE el auto del 26 de mayo de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el cual se rechazó la demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen, para que decida lo que corresponda acerca de la admisión de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA