

República de Colombia



Tribunal *Administrativo
de
Antioquia

SALA PRIMERA DE ORALIDAD

MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Medellín, veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.
DEMANDANTES:	SEGUROS DEL ESTADO
DEMANDADOS:	U.A.E. AERONAUTICA CIVIL
RADICADO:	05001-33-33-026-2012-00245-01
PROCEDENCIA:	JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO.
INSTANCIA:	SEGUNDA
INTERLOCUTORIO	SPO - 338 - Ap.

TEMA: / Legitimación en la causa para demandar los actos administrativos que declaran siniestro. Legitimación en la causa por pasiva/ **CONFIRMA AUTO.**

Decide el Despacho el recurso de apelación presentado por la U.A.E. AERONAUTICA CIVIL contra las decisiones del 24 de junio de 2013, proferidas por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Medellín en la audiencia inicial, mediante la cual resolvió la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y se abstuvo de resolver sobre la caducidad de la acción.

ANTECEDENTES.

La Sociedad SEGUROS DEL ESTADO S.A. interpuso demanda a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter contractual contra **U.A.E. AERONÁUTICA CIVIL**; pretendiendo la nulidad de las Resoluciones No. 04857 del 09 de octubre de 2007 y 05040 de 04 de octubre de 2010, mediante las cuales la Entidad declaró el incumplimiento del contrato de obra pública No. 6000-0H-2006 y la ocurrencia del siniestro de mal manejo del anticipo; haciendo efectiva la

póliza No. 071452016, expedida por Seguros del Estado S.A.

La parte actora en la contestación de la demanda propuso como excepciones previas, indebida escogencia de la acción, caducidad y falta de legitimación en la causa por pasiva. Esta última, la sustentó en que la Aseguradora debió demandar al contratista que es quien le causó el perjuicio y agregó que con la demanda se desdibuja el contrato de seguros, que busca proteger al beneficiario, de las pérdidas en que pueda incurrir cuando cae en manos de un contratista incumplido.

La Providencia Apelada.

El Juez Veintiséis Administrativo del Circuito de Medellín, el 24 de junio de 2013, en curso de la audiencia inicial, resolvió:

Declarar no probada excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva, decisión que fundamentó en que los fue UAE elaboró el contrato para el cual se constituyó la póliza, que los actos administrativos demandados fueron emitidos por la Aeronáutica Civil haciendo efectiva dicha póliza, decisión que generó la demanda contra la entidad. Concluyó entonces que impropio sería aceptar la desvinculación de la Aeronáutica civil de este proceso, puesto que mediante los actos demandados estableció unas obligaciones a cargo del demandante, lo cual legitima a éste para discutirlos en la Jurisdicción. Apoyó su decisión en jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual se hace la distinción entre legitimación en la causa de hecho y legitimación en la causa material.

- Declaró no probada la excepción de indebida escogencia de la acción, considerando que la vía procesal adecuada es la de controversias contractuales a la cual acudió la parte actora.
- Se abstuvo de decidir sobre excepción la caducidad, aduciendo que hay dudas sobre la ocurrencia de la misma y que en el expediente no se encuentra el contrato para poder determinarla; por lo cual dejó esta decisión para el momento de dictar fallo.

El Recurso de Apelación.

La parte demandada, interpuso recurso de apelación, frente a la decisión de abstenerse de pronunciarse sobre la caducidad; manifestando que la norma establece un término de dos años y refirió las condiciones en que hubo de desarrollarse el contrato. Apeló también la decisión frente a la legitimación en la causa, sustentando el recurso en que debió demandarse al contratista, quien incumplió el contrato y no al beneficiario de la garantía.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

Sea lo primero expresar que, si bien se interpuso recurso frente a dos decisiones, se desatará el mismo solo en relación a la decisión de la excepción de falta de legitimación en la causa y no frente a la caducidad, por cuanto este asunto no fue decidido por el juez de primera instancia sino que dispuso que será resuelto en la sentencia. Significa que si el Tribunal decidiera sobre esta excepción, estaría usurpando la competencia del A-Quó, teniendo competencia en este proceso solo en la segunda instancia. Además se constituiría en una decisión de única instancia lo cual, vulneraría claramente el debido proceso en su componente de derecho a la doble instancia.

La legitimación en la causa

La legitimación en la causa por la parte activa, es la identidad del demandante con el titular del derecho subjetivo, es decir, con quien tiene vocación jurídica para reclamarlo y, por la parte pasiva, es la identidad del demandado con quien tiene el deber correlativo de satisfacer el derecho¹. La legitimación es, por lo tanto, un presupuesto material de la sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado².

¹ Sentencia de 13 de febrero de 1996, exp. 11.213. En sentencia de 28 de enero de 1994, exp. 7091, el Consejo de Estado expuso: “En todo proceso el juzgador, al enfrentarse al dictado de la sentencia, primeramente deberá analizar el aspecto relacionado con la legitimación para obrar, esto es, despejar si el demandante presenta la calidad con que dice obrar y si el demandado, conforme con la ley sustancial, es el llamado a enfrentar y responder eventualmente por lo que se le enrostra. En cuanto a lo primero, se habla de legitimación por activa y en cuanto a lo segundo, se denomina legitimación por pasiva”.

² Sentencia de 1º de marzo de 2006, exp. 15.348.

Con relación al tema de la legitimación en la causa, la sección segunda del Honorable Consejo de Estado, en sentencia del 25 de marzo de 2010 expediente 05001-23-31-000-2000-02571-01 (1275-08), MP Dr. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, sostuvo:

*"...En reciente jurisprudencia, esta Corporación ha manifestado en cuanto a la 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. Así mismo, ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa, siendo la legitimación en la causa de hecho 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 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.** En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, **pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra...."** **Negrita intencional***

Así las cosas, queda claro que la legitimación en la causa no es un presupuesto procesal, en razón de que no afecta el procedimiento, mas

bien es la relación jurídico material que existe entre el demandante y quien debe ser demandado. Es pues, un asunto sustancial.

Ahora, si bien es cierto que la legitimación en la causa es un asunto sustancial, y los asuntos de este tipo por regla general deben ser decididos en la sentencia, también lo es que la ley 1437 de 2011 en su artículo 180, con la finalidad de evitar sentencias inhibitorias, consagró la facultad – deber para el Juez de dar por terminado el proceso en la primera audiencia, si encuentra que no existe legitimación en la causa, bien por activa o bien por pasiva.

Sin embargo, se debe precisar, que no en todos los casos la legitimación en la causa debe aparecer probada para la audiencia inicial, porque como se dijo esta es un presupuesto de la sentencia de fondo, lo que ocurre es que hay casos en los cuales, la falta de legitimación aparece clara incluso desde la demanda y no tiene sentido tramitar todo el proceso, cuando esa situación puede remediarse a tiempo; y el caso típico, es cuando se demanda a un entidad diferente a aquella que expidió el acto.

Es claro, que la facultad a que se hace mención, no es para cuando no se encuentra probada la legitimación en la causa en la primera audiencia, sino para cuando es claro en la primera audiencia que no hay legitimación en la causa.

En el caso concreto, se demandó la nulidad de los Actos Administrativos emitidos por la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, mediante los cuales la entidad declaró el incumplimiento del contrato y mal manejo del anticipo y dispuso hace efectiva la póliza constituida para garantizar el cumplimiento.

Resulta pertinente frente al tema, la Jurisprudencia del Consejo de Estado. Así se pronunció la corporación en una de sus decisiones mas recientes en caso similar³,

*"De tiempo atrás la Sala tiene determinado que **las aseguradoras,** si bien no son parte del contrato estatal que suscita la declaratoria*

³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera (Subsección B) Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO-, veintitrés (23) de febrero de dos mil doce (2012)

de caducidad, tienen legitimación en la causa por activa, esto es, **tienen vocación para demandar el acto**, dada la afectación directa que de un derecho amparado en una norma puede provenir del acto contractual que dispone algún pago con cargo al asegurador. Por lo mismo, en el sub ex

amine la aseguradora está habilitada para controvertir la legalidad de los actos administrativos que acusa, en la medida en que de éstos deriva la obligación de indemnizar el incumplimiento decretado por la entidad accionada.

En efecto, la jurisprudencia ha señalado que el acto que declara la ocurrencia del siniestro tiene como destinatario principal y directo a la aseguradora que otorgó la garantía y por ello tanto ésta como el contratista tienen interés en impugnar el acto respectivo: "La primera, para liberarse, con su nulidad, del pago de la garantía de estabilidad y buena calidad de la obra; y el contratista, porque la invalidación del acto lo liberaría de la acción que como subrogatario tendría la aseguradora contra él, una vez cubierto el valor de la suma asegurada, en los términos del art 1096 del c de co."⁴

La declaratoria del siniestro, también ha dicho la Sala, reviste la naturaleza de acto contractual, en tanto busca la exigibilidad de las obligaciones que derivan del contrato accesorio de seguros, en relación del contrato estatal principal, respecto del cual ampara las obligaciones que de éste dimanar, a términos del artículo 1499 del Código Civil, que establece que el contrato es accesorio, cuando tiene por objeto asegurar el cumplimiento de una obligación principal, de manera que no pueda subsistir sin ella⁵.

Siendo la acción relativa a controversias contractuales, la única idónea para enjuiciar los actos que se producen con ocasión de la actividad contractual, en los términos que establecía el artículo 87 del C.C.A., en la época de presentación de esta demanda y que de manera perentoria y excluyente reiteró el artículo 77 de la Ley 80 de 1993.

Por otra parte, si bien el asegurador no es parte del contrato estatal asegurado, y la acción relativa a controversias contractuales ha estado reservada a las partes del contrato estatal, con excepción de aquella que busca su nulidad absoluta en relación con la cual la legitimación por activa se ha extendido al Ministerio Público y al tercero con interés directo, ya la jurisprudencia de esta Corporación, en garantía del derecho fundamental de acceso a la justicia y en aplicación al principio de igualdad, ha admitido la legitimación del asegurador para ejercer la acción relativa a controversias contractuales con el propósito de cuestionar la legalidad de aquellos actos que producidos con ocasión de la relación negocial, les causan afectación."(Resaltos textuales)

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de julio de 1997, Exp. 9286, M.P. Carlos Betancur Jaramillo. En el mismo sentido, Auto de 18 de julio de 2007, Exp. 33476, C.P. Enrique Gil Botero y Sección Tercera – Subsección A, sentencia de febrero 9 de dos 2011, rad. 73001-23-31-000-1998-06662-01(17558), CP Mauricio Fajardo Gómez.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de abril 22 de 2009, Exp.14.667, M.P. Myriam Guerrero de Escobar.

Siendo claro y contundente el pronunciamiento jurisprudencial citado, es claro también para la sala, que la Aseguradora está legitimada en la causa para demandar los actos administrativos expedidos por la U.A.E. Aeronáutica Civil, y que la llamada a resistir las pretensiones es la Entidad que emitió los actos. Por estas razones se confirmará la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO CONFÍRMASE la decisión del 24 de junio de 2013, proferida por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Medellín en curso de la audiencia inicial del proceso de la referencia, mediante la cual declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la U.A.E. Aeronáutica Civi.

SEGUNDO: NO EMITIR PRONUNCIAMIENTO sobre la caducidad u oportunidad para demandar.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

NOTIFIQUESE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIERREZ
MAGISTRADO