

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
DEL DERECHO
RADICADO: 25269-33-33-001-2019-00099-00
DEMANDANTE: INVERSIONES PASO DEL RIO S.A.S.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FUNZA
ASUNTO: Auto resuelve excepciones

Facatativá, siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021)

1. Antecedentes.

Ingresa al Despacho el expediente identificado como se anuncia en el epígrafe, con constancia secretarial que da cuenta de que el municipio demandado, al contestar la demanda, propuso una excepción previa, la que se contrae a la *falta de legitimación en la causa por activa* (fls. 117-118).

Revisado el expediente se constata que la Secretaría del Juzgado corrió traslado de aquellas excepciones de conformidad con el par. 2º del art. 175 de la Ley 1437 de 2011 -L.1437/2011-, norma que resultaba aplicable a dicha actuación para el momento en que se surtió, por tres (3) días, lapso durante el cual el demandante se pronunció oponiéndose a las mismas.

En tal efecto, dando alcance al par. 2º del art. 175 de la L.1437/2011, modificado por el art. 38 de la Ley 2080 de 2021¹, se procede a resolver sobre las propuestas atendiendo las siguientes:

2. Consideraciones

El municipio de Funza afirma la falta de legitimación en la causa por activa, toda vez que la sociedad Inversiones Paso del Rio S.A.S. no probó que la entidad estuviera haciendo un cobro indebido, afirma que los actos acusados fueran expedidos con fundamento en los documentos allegados por la actora y a los parámetros establecidos para el cobro del impuesto predial.

Por su parte, mediante memorial de 18 de diciembre de 2019(fl. 151-159), la actora afirma que junto con la demanda se allegaron las facturas de cobro pagadas por la entidad, que demuestran su interés legítimo en recuperar el pago

¹ Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

de lo que considera no debido al municipio, por lo que asegura que carece de sustento legal lo dicho por la demandada, conforme lo señala en el art. 381 del Estatuto Tributario.

Previo a abordar el estudio de los planteamientos, el suscrito ve prudente aclarar que, si bien es cierto que el Código General del Proceso (art. 100) no señala a aquella como excepción *previa*, el Consejo de Estado² ha indicado que la misma constituye una de esa índole³ o una de las denominadas *mixtas*⁴, por lo que es oportuno resolver sobre el particular.

Además, se precisa recordar que, en el caso que se atiende, la sociedad Inversiones Paso del Rio S.A.S. pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones nos.º 280 del 21 de junio de 2018 y 1070 del 6 de diciembre de 2018 y se ordene al municipio devolver el pago de lo no debido por concepto de impuesto predial.

Para resolver se trae como argumento de autoridad la jurisprudencia del Consejo de Estado, plasmada en Auto de Unificación de jurisprudencia⁵, que señaló, respecto a la legitimación en la causa, lo siguiente:

“La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso, Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado.

² CE S1 auto de 30 de noviembre de 2020, exp. 25000-23-41-000-2015-00663-01 MP. N. Peña; CE S3 sA, auto de 6 de noviembre de 2020, exp. 25000-23-36-000-2015-00850-02 MP. J. Sáchica.

³ CE S3 sA, providencia de 21 de septiembre de 2016, exp. 27001-23-33-000-2013-00271-01 MP. C. Barrera. En la providencia explicó: “El artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del C.P.A.C.A., prevé las excepciones previas como medios de defensa del accionado encaminados a dilatar la entrada a juicio. Su condición de previas o dilatorias resulta de la falta de capacidad para enervar por completo la pretensión principal del actor; por lo tanto, su constitución no aniquila el derecho subjetivo sustancial que se pretende hacer valer en el proceso, pero sí obliga a que el demandante subsane las inconsistencias presentadas, pues de otro modo impedirán la continuación del trámite del asunto. **Entre las mencionadas excepciones se encuentra la de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual se configura por la falta de conexión entre la parte demandada y la situación fáctica constitutiva del litigio; así, quienes están obligados a concurrir a un proceso en calidad de demandados son aquellas personas que participaron realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda.**” (Negrillas fuera de texto original)

⁴ CE S5, auto de 30 de octubre de 2020, exp. 11001-03-28-000-2020-00034-00 MP. R. Araujo, en esa oportunidad, al revisar la excepción de falta de legitimación por pasiva, indicó: “105. Se precisa que las excepciones previas y mixtas tienen como finalidad controvertir el medio de control en su etapa inicial teniendo como fundamento las irregularidades o vicios que pueda presentar la demanda, es decir, su razón de ser es depurar el procedimiento y en último caso terminarlo de manera anticipada como ocurre, por ejemplo, en el caso que se compruebe la ocurrencia de la caducidad.” (...) “107. Sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil se recalca que en anteriores pronunciamientos de la Sala, se ha abordado el problema jurídico de determinar si esta entidad en calidad de autoridad interviniente en la adopción de actos electorales, debe ser vinculada o no en los procesos originados en el ejercicio de la acción de nulidad electoral, de conformidad con el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.”. Puede consultarse, también: CE S2 sB, auto de 8 de octubre de 2020, exp. 05001-23-23-000-2017-02078-01 MP. C. Palomino.

⁵ CE S3, providencia de 25 de septiembre de 2013. MP. E. Gil

(...) Ahora bien, según se hable de la legitimación del demandante o del demandado, estamos en presencia de la falta de legitimación en la causa por activa o pasiva, respectivamente”

Para darle contexto, debe señalarse que el art. 138 de la L.1437/2011, establece que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir (i) toda persona, (ii) que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, para (iii) pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular y (iv) se le restablezca el derecho lesionado.

El Consejo de Estado⁶, respecto a la legitimación en la causa, sostuvo:

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, **punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto**, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, tratándose del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

Como puede verse, la legitimación en la causa por *activa* de **hecho o formal**, se define a partir de la demanda y, conforme al art. 138 precitado, surge de la facultad que toda persona tiene para atacar la legalidad de un acto y obtener el restablecimiento de un derecho lesionado y la reparación del daño causado, la cual responde a la lógica de las excepciones previas; para el suscrito, esta primera dimensión tiene que ver con una visión formal del derecho de acudir a la jurisdicción y parte de la base de comprender, por un lado, que aquel derecho lo ostenta, no solo quien es el titular del derecho subjetivo material sino que es un derecho independiente de aquel, razón por la cual, el medio de control puede ser ejercido tanto por quien considera que ha sido lesionado uno de sus derechos, sin que por ese solo hecho lo tenga, como por quien en realidad tiene tal derecho; por otro lado, en cuanto a la legitimación por *pasiva* de hecho o formal, esta surge de la posibilidad de imputar la causación de la lesión a quien se tiene por demandado, esa causación, en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho corresponde, claro, a la entidad que profirió el acto administrativo que se estima nulo, sin que esa atribución sea suficiente para tenerlo como responsable de aquel daño.

Cuestión distinta es la legitimación en la causa **material**, pues aquella, por activa, comporta una relación intrínseca e inescindible entre la facultad de

⁶ CE S3 providencia del 11 de julio de 2019 dentro del expediente 05001-23-31-000-2002-01676-01.

acudir a la jurisdicción y la titularidad material del derecho reclamado, puesto que, como lo resalta el Consejo de Estado, tal se erige en una condición necesaria para la prosperidad de las pretensiones, y por pasiva, depende entonces de la demostración de que la entidad, que creó el acto administrativo, sea la llamada a restablecer el derecho; la lectura del art. 138 *ejusdem* lleva a concluir que en materia de nulidad y restablecimiento del derecho la legitimación material se deriva de la nulidad del acto acusado y de la carga en el restablecimiento del derecho lesionado, pues solo aquella, quien lo sufre, estará legitimada materialmente para reclamar y solo quien lo causa por sus actos estará llamada a responder.

Para el suscrito, es claro que el demandado, al proponer la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, se refiere a la legitimación en la causa *material* y, este punto, corresponde resolverlo en sentencia, una vez que se haga el estudio correspondiente de la pretendida nulidad de los actos administrativos acusados y del derecho subjetivo que se procura garantizar.

Por lo anterior, (i) se pospondrá el estudio de la excepción de falta de legitimación en la causa por activa – **material**-, propuesta por el municipio de Funza, por tratarse de un asunto ligado a los argumentos de defensa y que, por tanto, corresponde resolver en el fallo que responda al problema jurídico que surge de las posturas y planteamientos de las partes.

Además, (ii) se declarará no probada la falta de legitimación en la causa por activa de hecho o formal, puesto que queda claro que la demandante sustenta sus pretensiones en un interés legítimo que la erige en parte en el marco de este litigio.

3. Consideraciones en torno al derecho de postulación de las partes

A través de memorial de 12 de septiembre de 2019, la abogada Melitza López Coy presentó sustitución del poder otorgado por la parte demandante, a favor de los profesionales MARÍA HELENA PADILLA BELLO, DANIEL OCTAVIO MORALES VELÁSQUEZ y KAREN LORENA MORA NIÑO (fls. 112-113), respecto a lo cual, debe señalarse que, si bien el art. 75 de la L. 1564/2012, permite facultar a varios abogados, el mismo enunciado normativo proscribía la actuación simultánea de más de un apoderado para una misma persona; en tales condiciones, se realizará el reconocimiento del apoderado sólo cuando actúe dentro del proceso, para así evitar la eventual simultaneidad.

De otra parte, el abogado Giovanni Alberto Sánchez González, presentó renuncia al poder otorgado a su favor por la demandada, acreditando, además, haberlo comunicado a su poderdante (fls. 201-202) dando cumplimiento así a lo establecido por el artículo 76 de la Ley 1564 de 2012, por lo que la misma debería ser aceptada, sino fuera porque hasta la fecha no se le ha reconocido personería para actuar.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

RESUELVE:

PRIMERO: Posponer el estudio de la excepción de falta de legitimación en la causa por activa – **material**-, propuesta por el municipio de Funza, la que se resolverá al dictar sentencia.

SEGUNDO: Declarar no probada la falta de legitimación en la causa por activa de hecho o formal de la sociedad Inversiones Paso del Rio S.A.S.

TERCERO: Notificar por estado la presente determinación.

En firme, por Secretaría, archívese el proceso con las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
Juez
-001-I-000-

Firmado Por:

ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **7b8f3e435fb4ef4766dc0e69bac12aca822e65bc6876612440c2954a1e63b052**

Documento generado en 07/04/2021 06:46:00 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>