



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez**

Bogotá D.C., cinco (5) de abril de dos mil dieciocho (2018).

**Radicación número: 08001-23-31-004-2011-00559-01**

**Actor: LEIDY GUARÍN PICO**

**Demandado: ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA Y OTROS**

**Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 CCA).** Sentencia de segunda instancia. Reestructuración del servicio de transporte público. Falta de legitimación en la causa por activa.

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 29 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1.1. LA DEMANDA

La señora **LEIDY GUARÍN PICO**, por conducto de apoderado, presentó demanda<sup>1</sup> de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>2</sup> contra los municipios de soledad, Puerto Colombia, Malambo y Galapa<sup>3</sup>, el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, y el **Área Metropolitana de Barranquilla**, a efectos de obtener la

---

<sup>1</sup> Radicada el 28 de abril de 2011 en la Oficina Judicial de Apoyo de Barranquilla, según se mira en el folio 32 del cuaderno 1.

<sup>2</sup> Folios 1-32 del cuaderno 1.

<sup>3</sup> Que hacen parte del departamento del Atlántico.



nulidad de las siguientes resoluciones, todas proferidas por esta última entidad:

- No. 326 de 2010, mediante la cual se reestructura la ruta Soledad 2000 – Calle 72 – Zoológico autorizada a Transportes Lolaya Ltda.
- No. 327 de 2010, mediante la cual se reestructura la ruta Valle – Silencio, autorizada a Transportes Lolaya Ltda.
- No. 328 de 2010, mediante la cual se revoca el permiso de operación de la ruta Prado – Porvenir, autorizada a Transportes Lolaya Ltda.
- No. 329 de 2010, mediante la cual se revoca el permiso de operación de la ruta Murillo – Soledad 2000 – Gran Abastos, autorizada a Transportes Lolaya Ltda.
- No. 463 de 2010, mediante la cual se modifica la capacidad transportadora de la empresa Transportes Lolaya Ltda.

A título de restablecimiento del derecho solicitó volver las rutas a su estado inicial, así como una indemnización por valor de \$ 639.950.000, discriminados así: (i) 63.000.000 por daño emergente, (ii) 40.950.000 por lucro cesante y (iii) 535.000.000 por perjuicios morales; los cuales pide que sean establecidos de conformidad con los artículos 176-179 del CCA, 334 y 339 del CPC<sup>4</sup>.

## 1.2. HECHOS

El libelista los narró, en síntesis, así:

Su poderdante es propietaria del vehículo de placas UYW-377, que se encuentra vinculado a la Empresa Transportes Lolaya a través del contrato No. 0215164 de 6 de octubre de 2008, que presta el servicio de transporte público urbano a través de diferentes rutas de buses.

El Área Metropolitana de Barranquilla es una empresa industrial y comercial del Estado, constituida con patrimonio público, e integrada por el distrito de Barranquilla y los municipios de soledad, Puerto Colombia, Malambo y Galapa, que funge como autoridad del transporte colectivo y masivo de estas entidades territoriales.

---

<sup>4</sup> Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del proceso.



Dicha entidad emitió los referidos actos administrativos, y con ellos afectó las rutas de buses de las cuales la actora deriva su sustento, obligando además la pérdida de valor comercial de su vehículo por la baja productividad.

### 1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte demandante considera violados, principalmente, el artículo 29 de la Constitución Política y los artículos 28, 35.3, 43-50 del CCA.

Sostiene que los actos demandados<sup>5</sup> no le fueron notificados personalmente, lo cual supone la violación del debido proceso, la expedición irregular y la desviación de poder, que desencadena además su ineficacia.

Así mismo, señala que la Resolución 051 de 2010<sup>6</sup> emitida por el Área Metropolitana de Barranquilla, adolece de varios vicios, sobre todo en cuanto a su publicación, por tanto, los actos demandados, al haberse fundado en esta, heredan sus vicios.

A su juicio, los actos demandados contradicen también el Acuerdo Metropolitano No. 007 de 2002, que establece reglas de competencia y delegación de las mismas en materia de asignación de rutas. No fueron suscritos por funcionario competente.

Según señala, algo similar sucede con el Acuerdo Metropolitano 013 de 2001<sup>7</sup>, mediante el cual se faculta al Área Metropolitana de Barranquilla como autoridad en temas de transporte colectivo. Igualmente, afirma que dicha entidad se encuentra parcializada e inmersa en un conflicto de intereses, pues es accionista de la empresa de transporte masivo "Transmetro S.A.", según el Acuerdo No. 003 de 2003 del Concejo de Barranquilla, que tampoco le fue notificado.

---

<sup>5</sup> De carácter particular.

<sup>6</sup> De carácter general. Sobre ella es menester anticipar que el actor explicó, en el escrito de subsanación de la demanda, lo siguiente: "4.- En el inciso final del mismo folio dos de este auto, su despacho que lo [sic] Resolución 051, 10 del 23 de febrero de 2010, por ser de carácter general por lo cual la acción es la de nulidad simple, por lo que le responde que en esto no hay punto de discusión y por esa razón no está incluida como pretensión, sino únicamente como medio de sustentación, por lo que le solicito que la excluya de la pretensión, teniendo en cuenta que este no fue el criterio del actor" (folio 255 del cuaderno 1).

<sup>7</sup> Tampoco es objeto de pretensión demandatoria.



### 1.3. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Atlántico, en auto de 22 de junio de 2014<sup>8</sup> inadmitió la demanda, por no satisfacer los requisitos formales que demanda su ejercicio. Una vez subsanada<sup>9</sup>, se admitió a través de auto de 16 de agosto de 2011<sup>10</sup>, en el que además, se dispusieron las notificaciones y demás trámites de rigor, de acuerdo con los artículos 150 y 207-5 del CCA.

### 1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **municipio de Galapa**<sup>11</sup>, por conducto de apoderado, señaló que no tiene injerencia sobre los actos ejecutados por el área metropolitana como máxima autoridad de tránsito y sobre esa base propuso la inexistencia o inimputabilidad del hecho demandado. También señaló que la publicidad de los actos no es cuestión de validez, sino de eficacia.

El **municipio de Soledad**<sup>12</sup>, a través de apoderado, alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, no sin antes referir que los actos demandados fueron notificados en debida forma y que la ley<sup>13</sup> permite la revocatoria y reestructuración de los permisos y concesiones entregadas a los operadores de transporte público. Además, explicó que los actos demandados se emitieron dentro del proceso de implementación y expansión del sistema de transporte masivo "Transmetro"<sup>14</sup>.

El **Distrito de Barranquilla**<sup>15</sup>, por medio del Jefe de la Oficina Jurídica, indicó que la demandante tiene una relación comercial con Transportes Lolaya Ltda, a quien se notificaron los actos acusados, que nada tiene que ver con la administración distrital, por lo que no existe legitimación en la causa por activa ni por pasiva –lo cual propuso como excepción–. Manifestó que no

<sup>8</sup> Folios 252-254 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Folios 255-256 del cuaderno 1.

<sup>10</sup> Folios 376-378 del cuaderno 1.

<sup>11</sup> Folios 393-401 del cuaderno 1.

<sup>12</sup> Folios 404-408 del cuaderno 1.

<sup>13</sup> Mencionó los artículos 18 de la Ley 336 de 1996 y 3.5 de la Ley 105 de 1993.

<sup>14</sup> Según Conpes 3539 de 2008 y demás normas concordantes.

<sup>15</sup> Folios 416-438 del cuaderno 1.



existe prueba de los perjuicios alegados por la accionante. Insistió en que las resoluciones demandas fueron expedidas por funcionario competente y están revestidas por la presunción de legalidad.

En consonancia con lo anterior, se refirió a la primacía del interés general sobre el particular, y precisó que en defensa de aquel los permisos de operación de transporte colectivo pueden ser revocados.

El **Área Metropolitana de Barranquilla**<sup>16</sup>, a través de su Secretario General, se expresó en términos similares a los plasmados por el Distrito.

El **municipio de Malambo**<sup>17</sup>, al igual que los demás accionados, arguyó que no tiene injerencia en la formación de los actos acusados, que el llamado a demandarlos es el gerente de Transportes Lolaya Ltda y que tanto la expedición como la notificación de los mismos se dio con apego a la ley. En el mismo sentido habló de su presunción de legalidad.

### 1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

La **parte demandante**<sup>18</sup> se opuso a las excepciones propuestas por las entidades territoriales, especialmente la falta de legitimación en la causa por activa, bajo el entendido de que el artículo 85 del CC no discrimina a los sujetos que pueden hacer uso de la acción que allí se consagra<sup>19</sup>. Insistió en las censuras por violación al principio de publicidad y por expedición de actos por funcionario incompetente. Diferenció el contrato de vinculación con la empresa de buses y el poder para representación judicial.

Las **entidades demandadas** guardaron silencio en esta etapa. El **Ministerio Público** no rindió concepto.

<sup>16</sup> Folios 448-477 del cuaderno 1.

<sup>17</sup> Folios 481-497 del cuaderno 1.

<sup>18</sup> Folios 553-582 del cuaderno 1.

<sup>19</sup> Nulidad y restablecimiento del derecho.



## 1.6. SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Atlántico, a través de fallo de 29 de noviembre de 2013<sup>20</sup>, negó las pretensiones de la demanda, luego de concluir que quien estaba legitimada para demandar era la empresa Transportes Lolaya Ltda –y no la señora **GUARÍN PICO** como contratista–, pues los actos demandados afectaron, de manera particular y concreta, las rutas y capacidad transportadora otorgadas a dicha compañía, a las cuales estaba supeditado el contrato suscrito entre la actora y aquella.

Consideró errada la discriminación que efectuó el libelista respecto del contrato de vinculación y el mandato judicial, dado que “... en *manera alguna en el presente caso se está haciendo alusión al derecho de postulación, (...) sino a la capacidad jurídica y procesal traducida en la legitimación para actuar de la que carece la señora Leidy Guarín Pico*”<sup>21</sup>.

## 1.7. RECURSO DE APELACIÓN

La parte accionante<sup>22</sup> pidió que se revoque la sentencia de primera instancia y “... como es la práctica procesal, se le envíe para que falle de fondo con el fin de que no se viole la segunda instancia con una sentencia de reemplazo”<sup>23</sup>.

Defiende que “toda persona” que se crea afectada en un derecho tiene la capacidad y la habilitación jurídica para ser demandante en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual diferenció de la acción de nulidad simple.

A su juicio, impedir que los propietarios de los automotores afectados ejerzan sus derechos como terceros implica una violación al debido proceso, al derecho de defensa y a la propiedad privada<sup>24</sup>, pues es claro que estos “... *sí se constituyen en sujetos procesales...*”<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Folios 586-593 del cuaderno 1.

<sup>21</sup> Folio 592 del cuaderno 1.

<sup>22</sup> Folios 595-604 del cuaderno 1

<sup>23</sup> Folio 595 del cuaderno 1.

<sup>24</sup> Frente a estos últimos transcribió el contenido de los artículos 8 y 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 85 del CCA.

<sup>25</sup> Folio 599 del cuaderno 1.



Describió las características del derecho de acceso a la administración de justicia<sup>26</sup> y con base en ello cuestionó que no se le hubiera advertido la falta de legitimación en la causa en la etapa de admisión de la demanda, para tener la oportunidad de subsanar el yerro.

Puntualizó que, a la luz de las normas nacionales<sup>27</sup> e internacionales<sup>28</sup>, la afectación a la propiedad privada da lugar a acciones resarcitorias en favor del propietario.

Y finalmente, destacó que los jueces deben interpretar la ley de conformidad con las normas constitucionales y el resto del ordenamiento jurídico.

## **1.8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

Surtidos los traslados de rigor, no hubo intervención alguna de las partes dentro de esta etapa procesal ni concepto de la Procuraduría General de la Nación.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. COMPETENCIA**

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación, de conformidad con lo establecido por el artículo 129 del CCA, en concordancia con el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

### **2.2. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a la Sala, de cara a los planteamientos esbozados en el escrito de apelación, determinar si hay lugar a confirmar,

<sup>26</sup> A partir del 229 de la Constitución Política, el 25 de la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

<sup>27</sup> Se refirió a los artículos 58 y 365 de la Constitución Política.

<sup>28</sup> Invocó el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, así como el artículo 21.2 del Pacto de San José.



modificar o revocar la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

Para tal efecto, es necesario establecer si la señora **LEIDY GUARÍN PICO** se encuentra legitimada en la causa por activa para demandar las resoluciones por medio de las cuales el Área Metropolitana de Barranquilla reestructuró o revocó permiso de operación de la ruta y la capacidad transportadora de la empresa Transportes Lolaya Ltda.

### 2.3. CASO CONCRETO

Revisadas las resoluciones demandadas<sup>29</sup>, se advierte que, efectivamente, estas definen situaciones particulares y concretas para la empresa Transportes Lolaya Ltda, en tanto reestructuran o revocan permiso de operación de rutas de buses y la capacidad transportadora de la empresa Transportes Lolaya Ltda de cara dicha actividad, única y exclusivamente respecto de dicha compañía, quien es la titular de los permisos y concesiones otorgados en tal sentido por la administración local.

Así mismo, se observa que la actora suscribió el contrato de vinculación Np. 215164 con la referida empresa, dentro del cual destacan las siguientes cláusulas:

"... CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO:- Este contrato tiene por objeto vincular el vehículo automotor de placas UYW-377 servicio público terrestre, urbano de pasajeros a través de la empresa Transportes Lolaya Limitada para que haga parte de la capacidad transportadora del parque automotor que tiene autorizado por las autoridades de tránsito (...).

Este vehículo automotor prestará el servicio en las rutas actualmente asignadas a LA EMPRESA o en cualquier ruta que con posterioridad sea adjudicada a la misma. CLÁUSULA SEGUNDA: DURACIÓN DEL CONTRATO.- El término de duración del contrato será de seis (6) meses contados desde la fecha de la firma y la autenticación del VINCULADO y la EMPRESA..."<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Visibles en los folios 68-143 del cuaderno 1.

<sup>30</sup> Folio 39 del cuaderno 1.





Para el *a quo*, la situación contractual que la peticionaria tiene con la referida persona jurídica de derecho privado, no le confiere la legitimación para solicitar la pretendida nulidad de los actos acusados. En cambio, para el recurrente, la naturaleza del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y la garantía de acceso a la administración de justicia para hacer valer sus intereses como propietario de un vehículo afectado con la medida adoptada por el Área Metropolitana de Barranquilla, le confieren la calidad para ser sujeto procesal en el presente asunto.

Sobre el particular, es menester precisar que existe una línea jurisprudencial decantada por la Sección Primera del Consejo de Estado, que comprende casos que mantiene identidad de supuestos fácticos con el que convoca a la Sala en esta oportunidad, incluso, respecto de la misma empresa transportadora. En tal sentido, en sentencia de 2 de febrero de 2012<sup>31</sup>, se dijo:

“... En consecuencia, corresponde a la Sala verificar si en el presente caso se reúnen o no los mencionados requisitos para la admisibilidad de la acción.

Como ya se indicó, el actor actúa en su condición de propietario de dos vehículos de servicio público colectivo de transporte de pasajeros que tiene vinculados al parque automotor de la Empresa TRANSPORTES LOLAYA LTDA.

Para la Sala, **tal circunstancia no le confiere la condición de parte que en este proceso únicamente recae sobre la empresa destinataria de los actos administrativos acusados.**

Si bien es cierto que los propietarios de vehículos vinculados al parque automotor de una empresa de transporte podrían eventualmente tener un interés en que a ésta le autoricen la operación de las rutas solicitadas por ella, **no lo es menos que ese interés no los faculta para sustituirla en su condición de parte demandante.** A lo sumo les daría derecho a que pudiesen intervenir en el proceso como terceros adhesivos.

De tal manera que al no haber alegado el actor una condición diferente a la de ser propietario de vehículos, **no está legitimado para actuar en el proceso de la referencia y es por esta razón que se confirmará el proveído que rechazó la demanda,** pues es evidente que ello incide en la ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la acción, en la medida en que en quien recae el verdadero interés dejó transcurrir el término para el ejercicio oportuno de la misma...”

<sup>31</sup> C. P. María Elizabeth García González, rad. 2011-00388-01.



En los mismos términos se recoge lo dicho por la Sección Primera en los siguientes pronunciamientos: (i) autos de 28 de agosto de 2014<sup>32</sup>, 27 de julio de 2017<sup>33</sup>, sentencia de 14 de septiembre de 2017<sup>34</sup>. En esta última providencia se indicó:

“En el caso de autos, de la revisión de los actos acusados y como bien lo consideró el *a quo*, la Sala advierte que las resoluciones demandadas resuelven una situación jurídica particular y concreta en cabeza de la empresa de Transportes Lolaya Ltda., en tanto deciden sobre la autorización para operar como empresa de servicio público de transporte en unas rutas determinadas (Soledad 2000, Calle 72 Zoológico - Valle Silencio - Prado Porvenir - Murillo Soledad 2000, Granabastos) y regulan lo ateniendo a su capacidad transportadora.

Al respecto, la Sala resalta que el señor Paulino Triana Triana es propietario de los vehículos automotores de placas UYW 414 y UYS 179, los cuales se encuentran vinculados a la Empresa de Transporte Lolaya Ltda, mediante los contratos 0310 – 182 y 0447 – 218.

En este sentido, si bien es cierto que la parte actora puede llegar a tener un eventual interés en que se declare la nulidad de los actos demandados y, por ende, se le autorice continuar prestando el servicio público de transporte urbano de pasajeros, también lo es que ello no lo habilita para sustituir a dicha empresa en su condición de parte legitimada para incoar la acción de la referencia.

En efecto, la situación jurídica particular se encuentra radicada en la persona jurídica en mención y no en los propietarios de los vehículos automotores vinculados, quienes procesalmente pueden acudir al proceso como coadyuvantes”.

Descendiendo tales premisas al asunto *sub judice*, resulta claro para esta colegiatura que la señora **LEIDY GUARÍN PICO**, al no ser la dueña de la relación jurídico material que se define en los actos administrativos demandados, carece de legitimación en la causa por activa, lo cual resulta suficiente para confirmar el fallo objeto de la apelación.

Cabe aclarar que esta legitimatio *ad causam*<sup>35</sup> es plenamente distinguible de la *ad processum*<sup>36</sup>, pues, mientras la primera está

<sup>32</sup> C. P. María Elizabeth García González, rad. 2011-00423-02.

<sup>33</sup> C. P. María Elizabeth García González, rad. 2016-00904-01.

<sup>34</sup> C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, rad. 2011-00556-01.

<sup>35</sup> Denominación latina para la legitimación en la causa.

<sup>36</sup> En tal sentido se puede consultar lo dicho en el auto de 23 de enero de 2015, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, rad. 2014-00033-00.



relacionada con el objeto de la *litis*, y responde a un elemento sustancial de la pretensión como condición para la sentencia de fondo; la segunda, atañe a la posibilidad que se tiene de intervenir en juicio y ejercer todos los actos procesales permitidos a los correspondientes sujetos procesales, lo cual, además, constituye un presupuesto procesal.

Dentro de esta última categoría se inscriben las censuras esbozadas en el escrito de apelación, toda vez que con ellas insiste en la capacidad de la actora, y en la de su apoderado, para comparecer al juicio de nulidad y restablecimiento del derecho como sujeto procesal habilitado para reclamar la declaratoria de ilegalidad de los actos acusados y obtener el resarcimiento pertinente.

Sin embargo, se insiste, no es la ausencia de este elemento lo que motiva la Decisión del *sub lite*, sino la falta de titularidad, en cuanto a la actora se refiere, de la situación jurídica consolidada en los actos administrativos cuya presunción de legalidad pretende infirmar. En otras palabras, lo que se echa de menos es la *legitimatío ad causam*, y no la *legitimatío ad procesum*; de ahí que, contrario a lo sugerido por el libelista, tampoco devenga imperiosa la oportunidad para sanear –en la admisión de la demanda– un aspecto propio de la sustancialidad del *petitum*, totalmente diferenciable de las formas que se exigen para el ejercicio del derecho de acción.

A lo anterior cabe agregar también el enfoque que mide la legitimación desde la perspectiva del hecho y del derecho, que también responde en forma directa a la censura elevada en el escrito de alzada.

Pues bien, no puede perderse de vista que la actora ejerció la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho, regulada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo. Al respecto, la ley enseña que **“toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente”**.



De dicha disposición, de cara a la legitimación en la causa por activa, se deducen varias situaciones:

- (i) Que cualquier persona que se **“crea lesionada en un derecho amparado por una norma jurídica”** está legitimada, por activa, para pedir la nulidad de un acto particular.
- (ii) Que se obtenga la nulidad de ese acto.
- (iii) Que la pretensión consecuencial, de restablecimiento u otra, prosperará cuando se establezcan el daño antijurídico sufrido por el demandante y el nexo de causalidad de aquel con el acto declarado nulo.

Como puede verse, la legitimación activa en la acción de “nulidad y de restablecimiento del derecho” aparece, en principio, en la persona por el **sólo** hecho de **creerse lesionada**, y es más, ese dispositivo no condiciona su ejercicio a la demostración, con la demanda, de su real interés porque éste es objeto de probanza en juicio.

Sin embargo, la aplicabilidad de la figura que ocupa la atención de la Sala no se restringe a ese solo aspecto, y a ello se debe que, en un sinnúmero de casos, los sujetos procesales aleguen y demanden la protección o restablecimiento de su derecho particular, pero no encuentren favorabilidad a sus pretensiones, luego de someterse al trasegar de un proceso.

La Sala hace referencia a que al interior de la legitimación en la causa, existen dos aristas concurrentes e estrechamente relacionadas que pueden analizarse, que permiten evidenciar la razón por la cual las personas pueden concurrir a un proceso, bajo el ropaje de entenderse incluidos en la *causa petendi* –en su parte activa o pasiva–, pero a fin de cuentas, no podrán predicar a su favor las mismas decisiones que benefician al sujeto en el que sí converge en su totalidad la legitimación en sus dos perspectivas.

En efecto, se trata de la **legitimación**, en sus perspectivas, de **hecho y de derecho**.

Se está frente a la **legitimación en la causa por activa de hecho en la causa** en cuanto versa sobre 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 –entendida en sentido amplio–, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado y, de la de éste al responderle a la parte actora su libelo demandatorio.

Se diría entonces que es la legitimación que el sujeto procesal puede gobernar, pues pende de él y de la *causa petendi* que invoca o ruega, de una parte, el considerarse afectado o lesionado en el derecho (activa) y, de otra parte, conformar quién o quiénes serán sus contradictores al considerar que son ellos quienes lesionaron su derecho (pasiva).

Es decir, quien cita a otro y le atribuye a otro la lesión o afectación, está legitimado *de hecho* por activa, y al citado o imputado se le predica que está legitimado *de hecho* por pasiva. Cada uno de estos está legitimado de hecho en los roles procesales que le corresponde a cada uno.

Pero no es la legitimación de hecho aquella la que le permitirá salir victorioso con sus pretensiones, en el caso de la parte actora, o triunfante en sus defensas, si se trata de la parte demandada, pues ella [la de hecho] se sustenta en la creencia que tiene quien ejerce su derecho de postulación.

La favorabilidad pretensional se afina en la **legitimación material o de derecho**, que alude ya no a la relación procesal sino a aquella que emerge de la participación real de las personas en la conducta que da origen a la demanda, esto es, en la relación sustancial o de derecho, es por eso que de antaño se decía que la legitimación en la causa, lejos de constituir un argumento exceptivo o constitutivo de excepción, respondía a la estructura de un presupuesto de la sentencia favorable y, de ahí la razón por la que no hay lugar a proferir fallo inhibitorio ante su falencia, sino a denegar las pretensiones de la demanda, por cuanto alude al derecho y a la relación sustancial que se establece entre los sujetos procesales a partir de la probanza de su imputabilidad jurídica, real y cierta, en la conducta atribuida.

Y es que la falta de legitimación **material o de derecho** en la causa, por activa o por pasiva, **no enerva la pretensión procesal en su**



**contenido**, sino que **es una condición anterior y necesaria** entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado a quien se le absuelve mediante la denegatoria de pretensiones.

Nótese que el estar legitimado en la causa de hecho (creencia de quien postula), por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar –según el interés de la parte–; pero si acontecerá si se está legitimado en derecho o materialmente, pues en esta se analiza la *litis* desde el interés sustancial y la relación sustantiva de derecho que ata a las partes y de cara al acervo probatorio y a la normativa aplicable al caso.

En el caso que ocupa la atención de la Sala se observa que la demandante sí está legitimada de hecho porque es quien atribuye las pretensiones a la demandada y el legislador autorizó y avaló que estaría legitimado quien se crea lesionado “*en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca ( )*” (art. 85 C.C. A).

Pero no lo está materialmente, porque de los actos administrativos demandados no se deriva una relación sustancial de derecho con la entidad demandada.

De ahí que ante la falta de integración del binomio conformado por los dos aspectos que entrañan la legitimación, permita a la Sala reiterar que las pretensiones de la demanda de la referencia no están llamadas a prosperar y que, bajo esa égida, se debe confirmar el fallo objeto de la apelación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

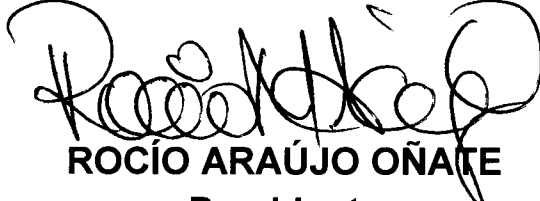
### FALLA

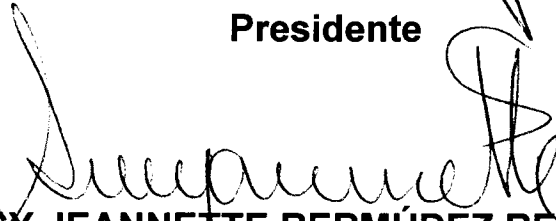
**Primero.- CONFIRMAR** la sentencia de 29 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda.




**Segundo.- DEVOLVER** el expediente de la referencia al tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

  
**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

  
**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero  
*Salvo Yepes*



SC5780-6-1



GP059-6-1

