

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA SEGUNDA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

Medellín, mayo veintinueve (29) de dos mil trece (2013)

**PROCESO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO LABORAL  
**DEMANDANTE:** ANGELA MARIA RIOS CIFUENTES  
**DEMANDADOS:** MUNICIPIO DE CALDAS ANTIOQUIA Y CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CALDAS  
**PROCEDENCIA:** JUZGADO VEINTICUATRO (24) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN.  
**RADICADO:** 05001.33.33.024.2012.00092.01  
**MOTIVO:** APELACIÓN DE AUTO.  
**AUTO NRO.:** 115

**TEMA: Confirma auto apelado – Falta capacidad para ser parte en el proceso de los concejos municipales – ausencia de personería jurídica.**

En aplicación a lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 244 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra la decisión tomada en la audiencia inicial<sup>1</sup> que se llevó a cabo el dos (02) de abril de dos mil trece (2013) por el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora ANGELA MARIA RIOS CIFUENTES, en contra del MUNICIPIO DE CALDAS – ANTIOQUIA y EL CONCEJO MUNICIPAL DE CALDAS – ANTIOQUIA, en la cual se declaró la prosperidad de la excepción previa de falta de legitimación por pasiva, propuesta por la apoderada del Concejo Municipal y finalmente se determinó que en el proceso continuaría como parte demandada únicamente el Municipio de Caldas – Antioquia.

---

<sup>1</sup> Regulada en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## ANTECEDENTES

### La demanda:

- El día 19 de julio de 2012, la señora ANGELA MARIA RIOS CIFUENTES actuando en nombre propio debidamente asistida por apoderada judicial, a través de escrito obrante a folios 19 a 27, impetró demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO LABORAL en contra del MUNICIPIO DE CALDAS - ANTIOQUIA - y del CONCEJO MUNICIPAL de dicho municipio, con el fin de que se declare la nulidad el acto administrativo contenido en el Decreto N° 0018 del 19 de enero de 2012, mediante el cual se terminó el nombramiento en provisionalidad a la señora ANGELA MARIA RIOS CIFUENTES, y, como consecuencia de la anterior declaración, el Concejo Municipal a través de su presidente, está en la obligación de reintegrar a la actora al mismo cargo que tenía al momento de ser desvinculada, así mismo, se declare que no existió solución de continuidad entre la fecha de desvinculación y la fecha de reintegro efectivo, por lo cual, se le debe pagar a título de indemnización, todos los salarios y prestaciones sociales incluidas las cotizaciones al sistema de seguridad social integral dejados de percibir.
- Sometida a reparto la demanda de la referencia, correspondió su conocimiento al Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, quien en audiencia inicial celebrada el 02 de abril de 2013 y al momento de decidir sobre la excepción previa de falta de legitimación por pasiva propuestas por la parte demandada (Concejo Municipal de Caldas – Antioquia), determinó que la misma debía prosperar, y que por tal motivo, como parte demandada en el proceso solo estaría el Municipio de Caldas - Antioquia, y como fundamento de ello se argumentó lo siguiente<sup>2</sup>:
- Consideró la juez de instancia que le asiste razón a la apoderada del Concejo Municipal de Caldas – Antioquia al proponer como excepción previa la falta de legitimación por pasiva de este ente colegiado, sin embargo, precisa que dicha razón le asiste pero no por las razones expuestas en el escrito de contestación, esto es, por no haber proferido acto administrativo referente a la vinculación o a la desvinculación de la actora, pues quien profirió dicho acto fue la alcaldesa del municipio y aunque dicha situación afirma la señora Juez es cierta, el fundamento jurídico para que prospere dicha

---

<sup>2</sup> Audio obrante a folio 105 del expediente

excepción es que el Concejo Municipal de Caldas – Antioquia - carece de personería jurídica y por tanto, carece de capacidad para ser parte en el proceso judicial y en consecuencia su representación legal estaría a cargo del alcalde, ya que si bien el Concejo cuenta con autonomía para el manejo de sus asuntos al tratarse de una corporación de carácter administrativo y deliberativo, sus funciones van encaminadas al funcionamiento y cumplimiento de los fines de la entidad fundamental denominada municipio, que es quien goza de personería jurídica y quien tiene capacidad para ser parte según disposición legal, mientras que no existe una disposición similar que le otorgue dicha facultad a los Concejos Municipales y en este sentido no pueden ser parte en un proceso, así goce de autonomía administrativa, presupuestal y financiera, pues esto no lleva implícito el reconocimiento de la personería jurídica para ser parte en un proceso.

Finalmente y al ser determinado por la señora Juez de Instancia la prosperidad de la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por la apoderada del Concejo Municipal de Caldas – Ant al momento de contestar la demanda (folio 52), consideró que la parte demandada quedaría conformada únicamente por el Municipio de Caldas – Antioquia.

#### **La Impugnación:**

En la misma audiencia y notificada por estrados la parte accionante de la decisión allí tomada, interpuso el recurso de apelación contra la decisión que determinó la prosperidad de la excepción previa de falta de legitimación por pasiva del Concejo Municipal de Caldas – Antioquia -, y para tal efecto manifestó que el Concejo Municipal es un ente autónomo y así es establecido por la Constitución y la Ley, situación que se desprende no solo de la contestación de la demanda del Concejo Municipal y del Municipio de Caldas – Antioquia-, sino también en los considerandos del acto administrativo de desvinculación de la actora, que dicen lo siguiente<sup>3</sup>:

**“TERCERO:** Que el acuerdo N° 025 de diciembre 9 de 2001, por medio del cual se establece la Estructura Administrativa del Concejo Municipal de Caldas Antioquia en su artículo 7 establece dentro de su planta de cargos “Una secretaria (...),

**CUARTO:** Que en consideración a lo anterior está claro que dicho empleo pertenece a la Planta de Cargos del Concejo Municipal de Caldas

---

<sup>3</sup> Folio 7

*Antioquia y no a la estructura administrativa de la administración central del municipio de Caldas.*

**QUINTO:** *Que como consecuencia de lo anterior la alcaldesa municipal carece de competencia para nombrar, mantener o remover de sus empleos a los funcionarios de la estructura administrativa del Concejo municipal"*

Agrega la apoderada de la parte accionante que el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 en su corrobora lo dicho, puesto que aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o a los concejos, entonces la misma será asignada a estas corporaciones siempre y cuando no vaya en contravía de la Constitución Política y la ley.

### **Ministerio Público**

El Delegado del Ministerio Público manifestó que sobre la decisión tomada por el Juzgado la jurisprudencia ya se había pronunciado y en sentencia del 27 de agosto de 2009, con ponencia del Consejero de Estado Héctor Romero Díaz, radicado interno N° 16121, se consagra que los Concejos Municipales carecen de personería, lo que es reforzado por el artículo 159 de la Ley 1437, sin embargo, en algunas oportunidades a pesar de carecer de personería, se ha otorgado la posibilidad de defenderse en los procesos cuando es la dependencia que expide el acto administrativo y en el caso concreto, el acto fue expedido por el alcalde municipal de Caldas, más no interpuso recurso alguno.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Competencia**

Según lo establecido por el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

Además, le asiste el conocimiento del recurso en estudio, considerando lo dispuesto por el artículo 180 Numeral 6, inciso final del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual contempla el auto que decida sobre las excepciones previas será susceptible del recurso de apelación. El artículo en mención reza:

## **"ARTICULO 180. AUDIENCIA INICIAL**

(...)

### **Nº 6 (...)**

*El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.*

### **Problema jurídico**

En el caso presentado ante la Sala es necesario determinar si el Concejo Municipal de Caldas podía actuar como sujeto procesal, es decir, si ostenta o no la capacidad para ser parte en el proceso, o si por el contrario, la representación de este ente colegiado está en cabeza única y exclusivamente del Alcalde Municipal.

### **Legitimación en la causa**

La legitimación en la causa lo ha definido el Consejo de Estado al pronunciarse en una acción constitucional, como la calidad que tiene la persona para formular o contradecir las pretensiones del libelo demandatorio siendo sujeto procesal de la relación jurídica procesal, de manera textual dicha Corporación ha expuesto:

*"Pues bien, la legitimación en la causa, corresponde a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial. En otros términos, consiste en la posibilidad que tiene la parte demandante de reclamar el derecho invocado en la demanda -legitimación por activa- y de hacerlo frente a quien fue demandado -legitimación por pasiva-, por haber sido parte de la relación material que dio lugar al litigio. Corresponde a un presupuesto procesal de la sentencia de fondo favorable a las pretensiones, toda vez que constituye una excepción de fondo, entendida ésta como un hecho nuevo alegado por la parte demandada para enervar la pretensión, puesto que tiende a destruir, total o parcialmente, el derecho alegado por el demandante..."<sup>4</sup>*

### **Capacidad para ser parte en el proceso**

El Código de Procedimiento Civil en su artículo 44 hace referencia a este presupuesto procesal de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado sentencia del 06 de agosto de 2012, Magistrado Ponente, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicado 11001-03-15-000-2012-01063-00(AC)

**ARTÍCULO 44. CAPACIDAD PARA SER PARTE Y PARA COMPARECER AL PROCESO.** <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 16 del Decreto 2282 de 1989:> Toda persona natural o jurídica puede ser parte en un proceso.

*Tienen capacidad para comparecer por sí al proceso, las personas que pueden disponer de sus derechos. Las demás deberán comparecer por intermedio de sus representantes, o debidamente autorizadas por éstos con sujeción a las normas sustanciales.*

*Las personas jurídicas comparecerán al proceso por medio de sus representantes, con arreglo a lo que disponga la constitución, la ley o los estatutos.*

*Cuando el demandado sea una persona jurídica que tenga varios representantes o mandatarios generales distintos de aquéllos, podrá citarse a cualquiera de ellos, aunque no esté facultado para obrar separadamente.*

*Cuando los padres que ejerzan la patria potestad estuvieren en desacuerdo sobre la representación judicial del menor, el juez le designará curador ad litem, a solicitud de cualquiera de ellos o de oficio.*

El Consejo de Estado ha expuesto lo siguiente:

**Capacidad para ser parte en un proceso:** *Ha coincidido la doctrina<sup>5</sup> en señalar que parte es quien dentro de un proceso deriva una pretensión frente a otra, si interviene formulando una pretensión, se denomina demandante, y si es frente a quien se reclama, se denomina demandado. La capacidad para ser parte en un proceso, no es otra cosa que la aptitud legal que tiene la persona para ser titular de derechos y obligaciones procesales, es la facultad de realizar directamente o por intermedio de sus representantes, actos procesales válidos y eficaces, así como asumir las cargas y responsabilidades que se desprendan del proceso<sup>6</sup>.*

De donde se concluye que puede ser parte en un proceso, toda persona natural o jurídica y esta última calidad se desprende de a quienes la ley les concedió tal atribución, es decir, les otorgó personalidad y capacidad para ejercer derechos y obligaciones.

#### **El caso concreto:**

El motivo de inconformidad del recurrente radica en considerar que no le asiste razón al juez de primera instancia cuando determina la prosperidad de la excepción de falta de legitimación por pasiva del Concejo Municipal de Caldas – Antioquia, en cuanto manifiesta que este ente colegiado es

<sup>5</sup> Para el tratadista Hernando Devis Echandía en su libro Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso" Tomo I., "la capacidad para ser parte en un proceso, significa ser sujeto de la relación jurídica procesal, es decir, actuar como demandante, demandado, sindicado, interviniente, etc.. En consecuencia, toda persona natural o jurídica puede ser parte en un proceso, artículo 44 del C. de P.C."

<sup>6</sup> Consejo de Estado sentencia del 12 de agosto de 2003 Magistrado Ponente. Juan Angel Palacio Hincapie, radicado 11001-03-15-000-2003-00330-01(S-330)

autónomo conforme la Constitución Política y la Ley, además de precisar que cuando una competencia no haya sido asignada a los alcaldes o concejos la misma le corresponderá a estos últimos.

Tal y como es manifestado por el Juez de primera instancia, los Concejos Municipales no cuentan con personería jurídica y en este sentido al carecer de esta no cuenta con la capacidad para ser parte dentro del proceso judicial pues aunque cuenta con autonomía administrativa, presupuestal y financiera en ningún caso puede tomarse como un ente independiente del municipio.

Sobre el particular el Consejo de Estado en providencia del 12 de agosto de 2003, precisó la falta de personería jurídica de los concejos municipales y en tal sentido no puede ser parte en un proceso, puesto que su representación judicial la ejerce el Alcalde Municipal, como jefe de la administración local y representante legal del municipio, pues la alcaldía por disposición legal si goza de personería jurídica y tiene capacidad para ser parte en el proceso.

*"La inadmisión del recurso extraordinario de súplica tiene como fundamento que el Concejo Municipal de Soacha carece de personería jurídica y por ello de capacidad para ser parte en un proceso judicial; que siendo en el presente asunto la parte demandada el mencionado municipio, su representación legal le corresponde al Alcalde. Es claro para la Sala que si bien, como lo dice el recurrente, el concejo municipal "no depende de la alcaldía municipal ni se superpone a ella", si hace parte del municipio, las funciones que ejerce son para el funcionamiento y cumplimiento de los fines de la entidad fundamental denominada "municipio", que es el ente territorial que goza por disposición legal de personería jurídica y en tal sentido es quien tiene capacidad para ser parte en un proceso. Entonces mientras que al municipio, la ley si le reconoce personería jurídica, no existe una disposición legal que reconozca personería jurídica a los concejos municipales y en tal sentido no pueden ser parte en un proceso. El hecho de que la norma local, Acuerdo 041 de 1998 artículo 6º le confiera autonomía administrativa, presupuestal y financiera al Concejo de Soacha, no significa que lleve implícito por mandato constitucional o legal el reconocimiento de la personería jurídica necesaria para ser parte en un proceso, como erróneamente lo considera el recurrente. De otra parte, tampoco le da al concejo municipal capacidad para ser parte procesal, el hecho de que el acuerdo demandado haya sido expedido por él.*

*(...)"<sup>7</sup>.*

El artículo 1 de la Ley 136 de 1994, determina que el municipio es la entidad territorial fundamental,

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, sentencia del 12 de agosto de 2003, Magistrado Ponente. Juan Angel Palacio Hincapie

**“ARTICULO 1º. DEFINICION:** *El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.”*

La constitución política en el artículo 314 determina:

**314.** *En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente. (...)*

En consecuencia, aunque el concejo municipal no depende de la alcaldía, las funciones que ejerce van dirigidas única y exclusivamente al cumplimiento de los fines de la entidad fundamental que es el municipio, razón por la cual su representación judicial se encuentra a cargo de este, no siendo posible que un Concejo Municipal sea parte de un proceso como un ente independiente del ente territorial, motivos anteriores con los cuales será confirmada la decisión de primera instancia, pero en cuanto desvincula del proceso al Concejo Municipal de Caldas, puesto que respecto a los argumentos que tuvo el despacho de primera instancia presenta una inconsistencia como pasa a explicarse:

La juez de instancia cuando hace referencia en la audiencia inicial a los motivos por los cuales prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Concejo Municipal de Caldas, expone como fundamento de ello, que el ente colegiado no cuenta con personería jurídica y por tanto, no tiene capacidad para ser parte en el proceso, confundiendo la A-quo ambas figuras jurídicas como son la falta de legitimación por pasiva y la capacidad para ser parte, pues como ya fue expuesto, para que se configure cada una de ellas, se presentan supuestos de hecho diferentes y no pueden ser equiparadas.

Por lo tanto, lo que se presenta en el caso en concreto es ausencia del presupuesto procesal de capacidad para ser parte en el proceso, puesto que no puede aceptarse al Concejo Municipal de Caldas – Antioquia como parte procesal por carecer de personería jurídica, circunstancia que lleva a confirmar la decisión tomada por la juez de instancia, pues desvinculó del proceso al Concejo Municipal y se ordenó seguir el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho Laboral con el demandado Municipio de Caldas únicamente, por ser quien tiene la representación

judicial del Concejo municipal y al gozar de personería jurídica, tiene la capacidad para ser parte en el proceso.

En este sentido y según lo dispuesto en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su numeral 5 es deber del juez adoptar las medidas necesarias en caso de presentarse algún vicio con el fin de evitar sentencias inhibitorias.

**"ARTICULO 180. AUDIENCIA INICIAL**

(...)

**Nº 5. Saneamiento.** *El juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias.*

En el caso en concreto, en el audio que reposa a folio 105, se tiene que la señora Juez Veinticuatro Administrativa de Oralidad de Medellín al entrar en la etapa del saneamiento del proceso, la dio por superada sin encontrar de oficio algún vicio, sin embargo, y con el fin de evitar sentencia inhibitoria este despacho se encuentra en la obligación legal de sanear el litigio, aclarando que lo que se presenta en el proceso es una falta de capacidad para ser parte del Concejo Municipal de Caldas Antioquia y no una falta de legitimación por pasiva por falta de personería jurídica, pues es contradictorio ese fundamento para dar por probada la excepción como ya fue expuesto.

En consecuencia, la decisión tomada por el por el Juzgado Veinticuatro (24º) Administrativo Oral de Medellín, y sometido a recurso de apelación. será confirmada por las razones aquí expuestas.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA SEGUNDA DE DECISION ORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,**

**RESUELVE**

- 1. CONFIRMAR** la decisión de desvincular del proceso al Concejo Municipal de Caldas – Antioquia el 02 de abril de 2013, proferido por el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo del Circuito de Medellín, por las razones expuestas en esta providencia

2. En firme la presente providencia remítase el proceso al Juzgado de conocimiento.

**NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y DEVUELVA**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
MAGISTRADA

**JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**  
MAGISTRADO

**GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA**  
MAGISTRADO