

**INEPTITUD SUSTANTIVA DEMANDA – Falta de precisión en designación de las partes / INEPTITUD SUSTANTIVA DEMANDA – Ausencia de prueba respecto de existencia representante legal**

Revisando los antecedentes del presente proceso, observa la Sala que el señor ABEL FERNEY SEPÚLVEDA RAMOS, identificado con la cédula de ciudadanía número 10'540.101 de Popayán, invocando su condición de Gerente y Representante Legal de la EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD "EMCOSALUD", confirió poder al doctor HERNÁN JAVIER ARRIGUI BARRERA para instaurar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que sirve de sustento a esta actuación judicial. A pesar de lo anterior, en la demanda instaurada por su apoderado, éste anuncia de manera expresa que la demanda la presenta "obrando como apoderado de la U.T. UNISALUD, con número de identificación tributaria 809007135-2 [...]", tal como se aparece a folio 3 del cuaderno principal. A pesar de ello, en ese mismo memorial, en el capítulo correspondiente a la designación de las partes y sus representantes, el apoderado afirma que "Concorre como demandante: la UNIÓN TEMPORAL VIDA, con NIT 809007135, conformada por las empresas: EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD "EMCOSALUD", sociedad con domicilio principal en la ciudad de Neiva-Huila con número de identificación tributaria 800.218.561.1, CLINICA NUEVA IBAGUÉ S.A., CREAM SALUD LTDA, UNICLINICAS LTDA y UNCOMEDIC LTDA." Como bien se puede apreciar, a pesar de haberse conferido poder a nombre de la EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD "EMCOSALUD", el apoderado de la parte actora incurre en una contradicción al demandar no a nombre de dicha Cooperativa sino de la UNIÓN TEMPORAL "UNISALUD", siendo de destacar que en otro de los apartes del libelo el apoderado de la parte actora anuncia de manera expresa que la demanda la presenta a nombre de la UNIÓN TEMPORAL VIDA. Además de lo expuesto, no aparece en el proceso la prueba de la existencia y representación legal de la mencionada Cooperativa, como tampoco el documento que acredite la constitución y representación de las Uniones Temporales anteriormente aludidas. Adicionalmente, tampoco aparece demostrado que el señor ABEL FERNEY SEPÚLVEDA RAMOS, sea el "Gerente" o "Representante Legal" de la Cooperativa como tampoco de las Uniones Temporales anteriormente mencionadas. Es bien sabido que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 numeral 1° del C.C.A., toda demanda que se presente ante la jurisdicción contencioso administrativa debe contener "La designación de las partes y sus representantes" y que en concordancia con lo anterior, el artículo 97 numeral 6° del C. de P. C., establece la excepción consistente en no haberse presentado con la demanda la prueba de la calidad en que actúe el demandante, norma que por remisión del artículo 267 del C.C.A. es aplicable en esta jurisdicción especializada. En atención a las incongruencias advertidas y teniendo en cuenta la falta de precisión en la designación de la parte y la ausencia de prueba con respecto a su existencia y representación legal, estima la Sala que la demanda deviene sustancialmente inepta. Por lo mismo, la Sala declarará probada de manera oficiosa la excepción de ineptitud sustancial de la demanda, por no haberse determinado con precisión cuál de las tres (3) entidades citadas en el libelo es la que realmente obra como demandante y no haberse allegado tampoco la prueba de la calidad que ostenta la parte actora. Por dicha razón, habrá de revocarse la sentencia de primera instancia para proferir en su lugar una decisión inhibitoria.

**UNION TEMPORAL- Representación judicial / CONSORCIO-Naturaleza jurídica / UNION TEMPORAL - Ausencia de personería jurídica / UNION TEMPORAL-Ausencia de personería jurídica**

Como complemento de lo anterior, no sobra señalar que las UNIONES TEMPORALES no tienen capacidad para intervenir en calidad de demandantes en un proceso judicial. Para corroborar la anterior afirmación, basta con revisar lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Ley 80 de 1993, en donde se regula expresamente esa figura. Las disposiciones en mención establecen ad pedem literae lo siguiente: Artículo 6°. De la capacidad para contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales. Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más. Artículo 7°. De los consorcios y uniones temporales. Para los efectos de esta ley se entiende por: [...] 2. UNIÓN TEMPORAL: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal. Parágrafo 1°. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante. Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad. [La negrilla es de la Sala][...] De conformidad con la jurisprudencia de la Sala, las Uniones Temporales no tienen el carácter de personas jurídicas y por ende, no tienen capacidad procesal para intervenir en un proceso judicial en calidad de demandantes, demandadas ni como terceros. De conformidad con las disposiciones legales y los pronunciamientos jurisprudenciales anteriormente transcritos, es claro para la Sala que ninguna de las Uniones Temporales citadas en la demanda tenía capacidad para acudir al proceso en calidad de demandante.

**FUENTE FORMAL:** LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 6 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 7 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 137 NUMERAL 1

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E)**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00350-01**

**Actor: UNIÓN TEMPORAL UNISALUD**

**Demandado: CAJANAL S.A. EPS**

## **Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 22 de octubre de 2009, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda incoada por la UNIÓN TEMPORAL UNISALUD (*conformada por la EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD –EMCOSALUD-, la CLÍNICA NUEVA IBAGUÉ S.A., CREAR SALUD LTDA y ONCOMEDIC LTDA*), contra el acto administrativo complejo integrado por las Resoluciones números 291 del 8 de noviembre de 2005, 300 del 15 de noviembre de 2005, 841 del 15 de noviembre de 2006 y 116 del 28 de febrero de 2007, proferidas todas ellas por CAJANAL S.A. EPS. en liquidación, mediante las cuales se rechazó una reclamación relacionada con el pago de algunos servicios de salud prestados a los afiliados de esa entidad.

### **I. LA DEMANDA**

#### **1. Pretensiones**

En ejercicio de la acción establecida en el artículo 85 del C.C.A., el señor ABEL FERNEY SEPÚLVEDA RAMOS, actuando a través de apoderado e invocando su condición de la EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD “EMCOSALUD”, integrante de la UNIÓN TEMPORAL “UNISALUD”, solicitó al Tribunal que en proceso de primera instancia accediera a las siguientes pretensiones:

“PRIMERA. Se declare nulo el acto administrativo complejo contenido en las resoluciones No. 291 del 8 de noviembre de 2005.

SEGUNDA: Se declare nula la resolución No. 300 del 15 de Noviembre de 2005.

TERCERA: Se declare nula la resolución No. 841 del 15 de Noviembre de 2006, donde se decidió como valor definitivo reconocer la suma de CIENTO QUINCE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS SESENTA Y TRES (\$ 115.833.363).

SEGUNDA (Sic): Se declare nula la resolución 116 de Febrero 28 de 2007, que confirmó en todas sus partes la resolución anterior y en consecuencia se dicte nueva resolución reconociendo la suma de NOVECIENTOS ONCE MILLONES CIENTO ONCE MIL QUINIENTOS DOCE PESOS (\$ 911.111.512).

TERCERA (Sic): Se reestablezca el derecho conculcado a mi representado y como consecuencia de ello se cancele la totalidad de las obligaciones reclamadas con sus respectivos intereses.

CUARTA (Sic): Que las anteriores sumas sean actualizadas con el IPC.

QUINTA (Sic): Condenar a la parte demandada al pago de costas a favor del demandante.”<sup>1</sup>

## **2. Hechos**

Los hechos que sirven de fundamento a la demanda, están directamente relacionados con los antecedentes de la solicitud formulada ante CAJANAL S.A.-EPS. EN LIQUIDACIÓN, por parte de la Unión Temporal UNISALUD, encaminada a obtener el pago de los servicios médico - hospitalarios prestados a los afiliados de dicha entidad, la cual fue parcialmente denegada de conformidad con las glosas que formuló su liquidador y a las cuales se hace referencia en los actos administrativos demandados.

## **3.- Normas violadas y concepto de su violación**

---

<sup>1</sup> Folios 4 y 5 Cuaderno No. 4.

La demandante considera que con la expedición de los actos administrativos acusados se violó el artículo 29 de la Constitución Política, el artículo 3° del Decreto 723 de 1997, el 8° del Decreto 046 de 2000 y la Ley 100 de 1993 (*genéricamente considerada*).

Al explicar el concepto de su violación, comenta la actora que CAJANAL S.A. EPS., violó el ordenamiento legal referido a la prestación de los servicios de salud, cuando en los actos acusados expresa que las facturas presentadas estaban prescritas, sin ser cierto. Además de ello, sostuvo que la demandada no podía realizar glosas después del vencimiento del término previsto en los Decretos números 723 de 1997 y 046 de 2001.

Por otra parte, puso de presente que la liquidadora no le comunicó a través de los medios establecidos en el Código Contencioso Administrativo, la fecha y la hora en la cual iba a realizar la inspección decretada, limitándose a enviar un correo electrónico, aunque sin adjuntar el decreto de pruebas, lo cual, a juicio de la demandante, le impidió el ejercicio del derecho de defensa.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada mediante escrito radicado el 15 de febrero de 2008, obrante a folios 1 a 18 del cuaderno número 4, se opuso a las pretensiones de la demanda por estimar que la misma no tiene ningún fundamento legal y probatorio y denota por demás un desconocimiento absoluto de las normas que regulan los procesos de liquidación de las entidades públicas contenido en el Decreto Ley 254 de 2000 y en la Ley 1105 de 2006.

A manera de excepción, la demandada invocó la “FALTA DE CAPACIDAD JURÍDICA DEL DEMANDANTE PARA LA CONFORMACIÓN DE LA LITIS POR LA PARTE ACTIVA”, argumentando que quien otorgó el poder para actuar, si bien es el representante legal de la EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD –EMCOSALUD-, no ostenta la representación legal de la UNIÓN TEMPORAL UNISALUD.

Al desarrollar sus argumentos de defensa de los actos administrativos acusados,

resaltó que al decretarse la liquidación de CAJANAL S.A.-ESP, dicha entidad conservó su capacidad jurídica para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a concretar su liquidación. En ese contexto, las normas antes mencionadas le reconocen la potestad de rechazar aquellas reclamaciones de cuya validez y procedencia se tenga duda, sin incurrir como es obvio en arbitrariedades. En el caso bajo examen, la Unión Temporal allegó unas facturas que adolecían de los soportes correspondientes. Además de lo anterior, no puede perderse de vista que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 numeral del Decreto Ley 254 de 2006, el liquidador, antes de incorporar un crédito en el pasivo de la liquidación, debe “[...] tener en cuenta la caducidad y la prescripción de las obligaciones contenidas en las normas legales vigentes.”, lo cual determina la posibilidad de reconocer o rechazar créditos, respecto de los cuales hayan operado tales fenómenos.

Además de lo expuesto, invocó algunas providencias de la justicia administrativa, en las cuales se hace referencia a la carga que tienen los acreedores de allegar de manera oportuna y completa los soportes de sus créditos.

Por último, expuso algunos planteamientos para señalar que el asunto bajo examen no es dable predicar que se haya producido un enriquecimiento sin causa.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Las partes alegaron de conclusión, reiterando los mismos argumentos ya mencionados, mediante escritos que obran a folios 78 a 93 del cuaderno principal.

El **Procurador Octavo Judicial Administrativo II**, por su parte, solicitó en su vista fiscal que se declarara la caducidad de la acción, en consideración a que el acto definitivo se encuentra contenido en la Resolución No. 841 del 15 de noviembre de 2006, la cual fue notificada mediante edicto desfijado el 9 de enero de 2007, momento a partir del cual debe comenzar a contabilizar el término de caducidad de la acción previsto en el artículo 136 del C.C.A..

En tal orden, como la demanda se presentó el 30 de agosto de 2007 y el término para la presentación oportuna vencía el 10 de mayo de ese año, se entiende que

operó el fenómeno de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Destacó que el recurso de reposición interpuesto por la actora respecto de las glosas correspondientes a cuatro (4) facturas, resuelto a través de la Resolución 116 del 28 de febrero de 2007, carece de la virtualidad jurídica para revivir el término de caducidad vencido.

### **III.-LA SENTENCIA APELADA**

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, mediante sentencia del 22 de octubre de 2009, negó la excepción de caducidad de la acción propuesta por el Agente del Ministerio y negó las pretensiones de la demanda.

En lo que concierne a la excepción de caducidad estimó que de conformidad con lo que estatuye el artículo 138 del C.C.A., se debe demandar tanto el acto definitivo como los que resuelvan la vía gubernativa, por cuanto los mismos forman una unidad, y para el Tribunal la Resolución No. 116 del 28 de febrero de 2007 fue la que puso fin a la actuación administrativa y por lo tanto es a partir del día siguiente a su notificación que debe contabilizarse el término de caducidad de la acción.

Como dicha decisión se notificó por edicto el 30 de abril de 2007 y la demanda se interpuso el 30 de agosto de esa misma anualidad, debe concluirse entonces que no operó la caducidad de la acción, por haberse radicado dentro del término de cuatro (4) meses.

Antes de entrar a estudiar el fondo del asunto, el Tribunal, haciendo un estudio integral de la demanda y acudiendo a los poderes de interpretación, determinó que eran tres los cargos propuestos, a saber:

“(i) Violación de las normas en que deberían fundarse los actos demandados porque los mismos desconocieron la Ley 715 de 2001 y el decreto 723 de 1997, que fijan los procedimientos para la liquidación; y, en su lugar, aplicaron una normatividad diferente. También porque la entidad en liquidación dejó vencer los términos para efectuar las glosas correspondientes.

(ii) Violación de las normas en que deberían fundarse los actos demandados pues no se aplicó el artículo 2536 del Código Civil, lo que acarreó que sin fundamento alguno la liquidadora negara el pago de unas facturas por caducidad y/o prescripción de las mismas; y

(iii) Violación al derecho de defensa porque no se notificó en legal forma el acto por el cual se fijó fecha para la diligencia de inspección ocular pedida en el recurso de reposición contra la Resolución 841 de 2006; y no se fijó una nueva fecha de inspección ocular luego de que la misma no se pudo realizar”.<sup>2</sup>

Después de citar las normas constitucionales y legales que rigen el proceso liquidatorio, abordó el primero de los cargos concluyendo que dicho proceso es de naturaleza especial. Al describir el papel que desempeñaba el liquidador, explicó que era él quien debía determinar si pagaba o no las acreencias presentadas a la entidad, lo cual suponía una revisión de los documentos y soportes que se allegaran para tal efecto.

Adujo que la circunstancia de que no se hayan objetado las facturas dentro del término previsto en el Decreto 723 de 1997 no era óbice para que el liquidador no pudiera revisar si los documentos presentados cumplían o no con los requisitos establecidos para su pago.

En el caso bajo examen, ocurrió es que el acreedor, es decir, la parte demandante, no había allegado la totalidad de los soportes para determinar la existencia de las obligaciones.

A su vez el a quo , señaló que las normas del citado decreto, si bien eran aplicables a las entidades promotoras de salud y a las instituciones prestadoras de salud, lo cierto es que ellas no eran aplicables al proceso liquidatorio, lo cual no tiene ningún asidero legal.

Como corolario de lo anterior, la entidad demandada aplicó las normas pertinentes al proceso de liquidación en CAJANAL y efectuó oportunamente las glosas a las reclamaciones hechas por la Unión Temporal UNISALUD.

En relación con el segundo cargo, aseguró que la Resolución 841 del 15 de noviembre de 2006 en sus considerandos fue clara en establecer: “*Que las glosas*

---

<sup>2</sup> Folios 117 y 118 del Cuaderno del Tribunal.

que no fueron levantadas y que se encuentran detalladas en el anexo 12, se debe a que el acreedor no allegó los soportes o la totalidad de los soportes base para levantar las glosas establecidas en el anexo 8 de las Resoluciones 291 del 8 de noviembre de 2005 y 300 del 15 de noviembre de 2005 y que no permiten establecer con claridad y certeza la existencia de obligación alguna a cargo de CAJANAL S.A. E.P.S. EN LIQUIDACIÓN..." (Subrayado fuera de texto), de lo que se infiere que no fue la caducidad o prescripción el motivo por el cual se negó el reconocimiento y pago de las facturas de que se trata, sino la extemporaneidad en la presentación de los mentados documentos.

También advirtió que en la Resolución 116 al valorar el motivo del rechazo de las facturas, manifestó que los motivos para tomar tal decisión tenían origen en la circunstancia de que no se aportaban documentos para el sustento de la glosa aplicada.

En ese orden, el cargo de caducidad o prescripción manifestado, por la demandante tampoco tiene vocación de prosperar.

En relación con el tercer cargo consistente en la presunta vulneración del derecho de defensa por virtud de la notificación indebida de la providencia que decreto la práctica de a inspección ocular solicitada por la actora, el *a quo* también lo negó invocando el artículo 44 del C.C.A., sosteniendo que si se atiende a su tenor literal, sólo las decisiones que pongan fin a una actuación administrativa debían notificarse personalmente; no configurándose entonces para este caso la necesidad de comunicarla de manera personal, por tratarse de la practica de una inspección ocular. Lo anterior, por cuanto le fue comunicada a la actora vía mensaje electrónico.

Por considerarlo pertinente, trajo a colación lo dispuesto en el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 527 de 1999, en los cuales se definen los mensajes de datos como aquella información que es generada, enviada, almacenada y comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares como el correo electrónico. Así pues, de acuerdo con los artículos 10 y 11 de dicha ley, no se podrá negar eficacia, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información en forma de mensaje de datos. Lo anterior quiere decir, que la información que se envíe por este medio deberá ser valorada por el juez de acuerdo con los elementos de prueba allegados al proceso.

Bajo tales premisas, el Juzgador de Primera Instancia se refirió al escrito de reclamación fechado el 21 de febrero de 2005 presentado por UNISALUD a la entidad demandada, en donde se anotó que las notificaciones serían recibidas en los sitios indicados en el membrete (folio 50), en donde aparecen la dirección Calle 9 N°. 4-19 Of. 602, los teléfonos 098-871421 y 098-871430 de la ciudad de Neiva, y el mail [arrigui@multiphone.net.co].

Procedió a analizar las pruebas relacionadas con el envío y recepción de las comunicaciones sobre la inspección ocular, encontrando que el 19 de enero de 2006 CAJANAL EN LIQUIDACIÓN, dio respuesta al apoderado de la Unión Temporal por medio de su correo electrónico, informándole que la diligencia tendría lugar el 25 de enero de 2006 a las nueve de la mañana (9:00 a.m.). (folio 131 de este Cuaderno).

También se encontró que el apoderado de la demandante respondió mediante mensaje electrónico el 19 de enero de 2007 afirmando que asistiría a la diligencia de inspección ocular.

En esas circunstancias, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyó que el apoderado de la actora efectivamente conoció la fecha en la que estaba programada la diligencia y que cuando dio respuesta a la citación le dio validez a la notificación por ese medio.

En tal escenario, para el *a quo* la posición asumida por la Unión Temporal viola el principio del “*Estoppel*”, según el cual cuando una parte se ha visto favorecida o beneficiada al adoptar una determinada posición no puede posteriormente alegar que la misma resulta contraria a sus intereses, porque ello viola la regla general de que las partes deben ajustar su comportamiento al principio de buena fe.

Así las cosas, pese a que el correo electrónico fue aceptado por UNISALUD como medio para desarrollar su reclamación en el marco del proceso liquidatorio, intempestivamente decidió desconocerlo cuando se adoptó por dicho medio la fijación de una fecha para la práctica de una prueba.

Por último, en lo que hace al argumento esbozado por la demandante según el cual no se fijó una nueva fecha para la inspección ocular, el Tribunal aseguró que

no obraba dentro del acervo probatorio prueba alguna que permitiera determinar que hubo una solicitud en tal sentido por UNISALUD.

#### **IV. EL RECURSO DE APELACION**

La demandante, inconforme con la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca interpuso recurso de apelación contra la sentencia del 22 de octubre de 2009, reiterando lo expuesto en el escrito de demanda, y agregando que en la sentencia de primera instancia no se habían tenido en cuenta los argumentos descritos en dicho libelo.

#### **V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El apoderado de CAJANAL S.A. EPS. EN LIQUIDACIÓN allegó escrito de alegaciones aseverando que aplicó las normativas pertinentes al proceso liquidatorio a efectos de atender las solicitudes de la demandante, y que por ello siempre dio garantía en la observancia de los principios constitucionales. A renglón seguido expuso los argumentos que tuvo el Tribunal en cuenta para negar las pretensiones de la demanda.

La apoderada de la demandante también presentó escrito de alegatos reiterando nuevamente los argumentos que expuso en su demanda.

#### **VI.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría delegada no rindió concepto.

## VII. LA DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

Revisando los antecedentes del presente proceso, observa la Sala que el señor ABEL FERNEY SEPÚLVEDA RAMOS, identificado con la cédula de ciudadanía número 10'540.101 de Popayán, invocando su condición de **Gerente y Representante Legal de la EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD "EMCOSALUD"**, confirió poder al doctor HERNÁN JAVIER ARRIGUI BARRERA para instaurar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que sirve de sustento a esta actuación judicial.

A pesar de lo anterior, en la demanda instaurada por su apoderado, éste anuncia de manera expresa que la demanda la presenta **"obrando como apoderado de la U.T. UNISALUD, con número de identificación tributaria 809007135-2 [...]"**, tal como se aparece a folio 3 del cuaderno principal. A pesar de ello, en ese mismo memorial, en el capítulo correspondiente a la designación de las partes y sus representantes, el apoderado afirma que **"Concurre como demandante: la UNIÓN TEMPORAL VIDA, con NIT 809007135, conformada por las empresas: EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD "EMCOSALUD", sociedad con domicilio principal en la ciudad de Neiva-Huila con número de identificación tributaria 800.218.561.1, CLINICA NUEVA IBAGUÉ S.A., CREAR SALUD LTDA, UNICLINICAS LTDA y UNCOMEDIC LTDA."**

Como bien se puede apreciar, a pesar de haberse conferido poder a nombre de la EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD "EMCOSALUD", el apoderado de la parte actora incurre en una contradicción al demandar no a nombre de dicha Cooperativa sino de la UNIÓN TEMPORAL "UNISALUD", siendo de destacar que en otro de los apartes del libelo el apoderado de la parte actora

anuncia de manera expresa que la demanda la presenta a nombre de la UNIÓN TEMPORAL VIDA.

Además de lo expuesto, no aparece en el proceso la prueba de la existencia y representación legal de la mencionada Cooperativa, como tampoco el documento que acredite la constitución y representación de las Uniones Temporales anteriormente aludidas. Adicionalmente, tampoco aparece demostrado que el señor ABEL FERNEY SEPÚLVEDA RAMOS, sea el “Gerente” o “Representante Legal” de la Cooperativa como tampoco de las Uniones Temporales anteriormente mencionadas.

Es bien sabido que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 numeral 1° del C.C.A., toda demanda que se presente ante la jurisdicción contencioso administrativa debe contener “*La designación de las partes y sus representantes*” y que en concordancia con lo anterior, el artículo 97 numeral 6° del C. de P. C., establece la excepción consistente en no haberse presentado con la demanda la prueba de la calidad en que actúe el demandante, norma que por remisión del artículo 267 del C.C.A. es aplicable en esta jurisdicción especializada.

En atención a las incongruencias advertidas y teniendo en cuenta la falta de precisión en la designación de la parte y la ausencia de prueba con respecto a su existencia y representación legal, estima la Sala que la demanda deviene sustancialmente inepta. Por lo mismo, la Sala declarará probada de manera oficiosa la excepción de ineptitud sustancial de la demanda, por no haberse determinado con precisión cuál de las tres (3) entidades citadas en el libelo es la que realmente obra como demandante y no haberse allegado tampoco la prueba de la calidad que ostenta la parte actora. Por dicha razón, habrá de revocarse la sentencia de primera instancia para proferir en su lugar una decisión inhibitoria.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 164 del C.C.A., que a la letra dispone: **“En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.”**

Como complemento de lo anterior, no sobra señalar que las UNIONES TEMPORALES no tienen capacidad para intervenir en calidad de demandantes en un proceso judicial. Para corroborar la anterior afirmación, basta con revisar lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Ley 80 de 1993, en donde se regula expresamente esa figura. Las disposiciones en mención establecen *ad pedem literae* lo siguiente:

**Artículo 6°. De la capacidad para contratar.** Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y **uniones temporales**.

Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más.

**Artículo 7°. De los consorcios y uniones temporales.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

[...]

**2. UNIÓN TEMPORAL:** Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

**Parágrafo 1º. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución**, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

**Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.** [La negrilla es de la Sala]

[...]

De conformidad con la jurisprudencia de la Sala, las Uniones Temporales no tienen el carácter de personas jurídicas y por ende, no tienen capacidad procesal para intervenir en un proceso judicial en calidad de demandantes, demandadas ni como terceros. En sentencia proferida el 22 de febrero de 2005, la Sección Tercera expresó:

En efecto, las uniones temporales, figuras admitidas en el artículo séptimo de la ley 80 de 1993 para efectos de contratación estatal, **no crean una persona jurídica nueva e independiente de los miembros que conforman dichas asociaciones.**

**Al no poseer tal naturaleza jurídica, no tiene capacidad para comparecer en proceso ante autoridades judiciales, conforme a lo prescrito en el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil.** De acuerdo con la jurisprudencia, la capacidad procesal consiste en lo siguiente:

“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 desprenden del proceso”<sup>3</sup>.

En virtud del artículo 6 de la ley 80, las uniones temporales al igual que los consorcios, pueden celebrar contratos con las entidades estatales. Esto significa que, por disposición legal, **dicha figura puede participar en la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos pero no implica, y así lo ha precisado la jurisprudencia en diferentes oportunidades<sup>4</sup>, que tenga capacidad para participar en un proceso judicial.** Dicha calidad se encuentra en cabeza de las personas

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Providencia del 3 de noviembre de 1996, Exp. No. 13304.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Providencia del 1 de diciembre de 2001, Exp. No. 21305.

naturales o jurídicas que la han integrado para celebrar un contrato con el Estado, conforme al artículo 44 del Código de Procedimiento Civil.<sup>5</sup>

En ese mismo sentido, en providencia calendada el 26 de abril de 2006, la Sección Tercera, expresó que las Uniones Temporales “[...] **son formas asociativas, sin personería jurídica, que se emplean en la contratación estatal y cuya capacidad se predica exclusivamente, por ley, para contratar con el Estado**”.<sup>6</sup> [...]

Como complemento de lo expuesto, la Sección Tercera de esta Corporación, mediante providencia fechada el día 7 de diciembre de 2005, añadió:

La Sala sostuvo en diversas oportunidades que si un consorcio, lo cual es igualmente válido para la **unión temporal, comparecía a un proceso como demandante o demandado, cada uno de los integrantes debía hacerlo de manera individual integrando un litisconsorcio necesario, es decir que la parte solo se conformaría con la vinculación de todos sus miembros al proceso.** La figura del litisconsorcio necesario está contemplada en el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil. [...] || Considera la Sala necesario precisar que **si bien el artículo 7º de la Ley 80 de 1993 establece que los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal, esta representación está limitada, en principio, a las relaciones que genera el contrato con la entidad contratante.** En el caso concreto, la Unión Temporal designó “como representante del proyecto, así mismo para todos los actos necesarios para el buen desempeño de la propuesta” a la sociedad Diselecsa Ltda. **Esta representación la habilita para actuar durante la adjudicación, celebración y ejecución del contrato pero no, como en este caso, para actuar por fuera del marco contractual señalado.** [...]<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 2 de febrero de 2005, Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00831-01(28005) Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ.

<sup>6</sup> Sobre las uniones temporales ver las sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 15 de mayo de 2003. Exp. 22.051. Actor: Unión Temporal La 41. C. P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, y los autos de 16 de marzo de 2005. Exp. 28.382. Actor: Unión Temporal Plusalud. C. P. Dra. María Elena Giraldo Gómez y 13 de diciembre de 2001. Actor: Unión Temporal Red de Salud. C. P. Dr. Alier Hernández.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 7 de diciembre de 2005, Radicación número: 76001-23-31-000-1998-00091-01(27651), Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ.

Los criterios expresados, ya habían sido acogidos por la Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia del 3 de noviembre de 2011, Rad. 2007-00209-01, C. Ponente Doctor RAFAEL ENRIQUE OSTAU DE LAFONT PIANETA, en donde al referirse a este punto de la discusión, se concluyó que “[...] *las Uniones Temporales no tienen el carácter de personas jurídicas y por ende, no tienen capacidad procesal para intervenir en un proceso judicial en calidad de demandantes, demandadas ni como terceros.*”

De conformidad con las disposiciones legales y los pronunciamientos jurisprudenciales anteriormente transcritos, es claro para la Sala que ninguna de las Uniones Temporales citadas en la demanda tenía capacidad para acudir al proceso en calidad de demandante.

En los casos en los cuales la justicia administrativa debe dirimir alguna controversia en la cual se encuentre involucrada una Unión Temporal, todos y cada uno de sus integrantes deberán conferir poder, pues como ya se señaló, tales instituciones se constituyen esencialmente para intervenir en la celebración, ejecución y liquidación de los contratos estatales, mas no para actuar como partes en un proceso judicial, ya que las Uniones Temporales, como ya se indicó, no tienen una personería jurídica distinta de la que ostentan las personas naturales o jurídicas que las componen.

En ese orden de ideas y aceptando en gracia de discusión que la “*Entidad*” que obra como demandante es la UNIÓN TEMPORAL VIDA, se estaría configurando en este caso una indebida integración del litis consorcio necesario por activa, pues las sociedades La CLINICA NUEVA IBAGUÉ S.A., CREAR SALUD LTDA, UNICLINICAS LTDA y UNCOMEDIC LTDA., que según el dicho de la actora intervinieron en la conformación de dicha unión temporal, tampoco concurrieron al proceso en calidad de demandantes. En virtud de ello, la Sala declarará probada de manera oficiosa la excepción de ineptitud sustancial de la demanda; revocará la sentencia de primera instancia y proferirá en su lugar una decisión inhibitoria.

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

**F A L L A :**

**PRIMERO.-** **REVÓCASE** la sentencia apelada, proferida el 22 de octubre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, **DECLÁRASE** probada, de oficio, la excepción de inepta demanda. En consecuencia, **INHÍBESE** de fallar el fondo de la misma.

**SEGUNDO.-** Se reconoce al abogado **Juan Jorge Almonacid Sierra** como apoderado judicial de la sociedad **Cajanal S.A. E.P.S. en Liquidación**, de conformidad con la sustitución de poder obrante a folio 33 de este Cuaderno.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 24 de mayo de 2012.

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ  
ROJAS LASSO**

**Presidente**

**MARIA CLAUDIA**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

