



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Magistrada Ponente: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, dos (02) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicado : 81001-3333-002-2016-00140-01
Naturaleza : Reparación directa
Accionante : Danny Paola Porras
Accionado : Nación-Ministerio de Salud-UAESA y otro
Referencia : Auto

El Despacho pasa a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida por el Juez Segundo Administrativo de Arauca el 13 de agosto de 2020, mediante la cual desvinculó al Ministerio de Salud y la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca-UAESA por falta de legitimación en la causa por pasiva.

ANTECEDENTES

1. La demanda

El 21 de septiembre de 2016, Danny Paola Rojas Porras en representación del menor Camilo Andrés Díaz Rojas como víctima directa del daño alegado en la demanda, y otros, presentaron demanda de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Salud, la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca-UAESA, el Hospital del Sarare y la EPS Caprecom.

Los hechos que dieron origen a la demanda se resumen a continuación:

- Camilo Andrés Díaz Rojas nació en el Hospital del Sarare de Saravena el día 13 de noviembre de 2001.
- Desde los primeros meses de vida, el menor presentó inconvenientes de salud por lo que la demandante acudía al servicio médico del Hospital del Sarare y el Hospital San Lorezo de Arauquita bajo el régimen subsidiado de salud prestado por Caprecom.

- A los nueve meses de edad, el menor fue diagnosticado por primera vez con deficiencias en la uretra, no obstante, durante los años posteriores no recibió un tratamiento médico adecuado ni oportuno.

- La EPS Caprecom efectuó de manera inconsulta la desafiliación del menor en el año 2014, por lo que la demandante procedió a afiliarlo a SaludCoop (Cafesalud) para que continuara recibiendo tratamiento médico.

- Los médicos de esta última EPS informaron en consulta a los familiares del menor del avanzado estado de la enfermedad hasta el punto de la pérdida irreversible de uno de sus riñones y la afectación a otros órganos por los supuestos malos procedimientos efectuados por la anterior prestadora de salud.

- Desde entonces la calidad de vida del menor se redujo ostensiblemente, ha visto retrasado su proceso educativo y se ha causado un detrimento económico a sus familiares por los costos de sus tratamientos.

2. La decisión que se recurre

Durante la continuación de la audiencia inicial celebrada el 13 de agosto de 2020, el Juez Segundo Administrativo de Arauca declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud y a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca-UAESA, por lo que fueron desvinculadas del presente trámite.

Los argumentos de la decisión se centraron en que ninguno de los hechos consignados en la demanda fueron atribuidos a las referidas entidades, por el contrario, los daños alegados se refieren únicamente a la deficiente prestación del servicio proporcionado por la aseguradora en salud del menor Camilo Andrés Ríos Rojas, esta es Caprecom, por intermedio de los diferentes centros hospitalarios.

Aunado a lo anterior, señaló que en la Ley 715 de 2001 se establecieron las competencias de la Nación y los entes territoriales en materia de salud y de ninguna de sus disposiciones se desprende que les corresponda la prestación del servicio como IPS, salvo unas contadas excepciones que no aplican al caso concreto.

3. Recurso de apelación

La parte demandante recurrió la decisión comoquiera que, a su juicio, el Ministerio de Salud y la UESA deben continuar conformando la parte pasiva de la litis hasta el momento en que se profiera decisión de fondo luego de la revisión integral de los hechos en conjunto con el material probatorio, del que podría establecerse con mayor claridad la responsabilidad de estas dos entidades en el daño irrogado al menor Camilo Andrés Ríos Rojas.

Consideró que si bien las entidades desvinculadas no fueron quienes incurrieron en el error de diagnóstico del menor ni en la conducta omisiva durante la atención médica, ello no implica que estén exentas de responsabilidad en el marco de sus competencias teniendo en cuenta que en ellas radica la dirección, gestión y manejo de los recursos de la salud en el departamento de Arauca y el control y vigilancia en la adecuada prestación del servicio de salud.

La parte demandante no tuvo pronunciamiento frente a la sustentación del recurso.

4. Concepto del Ministerio Público

La delegada del Ministerio Público manifestó que el recurso de apelación no tiene vocación de prosperidad, toda vez que la apoderada de la parte demandante no logró desvirtuar desde el punto de vista legal los argumentos del Despacho para desvincular al Ministerio de Salud y a la UAESA de la presente controversia.

La Procuradora Judicial 52 de Arauca coadyuvó los argumentos del Juez Segundo Administrativo relativos a la falta de incidencia de las dos entidades en los hechos alegados en la demanda, por lo que no les asiste ningún juicio de responsabilidad patrimonial ni administrativa en la causa.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 153¹ y 243 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación contra la decisión del Juez Segundo Administrativo de Arauca que declaró la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud y la UESA.

2. Problema jurídico

Le corresponde al Despacho establecer si el Ministerio de Salud y la Unidad Administrativa de Salud-UAESA en el marco de sus competencias tienen relación con la situación fáctica planteada en la demanda para continuar vinculados al presente asunto, o si por el contrario, se confirma la decisión del Juez de primera instancia de ordenar la terminación del proceso con relación a ellas.

3. Aspectos generales de la legitimación en la causa por pasiva

Sobre el tema se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado en innumerables oportunidades, concluyendo que *“la legitimación en la causa, sea por activa o por pasiva, es un presupuesto procesal derivado de la capacidad para ser parte. Es una facultad que le asiste a una persona, sea natural o jurídica, para ostentar dicha calidad y, por ende, formular unas pretensiones atinentes a hacer valer un derecho subjetivo sustancial o contradecirlas y oponerse a ellas.”*

Del mismo modo, señaló que *“el artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del CPACA, 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 consume el derecho subjetivo sustancial que se pretende hacer*

¹ **ARTÍCULO 153.** Competencia de los Tribunales Administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

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.”²

Entre las mencionadas excepciones se encuentran:

“ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

- 1. Falta de jurisdicción o de competencia.*
- 2. Compromiso o cláusula compromisoria.*
- 3. Inexistencia del demandante o del demandado.*
- 4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*
- 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.*
- 6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*
- 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.*
- 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*
- 9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.*
- 10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*
- 11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.”*

En lo que atañe a la de falta de legitimación en la causa por pasiva, se debe mencionar que alude a la capacidad que tiene la persona contra la que se dirige una demanda para defenderse u oponerse a las pretensiones en su contra; así, se configuraría por la falta de vínculo entre el petitorio de la parte demandada y la situación de hecho en disputa. En consecuencia, no es suficiente ser demandado en un proceso para que se deba acudir a dar respuesta, pues debe estar debidamente legitimado para ello.

Al respecto, la jurisprudencia ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, en los siguientes términos:

“Así pues, toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante —legitimado en la causa de hecho por activa— y demandado —legitimado en la causa de hecho por

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Auto del 21 de septiembre de 2016, Rad. 27001-23-33-000-2013-00271-01 (51514). M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

pasiva— y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores³.

En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra.⁴

En ese mismo sentido y más recientemente, en sentencia del 21 de mayo de 2021, la Subsección A de la Sección Tercera de dicha Corporación, manifestó:

“(...) la legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación 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.

³ A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 18 de mayo de 2017, Radicación No. 13001-23-31-000-2011-00315-01 AP. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

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.
(Subrayado fuera del texto original).

En suma, la falta de legitimación en la causa material se configura por la verificación de que los llamados al proceso en calidad de demandados no son las personas - naturales o jurídicas- que participaron en los hechos que dieron origen a la demanda o que tengan por ministerio de la Ley o reglamentos la obligación de entrar a responder por dichos hechos.

4. Análisis del caso concreto

La demanda de reparación directa interpuesta por Danny Paola Porras a raíz de los perjuicios causados en la salud de su hijo Camilo Andrés Díaz Rojas por un error de diagnóstico e indebido tratamiento médico se dirigió contra el Ministerio de Salud, la UAESA, el Hospital del Sarare y la EPS Caprecom, en ese orden.

Tanto el Ministerio de Salud como la UAESA propusieron en el término de contestación de la demanda la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva al considerar que los supuestos daños irrogados a los demandantes no tienen ningún nexo de casualidad con estas entidades por lo que carece de fundamento mantenerlos vinculados al presente asunto.

El *a quo* acogió los argumentos y en audiencia inicial declaró probada dicha excepción, dando así por terminado el proceso para ambas entidades. A juicio del Juez de primera instancia, los hechos y pretensiones de la demanda están encaminados a enjuiciar únicamente la actuación de los hospitales que brindaron atención al paciente y de la EPS Caprecom, hechos en los que nada intervinieron el Ministerio de Salud ni la Unidad Administrativa de Salud de Arauca.

Este Despacho considera que si bien le asiste razón al Juez Segundo Administrativo de Arauca en que no se evidencia ningún juicio de reproche directo hacia el Ministerio de Salud y la UAESA, estas entidades son mencionadas reiteradamente en diferentes apartes de la demanda (hechos 3, 5, 13, 16, 20), razón para indagar y constatar el propósito con el que han sido traídos al proceso luego de recaudar el material probatorio y escuchar en extenso a las partes. En efecto, se trata de hacer un análisis de la legitimación material que solo puede hacerse en la sentencia y en caso de que se concluya que hay responsabilidad se pasaría a estudiar si dichas

entidades deben asumir alguna responsabilidad. De lo contrario, -no se prueba responsabilidad alguna-, se negarán las pretensiones de la demanda sin que sea necesario resolver la excepción propuesta.

Así lo ha manifestado el Consejo de Estado en pronunciamientos recientes relativos a la falta de legitimación en la causa por pasiva y el momento procesal adecuado para declararla; uno de ellos en providencia del 8 de julio de 2021, bajo el proceso 68001-23-33-000-2016-00683-01, en el que se decidió la legitimación en la causa del Ministerio de Salud en un asunto de reparación directa por liquidación de una EPS. En esa oportunidad, el Ponente manifestó:

“El despacho precisa que para que la parte demandada en una acción de reparación directa esté legitimada en la causa por pasiva, basta con que el demandante la vincule en sus pretensiones y afirme que dicha entidad fue la causante del daño por su acción u omisión; la decisión acerca de si tal afirmación está probada y por ende, si la accionada es o no responsable, debe adoptarse en el fallo. Así, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva solo prospera cuando se demanda a un sujeto, contra el que, conforme con la ley, la acción no puede ser dirigida y cuando esta circunstancia se evidencie con las pruebas documentales que en este momento del proceso obran en el expediente.” (Subrayas fuera de texto)

De lo todo lo anteriormente expuesto se colige que basta con que la parte accionante mencione en las pretensiones de la demanda al sujeto pasivo con la indicación de ser el causante del daño para que este sea considerado en la conformación de la *litis*; luego, en las etapas subsiguientes con el material probatorio recaudado y demás elementos de juicio, el Juez decidirá sobre la legitimación material que le asiste para actuar.

Lo anterior, encuentra asidero en el caso concreto ya que se tornaría prematuro desvincular a dos entidades que han sido señaladas de ocasionar un perjuicio, dando prevalencia a lo manifestado a través de excepciones previas por la parte accionada pero desvirtuando lo manifestado en la demanda sin el respectivo soporte probatorio.

Así las cosas, el Despacho considera que se deben mantener vinculados al proceso tanto el Ministerio de Salud como la UAESA hasta el momento en que se estudie el fondo del asunto y así evitar decisiones anticipadas que afecten garantías procesales.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la decisión proferida por el Juez Segundo Administrativo de Arauca en tomo a la falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Salud y la UESA, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DEVOLVER al juzgado de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor en el sistema de información judicial asignado a esta Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada