

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 17 MAR 2020.

Auto Interlocutorio No. 67.

MAGISTRADO PONENTE: RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
EXPEDIENTE:	76147-33-33-001-2017-00175-01
DEMANDANTE:	PATRICIA LILIAN DOMÍNGUEZ
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – SUPERINTENDENCIA DE SALUD – DEPARTAMENTO DEL VALLE sucesor procesal de la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE CARTAGO LIQUIDADO
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA – REVOCA

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procederá a resolver el recurso apelación propuesto por la parte demandada, contra el auto interlocutorio proferido en el transcurso de la audiencia inicial del 18 de junio de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cartago, que declaró no probada las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y falta de legitimación en la causa material por pasiva del Ministerio Nacional de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA y actuando a través de apoderado judicial, Patricia Lilian Domínguez Guzmán demandó a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social – Superintendencia de Salud –y ESE Hospital Departamental de Cartago en Liquidación y solicitó¹ se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio del 04 de octubre de 2016² proferido por el Agente Especial Liquidador del Hospital Departamental de Cartago ESE, mediante el cual se dio respuesta de fondo a la solicitud de pago de prestaciones sociales e indemnización por retiro del servicio.

A título de restablecimiento del derecho la demandante solicito que, se condene al pago de la totalidad de la indemnización reclamada con la indexación correspondiente y los perjuicios respectivos.

¹ Ver folio 99
² Ver folio 35 - 44

El Juzgado Primero Administrativo de Cartago profirió auto interlocutorio nro. 954³ del 25 de septiembre de 2017, admitiendo la demanda contra el ESE Hospital Departamental de Cartago en Liquidación.

Mediante providencia nro. 121 del 23 de febrero de 2017⁴, se dispuso adiciono el auto admisorio respecto del Ministerio de Salud, Superintendencia de Salud, Departamento del Valle – Secretaria de Salud del Departamento del Valle.

Las providencias que admitió la demanda y la que aplicó la sucesión procesal, fueron notificadas a los demandados el 08 de marzo de 2018⁵.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio proferido en el transcurso de la audiencia inicial del 18 de junio de 2019, el Juez desestimo la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, y por la Superintendencia de Salud.

Argumentó que la supresión del cargo de la actora se dio bajo la intervención de la Supersalud, entidad que estaba a cargo del proceso de liquidación del Hospital Departamental de Cartago. Frente al Ministerio de Salud consideró que no podía descartar de entrada su vinculación en razón a la injerencia de las funciones institucionales que le otorgan en la autorización y ajuste de políticas estatales en materia laboral de entes públicos que suministren servicios de salud, solo puede ser valorado como resultado del ejercicio de evaluación probatoria a título de legitimación de mérito.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

La apoderada de la parte demandada Superintendencia de Salud interpuso recurso⁶ en los siguientes términos:

“(...) bien hechos dicho que corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud el liderar y coordinación, la restructuración y puesta en marcha de soluciones empresariales que garanticen en el largo plazo la prestación del servicio a cargo de las empresas intervenidas sin que la superintendencia pueda dar instrucciones de carácter particular ni ninguna otra actividad que implique una administración, es claro que la Superintendencia no interfiere en las decisiones del agente liquidador si bien ejerce un monitoreo tal cual como lo hizo en el caso de la liquidación de la ESE Hospital de Cartago eso (...) en ese sentido lo que hace la superintendencia es realizar un diagnóstico de la entidad promotora de salud, identificar las medidas y acciones para superar las causas que dieron lugar a la toma de posesión y asegurar en el largo plazo la calidad y continuidad en el proceso de que se trate, (...). En virtud de las normas que rigen en el proceso de toma de posesión el agente especial es autónomo, desarrolla su actividad bajo su inmediata responsabilidad, así el numeral 6 del artículo 291 del

³ Ver folios 165 a 166

⁴ Ver folios 180

⁵ Ver folios 182 a 189

⁶ Ver video folio319 -- del minuto 22:04:22 al minuto 22:15:49



Radicación : 2017-00175-01
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante : PATRICIA LILIAN DOMÍNGUEZ
Demandado : NACION – MINSALUD – SUPERSALUD – Y OTROS

Estatuto Orgánico Financiero encuentra previsto los principios que rigen la toma de posesión para tal efecto señala (...).igualmente de conformidad con el artículo 91124 del Decreto 2555 de 2010 los agentes especiales ejercen funciones públicas de carácter transitorio sin perjuicio de la aplicabilidad cuando sea el caso de las reglas de derecho privado a los actos que ejecuten en nombre de la Superintendencia objeto de posesión, de igual forma mientras no se disponga la liquidación, la representación legal de la entidad estará en cabeza del agente especial y cuando la liquidación ya esté en curso igualmente tendrá un agente que es el representante legal para todos los efectos (...). En este orden de ideas es claro que no corresponde al a Superintendencia Nacional de Salud la atención médica hospitalaria como tampoco le corresponde decidir o no la vinculación o desvinculación de los profesionales o empleados trabajadores que prestan los servicios de sus intervenidas. (...) En ese orden de ideas y siendo clarísima para la Superintendencia la falta de legitimación por pasiva además porque ya hay senda jurisprudencia sobre el tema de diferentes despachos judiciales desde Juzgados hasta Tribunal Administrativo de las diferentes jurisdicción donde se ha declarado probada la falta de legitimación por pasiva de la Superintendencia y se ha desvinculado a la misma de estos procesos.

Por su parte el apoderado de la parte demandada Ministerio de Salud y Protección Social interpuso recurso⁷ argumentado que:

"(...) En igual sentido como lo manifestó la apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud, por parte de esta entidad se recurre en sede de apelación el auto anteriormente proferido en el que declaro no probada la excepción no propuesta de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio, al efecto hay que señalar tres puntos muy importantes que inclusive con las pruebas aportadas hasta la presente etapa ya se puede determinar una decisión en este aspecto, y la primera es que el Ministerio de Salud Social no se encuentra ni como empleador ni tiene ningún tipo de vínculo laboral contractual con los hoy demandantes por lo cual mal haría en vincularla o sostener una vinculación al proceso cuando eventualmente si de despachan favorablemente las pretensiones que son de contenido prestacional y laboral, pues mal haría en que se condene a mi representada por cuanto nunca sostuvo algún tipo de vínculo laboral y ni siquiera se podría predicar una solidaridad en tal sentido porque los presupuestos legales no se configurarían en el caso, como segundo punto o argumento que recurrimos pues los actos administrativos demandados en los cinco procesos no fueron proferidos por esta entidad, sino por un agente especial liquidador designación por la Superintendencia Nacional de Salud, en último y el punto más importante es que con todo el respecto el despacho de primera instancia aduce que el Ministerio de Salud tiene ciertas funciones de control sobre empresa sociales del Estado descentralizadas de los órdenes territoriales, al respecto es importante señalar y dejar muy claro que la normativa legal inclusive la constitucional dentro del marco y las competencias pues no se encuentra ese control ni a las plantas de personal, ni a la estructura ni organización de las ESE precisamente por que estas entidades del sector salud tienen unas autonomías plenas en su administración, operación e inclusive financieramente, al efecto es preciso señalar que el Ministerio de Salud y Protección Social, lo dice el Decreto 4107 del 2 de noviembre de 2011, solamente tiene dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública (...), en igual sentido el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 trae unos verbos rectores dentro de los cuales se enmarcan las funciones del Ministerio y en todos es la de formular o dirigir u orientar, pero respecto a la política

⁷ Ver video folio 319 – minuto 22:15:49 al minuto 22:20:23

pública del sistema de salud sin tener el Ministerio ninguna injerencia de tipo administrativo dentro de las entidades descentralizadas además hay que recordar que la ESE Hospital Departamental de Cartago es una ESE descentralizada del orden departamental ni siquiera es del orden nacional, pues que eventualmente si se podría pensar que el Ministerio tuviera algún grado de participación, pero es netamente departamental por lo cual pues únicamente el responsable o llamado a responder por algún tipo de condena pues sería el Departamento del Valle del Cauca. ”.

V. CONSIDERACIONES:

5.1. RECURSO DE APELACION

El artículo 244 de la Ley 1437 regula el trámite del recurso de apelación contra autos y consagra lo siguiente:

“ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma.

De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.

Por otro lado, se analiza como cuestión previa la procedibilidad del recurso de apelación.

El artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, estableció lo siguiente en el numeral 6º:

“Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

*6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, **falta de legitimación en la causa** y prescripción extintiva.*



(...)

*El auto que decida sobre las excepciones **será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.*** (Negrillas fuera de la norma.)

Lo anterior significa, que efectivamente la decisión de excepciones previas tiene la virtualidad de ser apelable, y al haber sido proferida en esta ocasión por un Juzgado del Circuito, el competente para desatar el recurso de alzada es el Tribunal Administrativo conforme al artículo 153 del CPACA que a su letra reza:

*“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.”* (Negrillas fuera de la norma)

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer:

¿La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social; y la Superintendencia de Salud; se encuentran legitimadas por pasiva para conocer del presente asunto?

Para resolver el precitado problema jurídico, es pertinente realizar un recuento normativo y jurisprudencial acerca la falta de legitimación en la causa de hecho y material, así como el momento procesal oportuno para que el Juzgador se pronuncie con relación a los tipos de legitimación establecidos, para luego aplicarlo al caso concreto.

5.3. LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la legitimación se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Del mismo modo que, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas. Por tanto, la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerva la pretensión procesal en su contenido como sí lo hace una excepción de fondo.



Así como también que, cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones elevadas en la demanda 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.

De esa forma se pronunció en las siguientes providencias:

1.- Auto del 20 de septiembre de 2018, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, dentro del Proceso Radicación número: 54001-23-33-000-2017-00468-01 (61733), Actor: HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, Demandado: MARIALENA GALINDO MARQUEZ Y OTROS, de la cual se destaca lo siguiente:

“LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA

Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sección aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado⁸.

Clarificado, entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa⁹.

La legitimación se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas¹⁰. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión

8 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez, expediente No. 13356.

9 Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178).

10 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.



procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala,
« [L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal.

La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —**modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante**— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.

La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado» (negritas en el texto original, subrayas fuera de él)¹¹.

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 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, porque resultaron perjudicadas o 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 actores¹².

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 fórmula 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 otra¹³. De manera ilustrativa, así lo ha explicado la Sala:

11 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.
12 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.
13 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452). En similar sentido y complementando lo dicho en el texto, se ha afirmado lo siguiente: "La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa

«La legitimación ad causam material alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo:

*- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si
- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente.*

Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda»¹⁴.

En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de

*“... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada”¹⁵.
(...)”¹⁶*

Igualmente puede citarse la providencia del 7 de septiembre de 2018, proferida por la misma sección, Subsección B, con ponencia de la Magistrada LUZ STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO, dentro del proceso con radicación No. 25000-23-31-000-2007-00495-01(42464), Actor: FACTOR GROUP COLOMBIA S.A., Demandado: ECOPETROL S.A., de la cual se destaca lo siguiente:

“De la legitimación en la causa

14.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha definido que respecto de la legitimación en la causa, existen dos clases a saber: i) la de hecho que se refiere al actuar en el proceso como demandante o demandado, cuando se ha iniciado en ejercicio del derecho de acción, en razón de la pretensión procesal y ii) la material, que corresponde a la participación o vínculo entre las personas –sean parte o no del proceso- con la ocurrencia de los hechos que dieron origen a la demanda, esto es, los titulares de las relaciones jurídico sustanciales, por lo que puede suceder que quien está legitimado de hecho puede

materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; 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-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Expediente 13.356. Puede verse, en la misma dirección, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006); Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03263-01(15352).

14 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del quince (15) de junio de dos mil (2000); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 10171.

15 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 1° de marzo de 2006, Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez, expediente No. 13764.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de abril de 2009, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, expediente No. 16837.



no estarlo materialmente. Sobre este tópico, se ha establecido¹⁷:

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 fórmula 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 otra¹⁸. De manera ilustrativa, así lo ha explicado la Sala:

«La legitimación ad causam material alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo:

- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si*
- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente.*

Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda»¹⁹.

14.2. Es del caso advertir que la ausencia de legitimación en la causa no inhibe al juzgador para pronunciarse de mérito, en consideración a que ésta es un elemento de la pretensión y no de la acción, motivo por el cual, no se relaciona con un aspecto puramente procesal sino sustancial del litigio²⁰. De esta manera, cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones elevadas en la demanda 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”.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de mayo de 2016, expediente n.º 37434, C.P.: Hernán Andrade Rincón.
¹⁸ [25] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452). En similar sentido y complementando lo dicho en el texto, se ha afirmado lo siguiente: “La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; 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-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Expediente 13.356. Puede verse, en la misma dirección, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006); Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03263-01(15352).
¹⁹ [26] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del quince (15) de junio de dos mil (2000); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 10171.
²⁰ Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2010, 70001-23-31-000-1995-05072-01(17720), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



5.4. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 328²¹ del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306²² del CPACA, se procederá a resolver los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de la parte demandada, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

El apoderado de la Superintendencia de Salud en síntesis manifestó que, el Agente Especial Liquidador es el directo responsable por las acciones y administración de la empresa, por ser el representante legal y contar con autonomía, además preciso que la Superintendencia Nacional de Salud tiene a su cargo el ejercicio de inspección, vigilancia y control, frente a las cuales no se formularon cargos en la demanda.

El apoderado de Nación – Ministerio de Salud y Protección Social argumentó la falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que no existe relación que vincule al Ministerio Salud con el demandante para que se disponga el pago de obligaciones laborales, que no se encuentran causadas y por no tener la capacidad jurídica y la competencia administrativa para expedir los actos administrativos controvertidos.

Ahora bien, de conformidad con los precedentes jurisprudenciales citados se tiene que, la legitimación de hecho hace referencia a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal.

A juicio de este Despacho, el alcance de la excepción por falta de legitimación en la causa a que hace referencia el artículo 180 del CPACA., como aquella que corresponde resolver en la audiencia inicial, atina a la legitimación formal y no a la material, en principio, puesto que en aquellos casos en los cuales sea evidente que está configurada la ausencia de legitimación material, nada impide que la misma debe ser declarada como excepción en audiencia inicial, honrando de esta forma los principios de economía y eficacia procesal.

Así las cosas, se tiene que el demandante pretende la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 4 de octubre de 2016, que negó el reconocimiento y pago de la indemnización por retiro del servicio, acto que lo profirió el Agente Especial Liquidador del Hospital Departamental de Cartago ESE.

²¹ ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

²² ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



Respecto del Agente Especial Liquidador el artículo 9.1.1.2.4 del Decreto 2555 de 2010²³ establece que, tiene entre sus facultades actuar como representante legal de la intervenida, por su parte el Decreto 663 de 1993 en su artículo 291 numeral 6 dispone que, los agentes especiales desarrollarán las actividades que les sean confiadas bajo su inmediata responsabilidad, siendo ello así, los actos realizados por el Agente Especial Liquidador son autónomos pues esté ejerce sus funciones como representante legal de la intervenida, como fue sustentado por la apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud.

Teniendo en cuenta que en la demanda no se le endilgaron cargos frente al ejercicio de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud conforme lo establecen los artículos 2 y 3 del Decreto 2462 de 2013²⁴, concordante con el artículo 39 de la Ley 1122 de 2007²⁵ y el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011²⁶, y como quiera que quien profirió el acto del cual se pretende la nulidad fue el Agente Especial Liquidador, no se observa que le asiste legitimación por pasiva de hecho a la Superintendencia Nacional de Salud dentro de la presente demanda, teniendo en cuenta que las pretensiones tienen como sustento un acto administrativo proferido dentro del proceso liquidatorio del Hospital Departamental de Cartago ESE, aspecto que es de la competencia exclusiva del Agente Especial Liquidador, quien actuó como representante legal.

Frente al Ministerio de Salud se tiene que, el artículo 1º del Decreto 4107 de 2011²⁷ establece que dicha entidad tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción

²³ Corresponde al agente especial la administración general de los negocios de la entidad intervenida. Las actividades del agente especial están orientadas por la defensa del interés público, la estabilidad del sector financiero, y la protección de los acreedores y depositantes de la entidad intervenida.

El agente especial tendrá los siguientes deberes y facultades:

1. **Actuar como representante legal de la intervenida y en tal calidad desarrollar todas las actividades necesarias** para la administración de la sociedad y ejecutar todos los actos pertinentes para el desarrollo del objeto social.

(...)

²⁴ ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS. Los objetivos de la Superintendencia Nacional de Salud son los señalados en el artículo 39 de la Ley 1122 de 2007 y en las normas que la modifiquen o adicionen.

ARTÍCULO 3o. ÁMBITO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. **Corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud, ejercer inspección, vigilancia y control** respecto de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud enunciados, entre otros, en los artículos 121 y 130 de la Ley 1438 de 2011 o las demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

²⁵ Artículo 39º.- Objetivos de la Superintendencia Nacional de Salud. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, desarrollará, además de los señalados en otras disposiciones, los siguientes objetivos:

a. Fijar las políticas de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

²⁶ ARTÍCULO 121. **SUJETOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.** Serán sujetos de inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud:

121.1 Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, (...)

121.2 Las Direcciones Territoriales de Salud en el ejercicio de las funciones que las mismas desarrollan en el ámbito del sector salud, (...)

121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos. (...)

²⁷ ARTÍCULO 1º. Objetivos. **El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos**, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, (...)

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.



social en salud. Siendo ello así dicha entidad es la encargada de la política pública en materia de salud a nivel nacional, mas no tiene entre sus funciones la vigilancia de los hospitales territoriales, como tampoco de estas entidades cuando han sido objeto de intervención forzosa por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. Las responsabilidades del Ministerio de Salud frente al proceso de liquidación de entes territoriales de salud como el Hospital de Cartago E.S.E., corresponde a la ejecución de los recursos asignados al Departamento, conforme se puede extraer de los artículos 3 y 12 de la Resolución 5929 de 2014²⁸. Por tanto en el caso que nos ocupa, no se evidencia una relación procesal directa entre la actora y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Conforme lo ha precisado el Consejo de Estado, no es suficiente con que se le endilguen imputaciones generales a entidades, para considerar que las mismas se encuentran legitimadas en la causa, para ello se requiere que las imputaciones que se endilgan guarden una relación fáctica, jurídica y directa con los hechos y las pretensiones de la demanda, y como quiera que en el presente caso las pretensiones tienen como sustento el presunto daño generado por la expedición del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 04 de octubre de 2016, expedido por el Agente Especial Liquidador quien actuó autónomamente por ser el representante legal de la entidad liquidada, en consecuencia el Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud no se encuentran legitimadas en la causa por pasiva, por ausencia de relación procesal.

La providencia recurrida será **REVOCADA** en esta instancia, porque este Despacho considera que se encuentra probada la excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva de hecho de la Superintendencia de Salud y la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Valle Del Cauca, en Sala Jurisdiccional de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. – REVOCAR el auto Interlocutorio proferido en el transcurso de la audiencia inicial del 18 de junio de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cartago, en cuanto declaró NO probada la excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva de hecho de la Superintendencia de Salud y la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, para en su lugar declararla probada de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

²⁸ **Resolución 5929 de 2014 del Ministerio de Salud**

Artículo 3. Asignación de los recursos del FONSAET. Los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET, **se asignarán por parte del Ministerio de Salud y Protección Social**, (...)

Artículo 12. Responsabilidades. (...)

12.3. Por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

12.3.1. Revisará que: los documentos presentados por la entidad departamental o distrital de salud, que soportan los giros a la cuenta de "Otros Gastos en Salud - Inversión", a los encargos fiduciarios y a los beneficiarios finales, se encuentren completos y correspondan (...)

12.3.2. Girará los recursos asignados a la cuenta de "Otros Gastos en Salud - Inversión". (...)



Radicación : 2017-00175-01
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante : PATRICIA LILIAN DOMINGUEZ
Demandado : NACION – MINSALUD – SUPERSALUD – Y OTROS

SEGUNDO. – Una vez ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RONALD OTTO CEDENO BLUME
Magistrado

Elab. Juan López
Visto Secretario