

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Auto Interlocutorio N° 215

MAGISTRADA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
EXPEDIENTE:	76147-33-33-002-2018-00026-01
DEMANDANTE:	CLARIVEL BERRIO RODRÍGUEZ
DEMANDADO:	NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL – SUPERINTENDENCIA DE SALUD – DEPARTAMENTO DEL VALLE - ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE CARTAGO LIQUIDADO
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO. FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA – CONFIRMA

Providencia discutida y aprobada en Sala virtual y Acta de la fecha. Convocatoria Virtual N° 25 del 22 de septiembre de 2020.

I. OBJETO DE LA DECISION

Se decide el recurso apelación propuesto por la parte demandada, contra el auto interlocutorio proferido en el transcurso de la audiencia inicial del 19 de febrero de 2020 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago, que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación – Ministerio de Salud y de la 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, CLARIVEL BERRÍO RODRÍGUEZ demandó a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social – Superintendencia de Salud – Departamento del Valle y ESE Hospital Departamental de Cartago en Liquidación y solicitó¹ se declare la nulidad parcial de la Resolución nro. 186 del 5 de abril de 2017, *“por la que se reconoce y ordena el pago de unas cesantías definitivas, prestaciones sociales y deuda laboral pendiente de pago a un ex funcionario del Hospital Departamental de Cartago E.S.E. en liquidación”* y del oficio del 30 de mayo de 2017, que resolvió el recurso de reposición confirmándola.

A título de restablecimiento del derecho, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las acreencias reclamadas e indemnización por los perjuicios morales causados.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio proferido en el transcurso de la audiencia inicial del 19 de febrero de 2020², el Juez declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación – Ministerio de Salud y de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud.

¹ Ver folios 64-67.

² Ver folios 243-246.

Como sustento de su decisión, adujo que las entidades no participaron en los hechos que dieron origen a la demanda ni en la expedición de los actos administrativos enjuiciados; sus funciones se limitaron a las de vigilancia y control de la E.S.E.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación³ manifestando que, conforme al plenario y la contestación de excepciones, se encuentran planteadas las razones fácticas que permiten vincular a la Nación – Ministerio de Salud y de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud.

Sostuvo que la Superintendencia se encuentra legitimada por pasiva, como quiera que fue la encargada de nombrar al agente liquidador y de dirigir el proceso de liquidación de la ESE Hospital Departamental de Cartago en Liquidación y que también la Superintendencia Nacional de Salud lo está, en su calidad de organismo de control y vigilancia.

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 que: *“Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma.”*

Por su parte el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, estableció frente a la procedencia, en el numeral 6°:

“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.”* (Negritas fuera de la norma.)

Entonces, la decisión de excepciones previas es 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 CPACA⁴.

“PROBLEMA JURÍDICO

³ CD obrante a folio 242.

⁴ 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.” (Negritas fuera de la norma)

¿La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia de Salud se encuentran legitimadas por pasiva en el presente asunto?

Para resolver se abordará: i) legitimación en la causa por pasiva y ii) caso concreto.

5.2. 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 el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha precisado 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.

En ese orden de ideas, cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones 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 ocasionados⁵.

5.3. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 328⁶ del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306⁷ del CPACA, se resolverá el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en él.

El apoderado de la parte demandante, en síntesis, señaló que las funciones de vigilancia y control permiten vincular a la Superintendencia Nacional de Salud, así como a la Nación – Ministerio de Salud y de la Protección Social por su injerencia en los procesos de liquidación de los entes de salud de las entidades territoriales.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

El alcance de la excepción de falta de legitimación en la causa a que hace referencia el artículo 180 del CPACA., como aquella que corresponde resolver en la audiencia inicial, atine 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 sea declarada como excepción en audiencia inicial, honrando de esta forma los principios de economía y eficacia procesal.

Ahora bien, en el escrito de demanda se verifica que no se 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 2013⁸, concordante con el artículo 39 de la Ley 1122 de 2007⁹ y el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011¹⁰. También, se evidencia que quien profirió el acto del cual se pretende la nulidad fue el Agente Especial Liquidador del Hospital Departamental de Cartago E.S.E. en liquidación.

Conforme a lo anterior, se concluye que no 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 que no fue proferido por ella y su nulidad no tiene relación con las funciones de inspección, vigilancia y control a su cargo.

Frente al Ministerio de Salud, se tiene que el artículo 1º del Decreto 4107 de 2011¹¹ establece que éste tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud. Es la encargada de la política pública en materia de salud a nivel nacional, más 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,

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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. (...)

¹¹ 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.

conforme se puede extraer de los artículos 3 y 12 de la Resolución 5929 de 2014¹². 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 endilguen imputaciones generales a las entidades, para considerar que las mismas se encuentran legitimadas en la causa, se requiere ellas guarden una relación fáctica, jurídica y directa con los hechos y las pretensiones de la demanda.

Como quiera que en el presente caso las pretensiones se encaminan a la nulidad de la Resolución nro. 1868 del 5 de abril de 2017 y del oficio del 30 de mayo de 2017, expedido por el Agente Especial Liquidador del Hospital Departamental de Cartago E.S.E. en liquidación, quien actuó autónomamente por ser el representante legal de dicha entidad, que hizo entrega de los remanentes de la E.S.E. Liquidada al Departamento del Valle del Cauca¹⁵, la administración de dichos remanentes tanto activos como pasivos se encuentra a cargo del ente territorial y en caso de resultar prósperas será éste quien debe cumplir la sentencia, por lo que el Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud no se encuentran legitimadas en la causa por pasiva.

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,

R E S U E L V E:

PRIMERO. – CONFIRMAR el auto Interlocutorio N° 244 proferido en el transcurso de la audiencia inicial del 19 de febrero de 2020 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago, que declaró probada la excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva propuesta por la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia de Salud.

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

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada

¹² 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
Medio de control
Demandante
Demandado

: 2018-00026-01
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: CLARIVEL BERRÍO RODRÍGUEZ
: NACION – MINSALUD –SUPERSALUD Y OTROS




ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada


VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado