



366

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiocho (28) de Marzo dos mil diecisiete (2017)

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
RADICADO	13-001-33 33-008-2013-00254
DEMANDANTE	MALFIS NARVAEZ ESPITIA
DEMANDADO	NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - SUPERSALUD – OTROS.

**PRONUNCIAMIENTO**

Procede el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de REPARACIÓN DIRECTA presentada por MALFIS NARVAEZ ESPITIA, a través de apoderado judicial, contra NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - SUPERSALUD y DEPARTAMENTO de BOLIVAR.

**I. LA DEMANDA**

En escrito presentado el 12 de julio de 2013, la señora MALFIS NARVAEZ ESPITIA en su condición de demandante por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa consagrado en el artículo 140 del CPACA, para que se declarara patrimonialmente responsable al NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - SUPERSALUD y DEPARTAMENTO de BOLIVAR, de los perjuicios que les fueron causados con ocasión de falla en el servicio.

**DECLARACIONES Y CONDENAS**

**PRIMERA.** Que la Nación - MINISTERIO DE SALUD y el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, son responsables administrativamente de la totalidad de los perjuicios materiales y morales causados a la Demandante: MALFIS NARVAEZ ESPITIA, quien era trabajadora del INSTITUTO OFTALMOLOGICO CLINICA CLUB DE LEONES DE CARTAGENA, debido a que La Nación, Ministerio de la Protección, antes Ministerio de Salud, tenía intervenida, a través del Servicio de Salud de Bolívar, hoy Secretaría de Salud Departamental de Bolívar a dicha Clínica, técnica y administrativamente, desde el 27 de abril de 1.978.

**SEGUNDA:** Como consecuencia de la anterior declaración, Condénese a la Nación - MINISTERIO DE SALUD y al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, a pagar al demandante: MALFIS NARVAEZ ESPITIA, lo siguiente: **POR DAÑO MATERIAL.** Por Daño Emergente, por concepto de indemnización por despido injusto la cantidad de (\$23.702.607,80) m.l. Por razón de la pérdida, de poder adquisitivo de la moneda, el daño (o perjuicio actual) debe ser reparado en dinero de igual valor; por consiguiente,



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

deberá actualizarse de acuerdo con la fórmula de las matemáticas financieras. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo dispuesto en el Art. 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

**TERCERO:** Que la sentencia se ejecute en la forma y términos que consagra el Art. 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

### **HECHOS**

**PRIMERO:** Mediante Resolución 3761 del 27 de abril del 1978, es intervenida por el Ministerio de Salud.

**SEGUNDO:** Por intermedio de la Resolución No. 1423 del 3 de Noviembre del 2005, proferida por EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, Representado por el Dr. LIBARDO SIMANCAS TORRES, se cancela la personería jurídica al Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, se ordena su disolución y liquidación y se asigna como liquidador al señor HERNANDO ESMERAL MANOTAS correspondiéndole a este último la concurrencia de las autoridades públicas en el pago de pasivos labores de acuerdo con la orden impartida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-456 de 2005 y en la normatividad legal.

**TERCERO:** La accionante fue desvinculada laboralmente sin justa causa del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena como consecuencia de la cancelación de la personería jurídica, desvinculación que se produjo efectivamente el 05 de noviembre de 2005.

**CUARTO:** El agente liquidador expidió la Resolución No 003 de fecha 15 de abril de 2011, ordenó que se incluyesen dentro de los pasivos de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena en Liquidación la suma de \$23.702.607,80 por concepto de indemnización por despido injusto a favor de MALFIS NARVAEZ ESPITIA.

**QUINTO:** Ha transcurrido un tiempo excesivo sin que se haya cancelado las acreencias laborales, razón por la cual lo conmino a que se dé cumplimiento al contenido de la Resolución No. 003 de fecha 15 de abril de 2011.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO Y RAZONES JURIDICAS**

El artículo 13 de la Constitución, consagra el principio de la igualdad, ante las cargas públicas, pilar insustituible de la responsabilidad administrativa *"cuando el estado, en desarrollo de sus funciones incurre en la llamada" "falta o falla del servicios"*; así



367

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

mismo, las autoridades de la República, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes etc.

Las entidades públicas, en este caso incurrieron en responsabilidad de tipo directo, en cuanto a que la intervención del estado, conllevó la entrega material del establecimiento por más de 26 años, sin solución de continuidad alguna, como consecuencia todos los trabajadores del establecimiento sufren las consecuencias de la intervención ineficaz de una administración que no pudo mantener la institución en condiciones de salubridad que garantizara el seguir funcionando. Estas faltas o fallas cometidas por la personas de derecho público, son las que se deben corregir, porque los agentes de la administración no procedieron como era su deber hacerlo, este hecho genera la falla del servicios de la administración y el daño cierto radicado en el no pago de los salarios por prestación de servicios causados hasta la fecha.

La Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado es abundante, cuando al desarrollar los principios atinentes a la responsabilidad pública, señala: la responsabilidad del estado se desprende de la obligación que nace para éste de reparar los perjuicios causados a la sociedad, como consecuencia de no cumplimiento ó tardío cumplimiento de los deberes fundamentales consagrados en la constitución.

JURISPRUDENCIA.- Punto de Partida para el cómputo del plazo en la caducidad. "El tema de la caducidad, recurrente y fundamental en el contencioso administrativo está naturalmente reglamentado en el derecho positivo, pero sus rasgos prácticos han sido perfeccionados por la labor jurisprudencial y doctrinal.

El término hábil para instaurar legítimamente la acción de reparación directa está señalado por el Art. 136 del código Contencioso Administrativo y es de dos años. La problemática se suscita respecto de la determinación del punto de partida para el cómputo del plazo más allá.

Del cual la eventual víctima ya no tendría derecho a reclamar la condigna indemnización.

La realidad indica las más diversas circunstancias en que pueden ocurrir los hechos, de los cuales o bien se desconoce su ocurrencia o por su naturaleza es preciso una valoración que indique a partir de qué momento la víctima o el accionante estuvieron en la posibilidad de acceder a la justicia para reclamar sus derechos. En efecto, y a modo de ejemplo pueden citarse diversas hipótesis, tales, como la del paciente a quien, intervenido quirúrgicamente se le deja un elemento extraño dentro de su cuerpo, hecho que advierte con posterioridad, cuando, le hace daño evidente y hace ostensible el hecho pretérito; la del paciente que a sabiendas porque el tratante le ha advertido que olvidó retirar y quedó dentro de su cuerpo un elemento que no ofrece peligro; la del paciente herido con arma de fuego a quien el médico no le retira el proyectil por evitar un riesgo mayor para el paciente, circunstancia de la cual puede haber sido o no advertido el mismo; o la del servidor público que en ejercicio de su oficio, o un tercero que soporta un hecho que de inmediato no determina un daño



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

evidente ni cierto pero que puede determinar la producción de un daño futuro en cuyo caso la propia víctima no tendría medios para advertirlo; o finalmente en los eventos de una asistencia médica prolongada o de un proceso de sanidad que impiden al interesado el conocimiento y la certeza de la presencia del daño resarcible para que desde allí se compute el término de caducidad. Igualmente el caso de quien fallece luego de un proceso de deterioro progresivo, y después del transcurso de un largo período de convalecencia, o de quien habiendo padecido una lesión interna no estaba en condiciones de percatarse de su situación. Lo mismo ocurre en el caso de retención de vehículos o mercancías que luego son objeto de orden de devolución, evento para el cual la Sección ha hecho precisiones respecto de la fecha de aprehensión, la de la orden de devolución y hasta de la fecha de comunicación a la correspondiente autoridad.

No es equitativo entonces, y se irrogaría daño a la justicia si se aplica con extremo rigor la norma positiva que regula el instituto de la caducidad y conviene el papel del juez para que con conocimiento de causa y de cada caso concreto asegure la prevalencia del derecho sustantivo sobre aspectos adjetivos que no pueden tenerse como imperativos, sin que la actitud judicial implique por ningún motivo la derogatoria de la norma cuya finalidad es la de dar seguridad jurídica sirviendo de punto de partida para las decisiones que interpretándola, la hagan funcional y eficaz".

Las entidades demandadas, DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, Ministerio de la Salud y la Protección Social y el Departamento de Bolívar, salvo mejor fundamento que el señor Juez considere, deben ser condenados a pagar la indemnización solicitada en esta demanda toda vez que sus agentes estatales –el Gobernador del Departamento, Ministros y Superintendentes, han participado activamente en el no pago de la lo pedido, lo que ha devenido en un detrimento patrimonial, incurriendo en algunas de las siguientes fallas en la prestación del servicio público:

1. LA FALLA DEL SERVICIO PÚBLICO: El Art. 2º de la Constitución Nacional es el fundamento superior en el cual la tesis de la falla del servicio público se ancla para dar nacimiento a la culpa de la Administración o culpa administrativa, sin tener que entrar en consideraciones sobre la responsabilidad que les pueda caber a los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones.

Desde esta perspectiva definimos entonces que el Estado Colombiano está obligado no solo a prestar con eficiencia y celeridad todas las actividades que llamamos servicios públicos, sino que también, está obligado a respetar, proteger y promover en cualquier circunstancia política los derechos fundamentales de los ciudadanos como en este caso el pago de los salarios por prestación de servicios del actor.

En el subjuice, el Estado Colombiano representado por el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, Ministerio de la Salud y la Protección Social y La Superintendencia Nacional de Salud, han lesionado patrimonialmente a la demandante incurriendo en un hecho antijurídico como consecuencia del retardo injustificado en el pago de la indemnización que se le adeuda al actor, de tal forma que el servicio público de la prestación social ha sido despreciado, causando obvios daños a mi poderdante quien



368

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

se ha visto desprovisto del patrimonio que durante toda su vida laboral ha luchado, sin embargo en estos momentos dicho patrimonio parece ser irrecuperable.

Según la jurisprudencia de la sección Tercera del Consejo de Estado al igual que la doctrina, han venido purificando y sosteniendo que para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado deben demostrarse los siguientes elementos:

- a) Un hecho dañoso imputable a la administración.
- b) Un daño sufrido por el actor.
- c) Y un nexo causal que vincula a estos.

Plenamente están demostrados dichos elementos en el presente caso puesto a consideración de su Señoría.

## II. RAZONES DE LA DEFENSA

**MINISTERIO DE SALUD:** El artículo 6 de la Ley 1444 de 2011 dispuso la escisión del Ministerio de Protección Social los objetivos y funciones asignadas al Viceministerio de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asociadas al Viceministerio Técnico.

Por su parte, el artículo 9 de la misma ley, crea el Ministerio de Salud y Protección Social cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con el artículo 6o antes mencionado.

En atención de lo anterior, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, expidió el Decreto 4107 de 2011 "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra del Sector Administrativo de Salud y Protección Social"

Dicha norma, en su artículo 1 establece que 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, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

Así mismo, determina que 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.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

Con lo anterior, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, es un organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, cuyas funciones se encuentran expresamente consagradas en las disposiciones legales, especialmente en las contenidas en las Leyes 10 de 1990; 100 de 1993, 489 de 1.998 y 715 de 2001, y en el Decreto 4107 de 2011.

Ahora bien, es importante aclarar que corresponde al señor Ministro ejercer control tutelar sobre las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas pero dicho control tutelar, se encuentra previsto en el artículo 103 y siguientes de la ley 489 de 1998, así:

"Artículo 103. Titularidad del control. El Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de Departamento Administrativo, ejercerán control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la Administración Pública.

Artículo 104. Orientación y la finalidad. El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados.

Artículo 105. Control administrativo. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades". (negrilla fuera de texto).

De conformidad con la norma transcrita, si bien existe un control tutelar sobre las entidades descentralizadas que hacen parte de un Ministerio o Departamento Administrativo, está destinado solo a asegurar y constatar que las funciones que adquieran ellas por especialidad se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, sin tener facultad legal para extender su autoridad respecto a su autonomía administrativa y presupuestal.

Frente al caso que nos ocupa es necesario hacer énfasis en la falta de legitimación en la causa por pasiva que le asiste al ente que represento, quien en ningún momento puede entrar a responder por situaciones en las cuales no intervino, tal y como lo pretende la parte activa.

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD:** La Superintendencia Nacional de Salud, no puede responder por las pretensiones esbozadas, ni defenderse legítimamente de aspiraciones sobre la presunta configuración de perjuicios por el presunto no pago de las acreencias derivadas de la relación civil, que el mismo actor confiesa haber tenido con el INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA.



365

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

Por esa razón mi acudida no puede ser sujeto de ninguna manera de las pretensiones como las que se plantean, ya que el demandante jamás prestó sus servicios a la accionada Superintendencia Nacional de Salud, ni regida por normas civil, o de contratación estatal, menos laborales, que además no tiene ni siquiera objeto similar ni deberes similares a los del INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA hoy Liquidado, por ende ninguna condena puede recaer en mi representada.

Ahora bien, es del caso solicitar al Señor Juez se sirva desvincular a esta Entidad de toda responsabilidad dentro del presente proceso teniendo en cuenta que la Superintendencia Nacional de Salud, es un organismo de control y vigilancia encargado de velar por que se cumplan las normas legales y reglamentarias que regulan el servicio público esencial de salud que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en salud a sus afiliados asignadas en la ley y demás normas reglamentarias, para garantizar la prestación de los servicios de salud a sus afiliados. En este orden de ideas, las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a esta Entidad se circunscriben dentro del marco legal que reglamenta el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Es así como esta Superintendencia, es un organismo de carácter técnico, que como máximo órgano de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, debe propugnar por que los agentes del mismo cumplan a cabalidad con las obligaciones y deberes asignados en la Ley, y demás normas reglamentarias para garantizar la prestación de los servicios de salud a sus afiliados, mediante una labor de auditoría preventiva y reactiva, esta última a través de las quejas de los usuarios del Sistema.

**DEPARTAMENTO DE BOLIVAR:** En cuanto a las pretensiones de la demanda debemos decir que NOS OPONEMOS ROTUNDAMENTE A TODAS Y CADA UNA DE ELLAS, y nos oponemos a que se condene a mi poderdante Departamento de Bolívar, al pago de la indemnización por despido injusto o cualquier otro que se pretenda hacer valer en esta acción Consideramos que no es el Departamento de Bolívar el llamado a responder en el caso de la referencia por lo que no existe LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, pues la demandante no demuestra la ocurrencia de daños y perjuicios, así mismo se destaca que entre el Departamento y la demandante no ha existido relación laboral alguna por lo que no existe legitimación por pasiva frente a la entidad territorial.

Además se encuentra CADUCADA LA ACCIÓN desde el momento mismo de interponer la demanda. La presente demanda fue interpuesta en fecha 08 de julio de 2013 por lo que si se observa, han transcurrido los dos años de que trata el artículo 140 del CPACA, para los casos en que se pretenda interponer MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA y se encuentran por demás vencidos. Han transcurrido siete (7) años. Vale la pena reiterar adicionalmente que el actor en el presente proceso, nunca antes había acudido a la administración judicial, ni ante el



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

departamento, ni ante INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLÍNICA CLUB DE LEONES DE CARTAGENA EN LIQUIDACIÓN, para solicitar el pago de los dineros que supuestamente se le adeudan.

De acuerdo con el contenido de la jurisprudencia existente y de nuestro parecer, la demanda debió interponerse dentro de los dos años siguientes a la fecha 05 de noviembre de 2005, fecha en que se expide la resolución 1423 en que se termina la personería jurídica de la entidad anterior y nace a la vida jurídica una nueva entidad que es el INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLÍNICA CLUB DE LEONES DE CARTAGENA EN LIQUIDACIÓN y NO en la fecha 08 de julio de 2013, es decir siete (7) años después aproximadamente, tal y como lo hizo la parte demandante.

### III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**DE LA PARTE DEMANDANTE.** El Estado Colombiano representado por el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, MINISTERIO DE LA SALUD Y LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, han lesionado patrimonialmente a la demandante incurriendo en un hecho antijurídico como consecuencia del retardo injustificado en el pago de la indemnización que se le adeuda al actor, de tal forma que el servicio público de la prestación social ha sido despreciado, causando obvios daños a mi poderdante quien se ha visto desprovisto del patrimonio que durante toda su vida laboral ha luchado, sin embargo en estos momentos dicho patrimonio parece ser irrecuperable.

Las pruebas que militan en el plenario acreditan que la demandante fue desvinculada laboralmente, sin justa causa del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones como consecuencia de la cancelación de la personería jurídica y la subsecuente entrada en liquidación, desvinculación que se produjo el día 05 de noviembre de 2005, y solo el 15 de abril de 2011, fue reconocida indemnización por despido injusto, sin que hasta la fecha se haya materializado dicho pago.

**DE LA PARTE DEMANDADA:**

#### **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL:**

Se debe recalcar que la intervención a que hace alusión el apoderado de la activa en la demanda, concluyo en noviembre de 2005, y no se encuentra prolongada indefinidamente como lo pretende hacer ver en las pretensiones de la demanda.

Los incisos anteriores, dan un claro extremo final de la vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social en el proceso del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, el cual es el 03 de Noviembre de 2005, producto de la expedición de la Resolución No. 1423 de Noviembre 03 de 2005, por medio de la



370

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

cual se le cancela personería jurídica al Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, se ordena su disolución y liquidación. Es decir a partir de la Resolución No. 1423 de noviembre de 2005, la liquidación del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, quedó a cargo del Departamento de Bolívar, el cual nombró liquidador, y este a su vez desvinculó a los trabajadores por la causal de disolución y liquidación.

El despido fue decidido por el liquidador, nombrado por la Gobernación de Bolívar, sin intervención del Ministerio de Salud y Protección Social, por lo que mal puede la actora traer las consecuencias de solidaridad de la sentencia T-456 de 2005, debido a que estos son hechos posteriores a la misma.

Posteriormente mediante Resolución No. 0112 del 2 de febrero de 2009, la Superintendencia Nacional de Salud, es quien asume la intervención del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena en Liquidación, y es su interventor, quien expide la Resolución No. 006 del 3 de junio de 2011.

Lo que nos lleva a concluir, que el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene la calidad de obligado dentro del presente asunto, como quiera que no intervino en la expedición del acto administrativo que hoy es objeto de la presente acción y cuyas consecuencias y estipulaciones no pueden ser extendidas a la órbita de competencias del Ministerio que represento.

**DEPARTAMENTO DE BOLIVAR: FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, tal consideración fue propuesta como excepción en la contestación de la demanda y teniendo en cuenta que en la realización de la audiencia Inicial (artículo 180 de la Ley 1437 de 2011) el juez considero resolver al momento de la sentencia, consideramos oportuno reiterar los argumentos que apoya la presente tesis, manifestando que el Departamento de Bolívar no ha debido integrar el presente contradictorio teniendo en cuenta que en ningún momento la demandante sostuvo relación laboral con la entidad que me empodera, es decir el Departamento de Bolívar, afirmar lo contrario es improbable, además, si bien el ente estatal departamental participo en el proceso liquidatorio del INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLÍNICA CLUB DE LEONES DE CARTAGENA ya liquidado, del resultado de dicho proceso no existe documental que pruebe o por lo menos genere una duda razonable; sobre alguna responsabilidad del Departamento de Bolívar como ente; encargado para asumir las acreencia laborales del personal que estuvo al servicio de la clínica liquidada y mucho menos no es considerable que exista un nexo causal entre el perjuicio acaecido por el demandante del cual pretende un resarcimiento y acciones u omisiones en cabeza del Departamento de Bolívar que hayan sido generadoras de daño, alguno.

**INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL**, la demandante a lo largo de proceso y dentro del término probatorio no allego al expediente documental que permitirá inferir relación laboral existente entre él y mi mandante, insistiendo una vez más en que al



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

momento de la liquidación ordenada por Ministerio de salud el Departamento de Bolívar no tuvo ninguna participación.

De conformidad con lo antes expuesto y con los argumentos contenidos en la contestación de la demanda solicitamos a su señoría desestimar las pretensiones del demandante.

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD:** La demandada y condenada Superintendencia Nacional de Salud es totalmente ajena a la reclamación de las mencionadas acreencias por conceptos netamente laborales y consecuentes perjuicios morales de la Señora Betty Garrido toda vez que nunca ha existido contrato de trabajo o vinculación laboral directa alguna de éste con la condenada.

Queda muy fácil responsabilizar a la Superintendencia Nacional de Salud. Sin embargo, esta es la entidad que menos tiene que ver en esta situación. Ya la Corte Constitucional hizo un serio análisis que incluso fue acogido por el demandante para poder determinar quiénes son los responsables de los pasivos de la Extinguida Clínica Club de Leones. Con lo anterior queda en evidencia que se viola toda relación de causalidad entre una obligación y quien tiene que pagarla o asumirla. Se recuerda que si bien es cierto que es la Superintendencia Nacional de Salud quien actuó y actúa como ente de control en situaciones como la vivida por esa entidad. NO es ésta la encargada del reconocimiento de los activos y pasivos y los pagos respectivos, función que es propia y exclusiva del Agente Liquidador; no se encuentra norma alguna que señale que La Superintendencia Nacional de Salud sea responsable por acreencias de sus vigilados, máxime si se tiene en cuenta que en el caso de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena, la accionada y condenada Superintendencia recogió el proceso de intervención y liquidación (nótese que no fue esta entidad la que intervino ni liquidó la citada Clínica) que ya estaba haciendo la Gobernación, con estricta sujeción al principio de legalidad, conforme lo estableció el Decreto 3557 de 2008. Condenar a la Superintendencia Nacional de Salud por un proceso sin pruebas, pero aún solo asumiendo que por ser quien es, debería responder, es como llamar a la Superintendencia de Sociedades a responder por cada empresa que se liquida en Colombia.

Para finalizar, no existe prueba alguna dentro de la demanda que permita si quiera inferir razonablemente que a la señora no le pagaron la indemnización reclamada pues claramente podía tan solo reclamarla a la Gobernación de Bolívar o acudir al Juez Laboral para el caso en concreto.

#### **MINISTERIO PÚBLICO**

Por su parte, el señor agente del Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto.

#### **IV. TRAMITE DEL PROCESO**



371

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

La demanda se rechazó mediante providencia fechada 13 de agosto de 2013, decisión que fue apelada, resolviendo el Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar revocar la misma, ordenado admitir la misma.

En procura de cumplir lo ordenado por el superior se admitió el 21 de octubre de 2014 (fol. 236), y fue notificada en debida forma a la demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público el día 29 de abril de 2016 (fol. 244). En este aparte se debe indicar que de manera oficiosa fue vinculada la SUPERINTENDENCIA DE SALUD, pues esta fue la que asumió la liquidación a partir del año 2009.

Mediante auto de fecha 22 de agosto de 2016 se citó a las partes para llevar acabo audiencia inicial para el día 01 de noviembre de 2016, llegado el día y la hora se fija para el 13 de febrero de 2017 audiencia de pruebas, corriéndose traslado para alegar dentro de los 10 días siguientes.

**V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley, procede el despacho a proferir sentencia dentro del presente asunto.

**CUESTIONES PREVIAS:** se presentaron las excepciones de INEXISTENCIA DE LA RELACION LEGAL, FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA e INEXISTENCIA DE LA CONDUCTA O HECHO DAÑOSO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, pero como quiera que los mismos competen al desarrollo del debate jurídico de fondo, se resolverá al momento de definir las pretensiones deprecadas.

**PROBLEMA JURIDICO.**

¿Es responsable administrativamente el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR – MINISTERIO DEL TRABAJO – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCION SOCIAL Y LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD de los perjuicios ocasionados por la mora en cancelar las acreencias laborales, de acuerdo en lo previsto en las resoluciones números 003 del 15 de abril de 2011 expedidas por el gerente liquidador de la extinta clínica oftalmológica club de leones de Cartagena?

**TESIS DEL DESPACHO.**

Para este Despacho existen suficientes elementos de convicción que lo llevan a reconocer que están reunidos los presupuestos bajo los cuales podemos edificar una declaratoria de responsabilidad en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

Pero no solo dejaron de ingresarle esos dineros por concepto de indemnización por despido injusto, sino que inclusive la omisión de la entidad demandada le afectó importantes derechos fundamentales al demandante como lo son su dignidad humana y el mínimo vital, al someterlo durante todos esos años a la aflicción o zozobra de carecer del único sustento económico para poder solventar sus más elementales necesidades básicas y las de su familia, como salud, alimentación, educación, vestido, transporte, etc.

A las anteriores conclusiones se ha arribado, teniendo en cuenta las siguientes premisas probatorias, fácticas y normativas:

### **ANALISIS LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL CASO**

Los hechos y argumentos descritos en el libelo de la demanda ubican la responsabilidad que se pretende deducir a las administraciones demandadas dentro del régimen de la responsabilidad del estado por el Daño antijurídico, cuyo fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 90 que dice:

*"ART. 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."*

De ésta modalidad de responsabilidad del estado, ha dicho el Consejo de Estado lo siguiente:

*"Siempre que se produzca un daño o un perjuicio en el patrimonio de un particular, sin que este venga obligado por una disposición legal o un vínculo jurídico a soportarlo, encontrando su causa desencadenante precisa en el mencionado funcionamiento, mediante un nexo de efecto a causa, ha de entenderse que se origina automáticamente en la administración la obligación de su directo y principal resarcimiento.*

*La ratio legis verdadera consiste en que cualquier particular, por el solo hecho de haber entrado en la obligada esfera de actuación administrativa que el principio de soberanía comporta, quedando subordinada a ella sin deber expreso de sacrificio siempre que haya sufrido un daño o sacrificio que reúna las condiciones de "injusto, efectivo, económicamente evaluable y susceptible de individualización personal o grupal", ha de tener la garantía por parte de la administración de su resarcimiento, dotándole de acción procesal directa contra la misma, sin que sea para ello preciso identificar si en el mencionado actuar lesionante hubo comportamiento voluntario, doloso o culposo, de la persona o personas que encarnan el órgano*



372

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

*administrativo que lo produjo, máxime cuando el daño o perjuicio hubiera sido originado en un comportamiento institucional".<sup>1</sup>*

De acuerdo con la noción de daño antijurídico, ya no se mira la intención que el agente tuvo cuando actuó o los ingredientes subjetivos de aquella o la licitud de la conducta, sino que se analiza la consecuencia de dicha conducta, es decir el daño causado frente a la antijuridicidad del mismo, para con ello establecer si debía o no soportarlo el particular porque en efecto una norma o mandato legal así se lo impone.

Ahora bien, el daño antijurídico debe configurarse mediante alguna de las teorías jurisprudenciales de responsabilidad estatal, a saber:

- La clásica falla del servicio en su modalidad probada o presunta y que también puede ser por acción u omisión.
- La teoría del daño especial.
- La teoría del riesgo excepcional
- La responsabilidad por vías de hecho
- La responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra.
- La responsabilidad por trabajos públicos
- La responsabilidad por almacenaje de mercancías
- La responsabilidad por error judicial.

Para el caso bajo examen, y atendiendo al principio *iura novit curia*, el despacho considera que debemos enfocar nuestro análisis bajo la teoría de la falla del servicio por omisión, y para que la responsabilidad de la administración se configure bajo este régimen jurídico, es necesario que se presenten todos y cada uno de los elementos estructurales de la misma que tanto la doctrina como la jurisprudencia, han coincidido en determinar así:

(a) una falla o falta en la prestación del servicio por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo;

(b) un daño que implique lesión de un bien jurídicamente tutelado; y

(c) un nexo causal entre el daño y la falla en la prestación del servicio a que la administración está obligada.

Por lo que se entra a verificar si estos elementos concurren en el presente proceso.

**El daño es imputable a la administración por la intervención técnica y administrativa que efectuó en la entidad privada de salud.**

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 31 de octubre de 1991. Magistrado Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta, expediente 6515.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

El Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, fue fundado en el año 1956 como una persona de derecho privado sin ánimo de lucro, con personería jurídica reconocida por Resolución No.0376 de Mayo 11 de 1970, expedida por la Gobernación de Bolívar.

Lo anterior, si bien es cierto que dentro del expediente obra copia informal de la mencionada Resolución No.0376 de Mayo 11 de 1970 expedida por la Gobernación de Bolívar de reconocimiento de Personería Jurídica, no obstante el Despacho le reconocerá mérito probatorio, pues ninguna de las partes demandadas discute ese punto, por el contrario lo aceptan de manera expresa en sus contestaciones, y además en el expediente también existe copia de la resolución No. 1423 de noviembre 3 de 2005 por la cual se dispone cancelar la personería jurídica al Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones, y ordenar su disolución y liquidación, y este acto administrativo, en su parte motiva menciona de manera expresa que ese instituto tuvo su personería reconocida por Resolución No. 0376 de Mayo 11 de 1970 y que era una entidad privada sin ánimo de lucro.

Pero entonces, si el Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones, era una entidad privada sin ánimo de lucro, y la demandante manifiesta y demuestra que ella laboraba al servicio de esa entidad, ¿porque entonces la presente demanda se dirige de una parte contra el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR y también contra los MINISTERIOS DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, y se vincula a la SUPERSALUD?

En este momento esta Casa Judicial recuerda la Sentencia T-456 de 2005, proferida por la honorable Corte Constitucional, en la cual dicha Corporación, hace un completo estudio de la problemática que tuvo esa institución privada, y se expresa como a raíz de los muchos problemas relacionados con su funcionamiento inconveniente y las dificultades económicas, dicha institución privada de salud, fue intervenida por el otrora Ministerio de Salud Pública mediante Resolución No. 3761 de abril 27 de 1978 intervención que desde un principio se realizó por intermedio del Servicio Seccional de Salud de Bolívar y tenía como fecha límite el 31 de diciembre de 1978, pero que luego fue prorrogada mediante resolución No. 2298 de diciembre 26 de 1978 expedida por el Jefe del Servicio de Salud de Bolívar y aprobada a su vez ésta por el Ministerio de Salud por Resolución No.300 del 1º de febrero de 1979, y posteriormente extendida hasta el 31 de diciembre de 1979 por la Resolución No. 4238 del 5 de junio de 1979.

También resalta la Corte Constitucional como el Departamento de Bolívar siguió de hecho con la intervención administrativa del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones, más allá del 31 de diciembre de 1979, destacando actuaciones administrativas del Departamento de Bolívar como las de nombrar Directores de la Clínica.

Claramente entiende entonces el Despacho, por qué la demanda de reparación directa se dirigió contra el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR y también contra la NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL y la vinculación de la



373

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

SUPERINTENDENCIA DE SALUD, pues, si bien es cierto que la demandante no fue empleada de esas entidades públicas, sino del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones, no obstante, durante el periodo en que dicha entidad privada estuvo intervenida administrativamente, la Dirección, tanto administrativa como técnica de la misma, no estuvo a cargo de los Directivos de dicha institución privada, sino por lo menos hasta el 31 de diciembre de 1979 en cabeza del Ministerio de salud y luego de esa fecha en cabeza del Departamento de Bolívar por intermedio del Servicio Seccional de Salud, y posteriormente la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, que el 2 de febrero de 2009 por intermedio de la Resolución 0112 de 2009 (Ver folios 27-35); donde en el Artículo textualmente se señala lo siguiente:

**“ARTICULO PRIMERO: ASUMIR la intervención y liquidación de la CLÍNICA OFTALMOLOGICA CLUB DE LEONES DE CARTAGENA EN LIQUIDACIÓN, en el estado en que se encuentre,** según lo dispuesto en el Decreto 3557 del 16 de septiembre de 2008.

**“ARTICULO SEGUNDO: TOMAR POSESIÓN de la CLÍNICA OFTALMOLOGICA CLUB DE LEONES DE CARTAGENA EN LIQUIDACIÓN** en los términos y con la debida observancia de las normas que regulan el proceso liquidatorio, con el fin de continuarlo y culminarlo. (El Subrayado es nuestro).

Autoridad administrativa que de hecho, continuó con la intervención administrativa hasta el 3 de junio de 2011 que la dio por concluida por intermedio de la Resolución No. 006 del 3 de junio de 2011, razón por la cual tenía la responsabilidad del manejo eficiente de la entidad privada por ella intervenida; mientras que no se puede soslayar que al momento del despido de la accionante la intervención de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena estaba en cabeza del Departamento de Bolívar, año 2005.

Precisamente una de las responsabilidades que asumieron el Departamento de bolívar y la Superintendencia interventora como consecuencia de la decisión de intervenir administrativamente al Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones, fue la de cancelar oportunamente todas las obligaciones salariales, prestacionales e indemnizatorias laborales durante el periodo de la intervención como el caso de la demandante.

De este hecho entonces se hace derivar la imputación del daño al DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; razón por la cual se declarará probada la Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva presentada por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

**La prueba recogida en el expediente demuestra la responsabilidad por omisión de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.**

Para este Despacho existen suficientes elementos de convicción que llevan a reconocer que están reunidos los presupuestos bajo los cuales podemos edificar una



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

declaratoria de responsabilidad en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

Por ejemplo, el primer elemento esencial, esto es que exista la falla del servicio por omisión, que en este caso según se plantea en la demanda sería el no pago de indemnización por despido injusto de la demandante, para demostrarlo el apoderado judicial de la parte demandante, aporto como prueba de ellos la Resolución No. 003 del 15 de abril de 2011 emitida por el Agente Liquidador del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, en la cual se hace constar que a esa fecha a la señora **MALFIS NARVAEZ ESPITIA** se le adeudaba por concepto del despido la suma de **\$23.702.6078,80**. Resaltando en este aparte que el despido se materializa estando en cabeza de la liquidación el Departamento de Bolívar, año 2005, y se reconoce la indemnización por parte del liquidador designado por la SUPERSALUD, año 2011.

Luego de la anterior prueba documental, al Despacho no le queda la menor duda de la falla del servicio por omisión cometida por las entidades demandadas, quienes, debido a la intervención administrativa en la Clínica Club de Leones, tenían a su cargo la responsabilidad del manejo tanto técnico como administrativo de la misma y por ende la obligación del pago puntual de las obligaciones salariales y prestacionales de todos los empleados de la entidad privada por ellos intervenida.

Nada justifica, el hecho que se haya dado una intervención administrativa supuestamente para corregir todos los inconvenientes económicos y administrativos que presentaba el Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, y luego sean precisamente los interventores los que hayan contribuido a acrecentar el caos de esa entidad privada, cayendo irresponsablemente en cesación de pagos a los empleados de la Clínica como está probado que ocurrió en el caso de la demandante, e igualmente generadores del motivo del despido.

Eso no se discute, y resaltamos en ese aspecto de la intervención del estado en el sistema de salud lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia T-456 de 2005.

*"Reiteradamente la Corte Constitucional ha conceptuado que es la Constitución Política la encargada de establecer cuál es la finalidad de la intervención estatal en el campo de la salud<sup>2</sup>. Así, ha indicado que la Constitución prevé que el Estado debe controlar los riesgos sociales de la actividad médica y garantizar la prestación eficiente del servicio público de salud, orientado por los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad. Ello tiene fundamento tanto en las normas constitucionales que permiten la intervención general del Estado en los procesos económicos, con la correspondiente limitación de la libertad económica (CP arts 150 ord. 21, 333 y 334), como también en las disposiciones constitucionales relativas a la reglamentación e inspección de las profesiones (CP art. 26), la intervención del Estado en los servicios públicos en general (CP art. 365) y la atención de la salud en particular (CP arts. 48, 49).*

<sup>2</sup> Sentencia C-196 de 1996 M.P. : Alejandro Martínez Caballero



374

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

*Debe entenderse, entonces, que la injerencia estatal en dicho servicio público es, como lo ha señalado esta Corporación, de carácter intenso<sup>3</sup> Tal injerencia del Estado, vinculada directamente con la cláusula del Estado Social de Derecho<sup>4</sup>, impone a las autoridades públicas el deber de asumir la prestación del servicio público de salud –de manera universal, eficiente y solidaria, ya sea directamente o por medio de los particulares. Cuando no lo hace directamente, debe ejercitar un control llamado a preservar la confianza pública, procurando que las entidades de carácter privado cuenten con una estructura administrativa, técnica, financiera y profesional que asegure la prestación regular, continua y eficiente del servicio de salud a los afiliados. Al permitir la Constitución que los particulares concurren con el Estado en la prestación del servicio público de salud, no eximió a éste del ejercicio de tal actividad, sino que le permitió delegarla en los particulares, reservándose, en todo caso, la facultad de a) organizar, dirigir, regular, controlar y vigilar la prestación de los servicios públicos de salud; b) disponer la manera como la responsabilidad por la prestación de los servicios de salud se distribuye entre el Estado, la comunidad y los particulares; c) establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y d) ejercer la vigilancia y el control sobre las entidades privadas prestadoras de los servicios de salud (artículos 49 y 365 de la Constitución)."*

En este punto, este despacho hace suyas las apreciaciones que hizo la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en la sentencia de segunda instancia de fecha 18 de junio de 2004 sobre el particular:

*"Y no puede olvidarse que en el caso de ocupación la intervención dispuesta desde el año 1978, cuyos objetivos se han diluido a lo largo de 26 años, sin que se hayan suspendido la misma o procedido a la liquidación y mucho menos conjurado los males que aquejaban a la institución, comportó ni más ni menos que la entrega material de la Clínica, como así consta en el acta de entrega por parte del Director encargado al Ministerio de Salud – hoy de la protección social, realizada el 9 de mayo de 1978.(folio 52)*

*"Desde luego una intervención semejante genera para el Estado interventor responsabilidades de todo orden en el manejo técnico y administrativo de la Clínica, incluyendo naturalmente las obligaciones salariales y prestacionales de los trabajadores al servicio de la misma, respecto de las cuales naturalmente deben concurrir la propia Clínica, el hoy Ministerio de Protección Social, el Departamento de Bolívar y su Secretaría Seccional de Salud, y naturalmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad encargada por parte de la Nación de situar los recursos correspondientes al Ministerio de Salud y a la entidad territorial*

<sup>3</sup> Sentencia C-616 de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido C-791 de 2002. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. A.V.: Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>4</sup> Al respecto se dijo en la Sentencia C-516/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño: "Lo anterior es claro desarrollo del Estado Social de Derecho, en el cual el intervencionismo estatal en materias como la seguridad social se explica en la medida en que ese servicio público está a su cargo y es quien debe asumir su prestación, ya sea directamente o a través de entidades privadas. Ello explica la intensidad del intervencionismo estatal en la seguridad social, que pretende superar la tensión existente entre los intereses privados, presentes en el seno las empresas y el interés general comprometido en esa actividad, mucho más cuando de lo que se trata es precisamente de la prestación de un servicio básico para la sociedad que hace efectivo el derecho irrenunciable que tienen todos los habitantes."



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

respectiva previas las gestiones pertinentes, llámense resoluciones, contratos de concurrencia, etc., pues asumida la dirección administrativa por parte del Estado y entrando incluso en posesión material de la Clínica, ello lo convirtió en ejecutor del presupuesto, lo invistió de facultades para contratar, comprometer los recursos y demás funciones que atañen al ordenador del gasto; no pudiendo mantenerse la situación actual, según la cual, los trabajadores al servicio de la Clínica padecen las consecuencias de una administración estatal que ha demostrado su ineficiencia, incluso para mantener la institución en condiciones de salubridad que lo permitan seguir prestando los servicios médicos a la población más necesitada de Cartagena y del Departamento de Bolívar, y por ese camino obtener recursos que procuren su normal desarrollo.” (Subrayas son del Juzgado).

Con todo lo que se ha expuesto, considera el Juzgado que el primero de los requisitos para que opere la falla del servicio por omisión, no admite discusión.

Y respecto del segundo requisito, esto es, que exista “un daño que implique lesión de un bien jurídicamente tutelado”; considera el despacho que también se cumple pues indudablemente el patrimonio económico de la demandante, que en parte estaba constituido por los ingresos que recibía por conceptos salariales del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, si se vio afectado, en la medida en que por la ineficiente gestión administrativa que adelantó la autoridad que tenía intervenida administrativamente, dejaron de ingresarle a su patrimonio unos recursos económicos a los cuales constitucional y legalmente tenía derecho porque eran la justa retribución por sus servicios prestados; ese daño antijurídico que el demandante no estaba obligado a soportar.

Pero no solo dejaron de ingresarle los dineros surgidos de la prestación de sus servicios, sino que inclusive la omisión de las entidades demandadas le afectó importantes derechos fundamentales al demandante como lo son su dignidad humana y el mínimo vital, al someterlo durante todos esos años a la aflicción o zozobra de carecer del único sustento económico para poder solventar sus más elementales necesidades básicas y las de su familia, como salud, alimentación, educación, vestido, transporte, etc.

Recordemos lo que la propia Corte Constitucional ha mencionado en muchas oportunidades sobre el pago oportuno de salarios:

*“2. La jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional<sup>1</sup> ha sostenido que el pago oportuno de los salarios no es sólo una garantía constitucional (art. 53) sino que también es un derecho fundamental, en tanto y cuanto es una consecuencia inmediata e inevitable del derecho al trabajo. Por lo tanto, ha dicho la jurisprudencia, el concepto de salario que protege la Constitución no necesariamente coincide con la definición legal del mismo, puesto que puede referirse tanto a la remuneración fija mensual del trabajador y a “todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes”<sup>5</sup>.*

<sup>1</sup> C.C. Sentencia T-946 de 2000



375

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

Al Despacho no le queda duda entonces del daño antijurídico ocasionado a la demandante **MALFIS NARVAEZ ESPITIA**, quedando solo entonces por verificar el último de los elementos de la falla del servicio por omisión, esto es la existencia de "un nexo causal entre el daño y la falla en la prestación del servicio a que la administración está obligada".

Y al respecto, considera el Despacho que si existe dicho nexo causal, pues definitivamente la afectación que ha tenido y aún sigue teniendo el patrimonio económico del actor como consecuencia de la deuda que aún se mantiene con él relacionada con sus acreencias laborales, es producto o consecuencia del mal manejo administrativo e ineficiente gestión que las autoridades públicas demandadas ejercieron durante la intervención administrativa a la mencionada institución privada, lo que se reitera fue lo que llevó al despido; destacándose que la indemnización por despido injusto que se pide es reconocida por el agente liquidador en el año 2011, a pesar de ello fue omisivo en materializar el pago de dichos dineros.

Con fundamento en todo lo expuesto, es claro que la entidad territorial, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, a través del entonces Servicio Seccional de Salud, continuó irregularmente y de hecho, por lo menos hasta el año 2005, la intervención administrativa en el Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, no obstante que dicha medida estaba solo prevista hasta el 31 de diciembre de 1979, por el otrora Ministerio de Salud, intervención que termina por parte de ellos cuando este decidió cancelar la personería del Instituto y ordenar su liquidación, lo que genera el despido de la accionante, mientras que la SUPERSALUD asume posteriormente la liquidación y reconoce la indemnización por despido injusto en el año 2011, sin procurar el pago de tal acreencia laboral, lo que conlleva a una condena solidaria en el asunto que se estudia.

## **DE LA INDEMNIZACIÓN RECLAMADA**

### **1. PERJUICIOS MATERIALES.**

Reclama la demandante **MALFIS NARVAEZ ESPITIA**, perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, en su condición de persona directamente afectada por la omisión injustificada de no cancelarle sus acreencias laborales.

El daño emergente debe entenderse como el empobrecimiento directo que sufre la víctima del hecho, siendo para el caso analizado los dineros que por concepto de indemnización por despido injusto le dejaron de cancelar como ex empleada del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena; que en el caso concreto ya se demostró, fue por el orden de **\$23.702.607,80**.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

**COSTAS**

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

Hoy debemos entender que la remisión normativa debe hacerse al CODIGO GENERAL DEL PROCESO y por lo tanto acudimos artículo 365 de la ley 1564 de 2012, en donde se establece que se condenara en costas a la parte vencida en el proceso.

Ahora, para que proceda la condena en costas a la parte vencida en un proceso, se debe tener en cuenta que solo hay lugar a ella cuando en el expediente aparezca que se causaron y están sujetas a demostración efectiva Así lo dispone el numeral 8 de la norma citada:

".....

*8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación."*

En el presente caso el despacho estima que no es procedente la condena en costas a la parte demandante, por cuanto la finalidad de las mismas es retribuir a la contraparte los gastos en que incurrió en el ejercicio de su defensa, lo cual no se cumple en este caso porque no se observa que la entidad demandada haya incurrido en gastos procesales y no se acreditó la causación de las agencias en derecho.

**DECISIÓN**

Por lo anterior, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO:** Declarar probada la excepción de "Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva" presentada por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Declarar que el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR y la SUPERINTEDECENCIA NACIONAL DE SALUD, son solidaria y administrativamente responsables, de la falla del servicio por omisión que le ocasionó daño antijuridico a la señora **MALFIS NARVAEZ ESPITIA** de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de la anterior declaración, condenar al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR y la SUPERINTEDECENCIA NACIONAL DE SALUD, a



376

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

pagar solidariamente a la señora **MALFIS NARVAEZ ESPITIA**, a título de indemnización las siguientes sumas de dinero:

a. Por concepto de **PERJUICIOS MATERIALES**, en la modalidad de daño emergente, la suma de **VEINTITRES MILLONES SETECIENTOS DOS MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$23.702.607,80)**

**CUARTO:** Esta sentencia se cumplirá conforme a lo dispuesto en los artículos 187, 192 y 193 CPACA.

**QUINTO:** Sin costas.

**SEXTO:** Una vez en firme ésta sentencia, devuélvase a la parte el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

  
**ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ**  
**JUEZ OCTAVO ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA**