



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NORTE DE SANTANDER
Magistrada Ponente: Dra. MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
San José de Cúcuta, veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015)

Radicado No.: 54-001-33-33-003-2013-00306-01

Demandante: **Nubia Acuña Flórez y otros**

Demandado: **Clínica Norte S.A. – SALUDCOOP EPS – Corporación IPS SALUDCOOP - Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander – La Previsora S. A.**

Medio de Control: **Reparación directa**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido en audiencia el día diez (10) de junio de dos mil quince (2015)¹, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante el cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander y de contera declaró la falta de competencia para conocer del presente asunto, ordenando la remisión del proceso a los Juzgados Civiles del Circuito

1.- LA DEMANDA

Mediante apoderado y en ejercicio del medio de reparación directa, los demandantes solicitan se declare administrativa y solidariamente responsables a las entidades accionadas por la falla del servicio médico que ocasionó la muerte de la señorita NEYRA JAZMIN PORTILLA ACUÑA, acaecida el día 23 de enero de 2013.

2.- AUTO APELADO

Mediante auto dictado en audiencia el día 10 de junio de 2015, el Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, declaró en el numeral primero probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander; en el numeral declaró la

¹ Folios 77 a 79v del expediente.

falta de competencia para conocer del presente asunto; y en el numeral 3º ordenó la remisión del proceso a la Oficina de Apoyo Judicial para ser repartido entre los Juzgados Civiles del Circuito de esta ciudad, con fundamento en lo siguiente:

Advierte el Juez de primera instancia luego de hacer un análisis de la demanda, de su contestación y de los documentos anexos a las mismas que el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander no tiene legitimación en la causa por pasiva en la medida en que no es sujeto relacionado con las omisiones que se le reprochan en la presente demanda, recordando a su vez que lo que se pretende con el presente medio de control es determinar si algunas de las entidades demandadas son responsables por acción u omisión de los hechos que se les imputa, esto es, la supuesta deficiente prestación de los servicios de salud a Neyra Jazmín Portilla Acuña, proceder en el que el IDS no tuvo injerencia alguna por ser ello del resorte de la IPS Clínica SALUDCOOP, la EPS SALUDCOOP y la Clínica Norte S.A.

Asimismo, declara la falta de competencia del Juzgado al considerar que la competencia por el factor de conexión para la jurisdicción de lo contencioso administrativo entratándose de entidades privadas demandadas se justifica por el fuero de atracción y teniendo en cuenta que se declara la falta de legitimación en la causa por pasiva de la única entidad pública es claro que escapa a la órbita de competencia del Juzgado administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 104 del CPACA, razón por la cual ordena la remisión del expediente a los Juzgados Civiles del Circuito.

3.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la decisión citada anteriormente, argumentando que de conformidad con los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, la seguridad social es un servicio público que le debe ser garantizado por el Estado a todas las personas del territorio.

Menciona que los servicios de salud que prestan las diferentes EPS y IPS públicas y privadas están de conformidad con el numeral 4º del artículo 176 de la Ley 100 de 1993, bajo la inspección y vigilancia de las Secretarías de Salud, razón por la

Radicado: 54-001-33-33-003-2013-00306-01

Actor: Nubia Acuña Flórez y otros

Auto

cual el IDS tuvo injerencia directa en los hechos que derivaron en la muerte de la señorita Neyra Jazmín Portilla Acuña, máxime cuando esta entidad conoció de los inconvenientes en la prestación del servicio de salud y no realizó la vigilancia debida para solucionar la prestación del servicio de salud y garantizar el tratamiento debido.

4.- DECISIÓN

4.1.- Asunto a resolver

Le corresponde a la Sala determinar: ¿Si el Instituto Departamental de Salud está o no legitimado por pasiva para responder patrimonialmente por la presunta falla en el servicio médico que derivó en la muerte de la Joven Neyra Jazmín Portilla Acuña?

Igualmente, la Sala deberá establecer en caso que se determine que está legitimado por pasiva el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander en el presente proceso: ¿si está ajustada o no a derecho la declaratoria de incompetencia decretada por el Juez de primera instancia?

Para resolver los problemas jurídicos en el caso concreto, la Sala tendrá en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado aplicable al caso bajo estudio.

4.1.1- De la falta de legitimación en la causa por pasiva del Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander

Consideró el Juez de primera instancia luego de hacer un análisis de la demanda, de su contestación y de los documentos anexos a las mismas que el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander no tiene legitimación en la causa por pasiva en la medida en que no es sujeto relacionado con las omisiones que se le reprochan en la presente demanda

Por su parte, el apoderado de la parte actora argumenta que los servicios de salud que prestan las diferentes EPS y IPS públicas y privadas están de conformidad con el numeral 4º del artículo 176 de la Ley 100 de 1993, bajo la inspección y vigilancia de las Secretarías de Salud, razón por la cual el IDS tuvo injerencia directa en los

Radicado: 54-001-33-33-003-2013-00306-01

Actor: Nubia Acuña Flórez y otros

Auto

hechos que derivaron en la muerte de la señorita Neyra Jazmín Portilla Acuña, máxime cuando esta entidad conoció de los inconvenientes en la prestación del servicio de salud y no realizó la vigilancia debida para solucionar la prestación del servicio de salud y garantizar el tratamiento debido.

Para la Sala, se debe confirmar la decisión impartida por el Juez de primera instancia en el numeral primero del auto recurrido que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, de conformidad con lo siguiente:

La falta de legitimación ha sido clasificada por el Consejo de Estado, como de hecho y como material, y tal distinción obedece a la necesidad de determinar sus efectos dentro de la litis.

En providencia del H. Consejo de Estado, se señaló lo siguiente:

“... Existen dos clases de falta de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda”².

Con anterioridad, la misma Corporación había sostenido:

*“... la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de **hecho y material**. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; **es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa**, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. **En cambio la legitimación material en la causa 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. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes***

² Consejo de Estado. Sección Tercera. M. P. Danilo Rojas Betancourth. Auto de 30 de enero de 2013. Expediente No. 2010-00395-01 (42610)

Radicado: 54-001-33-33-003-2013-00306-01

Actor: Nubia Acuña Flórez y otros

Auto

participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda” (Negrillas y subrayas fuera del texto)³.

En igual sentido, dicha Corporación ha expuesto:

“La legitimación en la causa -legitimatío ad causam- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. En términos procesales, la legitimación en la causa se entiende como la calidad que tiene una persona para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda, por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida y objeto de la decisión del juez, de manera que se trata de un presupuesto de fondo para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.

*Cabe precisar que se diferencia de la legitimación en el proceso -legitimatío ad processum-, la cual se refiere a la capacidad jurídica procesal de las partes, esto es, atañe a la aptitud legal de los sujetos para comparecer y actuar en el proceso y a su debida representación como partes en el mismo; por ello, ésta sí constituye un presupuesto procesal, y su falta configura un vicio de nulidad que compromete el procedimiento así como la sentencia que llegue a dictarse. Por consiguiente, la legitimación en la causa es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal, pues quien ostenta la calidad de legitimado tiene el derecho a exigir que se le resuelva sobre sus peticiones o defensas; de ahí que, la falta de legitimación activa o pasiva no implica una decisión inhibitoria, sino de fondo, pues constituye una condición indispensable materia de prueba dentro del juicio para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, mediante sentencia favorable o desfavorable al demandante o al demandado”.*⁴

La Sección Segunda del Consejo de Estado, en reciente providencia de fecha 23 de febrero del presente año, proferida en el expediente Radicado: 080012333000 201300513 01 (4982-2014), Consejero Ponente DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, señaló que la falta de legitimación en la causa por activa y pasiva material, no es una excepción que deba ser analizada y decidida al inicio del proceso sino en la sentencia que resuelva el mérito del asunto planteado.

En la citada sentencia, 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. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. C. P. María Elena Giraldo Gómez. Sentencia de 17 de junio de 2004. Expediente No. 1993-0090 (14452)

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. C. P. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia de 29 de enero de 2009, Expediente No. 16169

Radicado: 54-001-33-33-003-2013-00306-01

Actor: Nubia Acuña Flórez y otros

Auto

persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo – no es 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. Lo anterior permite inferir, a contrario del Tribunal, que la ilegitimación en la causa – de hecho o material – no configura excepción de fondo.

De manera que la legitimación material en la causa deberá analizarse en la sentencia, con la finalidad de determinar si prosperan las pretensiones de la demanda o si por el contrario las mismas deben ser denegadas. En este sentido la legitimación en la causa es un presupuesto material para dictar sentencia favorable, el cual supone determinar si en realidad el demandado es quien está en el deber de proveer la satisfacción del derecho reclamado o si el actor es el titular del mismo. En caso de que tal situación no se demuestre, las pretensiones de la demandada deben negarse, no porque no exista el derecho, sino porque el demandante no estaba capacitado para reclamarlo o el demandado no estaba realmente obligado a su cumplimiento (...) (Se subrayó).”

Teniendo en cuenta lo manifestado por el Consejo de Estado, esta Corporación ha declarado que la falta de legitimación en la causa por pasiva material es un presupuesto que debe ser estudiado en el fondo del asunto con la sentencia de mérito. No obstante atendiendo a la etapa procesal en que nos encontramos (audiencia inicial), el análisis se enfocará a la legitimación de hecho, como quiera que la legitimación material en la causa, implica un análisis de la relación sustancial para determinar la existencia o no del derecho reclamado.

Ahora bien, encuentra la Sala que en el presente caso, la legitimación de hecho en la causa por pasiva del Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, no se encuentra acreditada, toda vez que no existe conexión entre lo pretendido por la parte demandante y el IDS.

Lo anterior teniendo en cuenta que la señorita NEYRA JAZMÍN PORTILLA ACUÑA (Q.E.P.D.), según lo manifestado por el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander en la contestación de la demanda (folio 659 del cuaderno principal No. 3) y la historia clínica vista a folios 167 al 302 del cuaderno principal No. 1, se trataba de una persona afiliada al régimen contributivo de la seguridad social en salud en calidad de cotizante, y el Instituto Departamental de Salud de conformidad con lo establecido en la Ordenanza No. 018 del 18 de julio de 2003 expedida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander “Mediante la cual se crea el INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER, como

Radicado: 54-001-33-33-003-2013-00306-01

Actor: Nubia Acuña Flórez y otros

Auto

un establecimiento público del orden departamental, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera” es el encargado de: (i) la dirección del sector salud en el ámbito departamental; (ii) la prestación de servicios de salud en el régimen subsidiado; y (iii) la vigilancia de la salud pública en el Departamento de Norte de Santander dentro en el régimen subsidiado; así como el encargado de pagar los recobros dentro del mismo régimen subsidiado de salud, no teniendo nada que ver con la prestación de servicios de salud en régimen contributivo, razón por la cual no está legitimado en la causa por pasiva de hecho para ser demandado en el presente proceso.

Para la Sala, si bien la parte demandante dirigió entre otras entidades la presente demanda en contra del Instituto Departamental de Salud, situación que legitimaría en la causa por pasiva de hecho para ser demandado, también lo es que tal y como se expuso un párrafo atrás, no existe una conexión entre la parte accionante y el citado instituto, lo que lo deslegitima por pasiva de hecho para ser demandado en este proceso.

Así las cosas, la Sala confirma la decisión adoptada en el numeral primero del auto dictado la audiencia inicial de fecha 10 de junio de 2015 por el Juez de primera instancia, que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de hecho, por estar ajustada a la jurisprudencia del Consejo de Estado que rige la materia.

4.1.2- De la falta de competencia para conocer

El A-quo declaró en el numeral segundo del auto recurrido la falta de competencia del Juzgado al considerar que la competencia por el factor de conexión para la jurisdicción de lo contencioso administrativo entrándose de entidades privadas demandas se justifica por el fuero de atracción y teniendo en cuenta que se declara la falta de legitimación en la cusa por pasiva de la única entidad pública es claro que la órbita de competencia del Juzgado administrativo. Como consecuencia de lo anterior ordenó en el numeral del tercero del auto objeto de estudio la remisión del presente proceso a la Oficina de Apoyo Judicial para ser repartido entre los Juzgados Civiles del Circuito de esta ciudad.

Radicado: 54-001-33-33-003-2013-00306-01

Actor: Nubia Acuña Flórez y otros

Auto

La Sala modificará la decisión adoptada por el Juez de primera instancia en el numeral segundo del auto recurrido en la cual se declaró el A-quo incompetente para conocer del presente asunto, en el entendido de declarar en el presente asunto lo procedente es la declaratoria de falta de jurisdicción y no la falta de competencia como se dispuso en el auto objeto de estudio. Igualmente, la Sala confirmará la decisión adoptada en el numeral 3º del auto recurrido que ordenó la remisión del presente proceso a la Oficina de Apoyo Judicial para ser repartido entre los Juzgados Civiles del Circuito de esta ciudad.

Lo anterior, atendiendo a que al confirmarse la decisión de declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, el proceso no cuenta con una entidad pública que haga que el proceso sea de conocimiento de esta jurisdicción sino de la jurisdicción ordinaria civil, conforme a lo previsto en el Código General del proceso en los artículos 15 inciso 2º⁵, 20 numeral 1º⁶ y 622⁷ que modifica el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social; en concordancia con el inciso primero del artículo 104 del CPACA, que a su tenor señala: *“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, **hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.**”*

Así las cosas, la Sala modifica el numeral segundo del auto proferido por el Juez de Primera Instancia en la audiencia inicial de fecha 10 de junio de 2015 que

⁵ **ARTÍCULO 15. CLÁUSULA GENERAL O RESIDUAL DE COMPETENCIA.** Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción.

Corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria. (...)

⁶ **ARTÍCULO 20. COMPETENCIA DE LOS JUECES CIVILES DEL CIRCUITO EN PRIMERA INSTANCIA.** Los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los procesos contenciosos de mayor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria y responsabilidad médica salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.

También conocerán de los procesos contenciosos de mayor cuantía por responsabilidad médica, de cualquier naturaleza y origen, sin consideración a las partes, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.

⁷ **ARTÍCULO 622.** Modifíquese el numeral 4 del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:

“4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”.

Radicado: 54-001-33-33-003-2013-00306-01

Actor: Nubia Acuña Flórez y otros

Auto

declaró la falta de competencia para conocer y en su lugar se declara la falta de jurisdicción. Igualmente, se confirma la decisión adoptada en el numeral 3º del auto objeto de estudio que ordenó la remisión del expediente a la Oficina de Apoyo Judicial para ser repartido entre los Juzgados Civiles del Circuito para su conocimiento.

En mérito delo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral **segundo** del auto proferido el diez (10) de junio de dos mil quince (2015) dictado en el curso de la audiencia inicial por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, en el cual se declaró la falta de competencia para conocer del presente proceso, el cual quedará así:


“SEGUNDO: Declarase la falta de jurisdicción para conocer del presente asunto.”

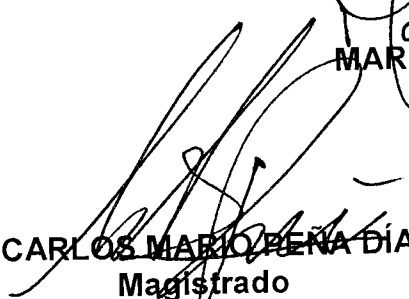
SEGUNDO: CONFIRMAR en sus demás partes el auto del diez (10) de junio de dos mil quince (2015) dictado en el curso de la audiencia inicial por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

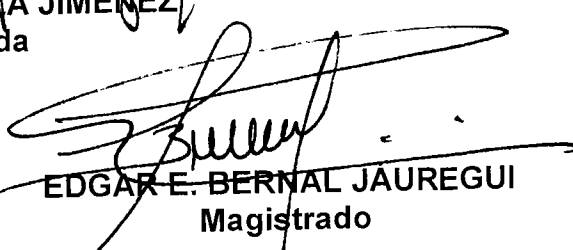
TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para el trámite de remisión del proceso a la Oficina de Apoyo Judicial para el reparto entre los Juzgados Civiles del Circuito, previas las anotaciones secretariales de rigor.

CÓPIESE NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(La anterior providencia fue aprobada en Sala de Decisión Oral N° 2 del 25 de junio del 2015).


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
 Magistrada


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
 Magistrado


EDGAR E. BERNAL JAUREGUI
 Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m. hoy 01 JUL 2015

Secretario General