



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

Magistrado ponente **CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

San José de Cúcuta, veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Ref. : Radicado : N° 54-001-33-33-006-2016-00206-01  
 Acción : REPARACIÓN DIRECTA  
 Demandante : OMAR OROZCO CÁRDENAS Y OTROS  
 Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC) – PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES PAR CAPRECOM LIQUIDADO ADMINISTRADO POR LA FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social en contra de la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta dentro de la audiencia inicial celebrada el día 15 de agosto de 2019, en relación con la decisión de declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**I. ANTECEDENTES**

En la demanda de la referencia se pretende la declaratoria de responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y el consecuente reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados a los demandantes, con motivo del fallecimiento del recluso ÁLVARO ALEXIS OROZCO BERNAL (QEPD) ocurrido el 16 de agosto de 2014, a la cual creen tener derecho.

Admitida la demanda y notificada a la entidad demandada, en la contestación de la demanda, esta propuso la excepción previa denominada falta de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que, los servicios de salud de la población reclusa se encontraban contratados con la EPS CAPRECOM.

Por tal motivo el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta, analizó la procedencia de la vinculación de la EPS Caprecom – hoy liquidado, encontrando que una vez se declaró la terminación del proceso de liquidación y extinción de la persona jurídica denominada Caja de Prevención Social de Comunicaciones CAPRECOM EICE, en cumplimiento del artículo 2 del Decreto 2129 de 2016, se suscribió el contrato con la fiduciaria mercantil No. CFM 3-1 67672 del 24 de enero de 2017 entre CAPRECOM EICE en liquidación y la FIDUPREVISORA S.A. constituyéndose el fideicomiso denominado P.A.R CAPRECOM LIQUIDADO.

Adicional a esto, el artículo 3 del Decreto No. 140 de 2017, mediante el cual se modifica el artículo 40 del Decreto 2519 de 2015, señala que en caso de que los activos remanentes de la liquidación no sean suficientes para el pago de indemnizaciones, acreencias laborales y gastos propios del proceso liquidatorio, la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social se subrogará en dichas obligaciones.

Razón por la cual la Jueza resuelve vincular como litisconsortes necesarios de la parte pasiva de este proceso a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y al PAR Caprecom Liquidado administrado por la fiduciaria la Previsora S.A.

## **II. Contenido del auto apelado**

Se trata del auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta en audiencia inicial, por medio del cual se declararon no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, caducidad, falta de competencia del juzgado administrativo y falta de agotamiento del requisito de procedibilidad. Entre ellas la excepción de interés a tratar en el presente auto por ser motivo de apelación, la de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social.

Argumentó la entidad recurrente, sobre la excepción previa denominada falta de legitimación en la causa por pasiva, que tal como fue expuesto por el H. Consejo de Estado en sentencia del 12 de diciembre de 2013, R.I. 27.493, la entidad carece de legitimación en la causa material para responder por los daños sufridos a la parte demandante, por cuanto a esa entidad le corresponde la dirección del Sistema de

Salud, lo que significa formular las políticas de ese sector, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico y social y la expedición de las normas científico-administrativas de obligatorio cumplimiento para las entidades que lo integran, sin que ello implique que asuman responsabilidad por los servicios que estos presten, estando probado que no le corresponde a la entidad entrar a responder por las pretensiones de los demandantes.

Para sustentar su decisión, el A quo señaló que, en atención al artículo 3 de Decreto No. 140 de 2017, mediante el cual se modifica el artículo 40 del Decreto 2519 de 2015 se tiene que en caso de que los activos remanentes de la liquidación de PAR CAPRECOM EN LIQUIDACIÓN no sean suficientes para el pago de indemnizaciones, acreencias laborales y gastos propios del proceso liquidatorio, será la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social la que se subrogara tales obligaciones, por lo que asiste al proceso en calidad de sucesor procesal, y para el efecto se hace necesaria su comparecencia, sin que se le esté indiligando falla por prestación en servicio de salud alguno.

En el mismo sentido, indica la Jueza que, en el evento de accederse a las súplicas de la demanda, y si dado el caso los fondos para el pago de la condena que se imponga no son suficientes, si estaría llamado el Ministerio a responder, razón suficiente para tenerse como parte demandada dentro del presente proceso.

Razón por la cual, el A quo declara como no probada la figura exceptiva de falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **III. El recurso Interpuesto**

Inconforme con la decisión anterior, el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social interpone en la audiencia recurso de apelación contra la decisión del despacho de declarar no probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la entidad que representa.

Para tal efecto argumenta, que para la decisión de la excepción de legitimación en la causa por pasiva, es necesario analizar la legitimación en la causa de hecho, trayendo a colación jurisprudencia del H. Consejo de Estado.

Por tal motivo señala que, no debe perderse de vista que la legitimación en la causa tiene dos connotaciones, una procesal (de hecho) y otra sustancial (material) y en este sentido el Consejo de Estado en decisión adoptada el 1 agosto de 2018 con radicado No. 25000232600020050254101 teniendo como consejera ponente a la Dra. Stella Conto del Castillo manifestó lo siguiente: *“igualmente ha diferenciado la legitimación de hecho de la legitimación material en la causa, señalando que la primera es aquella que se establece entre quien demanda, el demandado y que surge a partir del momento que se traba la Litis con la notificación del auto admisorio de la demanda, y la segunda, cuando aquella que tiene una relación directa con el objetivo de la Litis, ya que tiene que ver con la participación real de las personas en el hecho que dio origen a la interposición de la demanda independientemente que hayan sido convocadas al proceso”*

Señala el apoderado de la parte demandada en que tiene que ver con la legitimación de su representada, que si bien podría considerarse legitimada de hecho, no está sustancialmente, habida cuenta que no tiene competencia con incidencia determinada al procedimiento que se practicó al paciente, pues como corresponde a estas instancias estatales le concierne la definición de las políticas que permitan el debido funcionamiento del sistema de seguridad social integral y protección social, así como la regulación de la oferta y demanda de los servicios de salud y su reglamentación, la determinación de los requisitos para que las empresas promotoras de servicio de salud hagan la correspondiente habilitación y vigilancia sobre el cumplimiento de las normas que regulan el sector, frente a ello es oportuno aclarar que por mandato constitucional el Ministerio de Salud y Protección Social, solo puede hacer lo que la carta le permite como autoridad dentro del marco de sus competencias.

Indica que, en el presente caso se evidencia que la petición se encamina a la deficiente prestación del servicio médico brindado al señor Álvaro Alexis Orozco (QEPD) por parte del INPEC, por lo que es el INPEC quien ostenta la obligación legal de asumir la atención de los servicios de salud de la población penitenciaria y carcelaria, y por lo tanto, el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene participación alguna en las imputaciones de hecho efectuadas por la parte actora, y al no existir imputación jurídica en virtud de la cual pueda designarse algún tipo de responsabilidad, no existe legitimación en la causa por pasiva en cabeza del Ministerio.

Por consiguiente, solicita la parte demandada admitir el recurso de apelación, revocar la decisión impugnada y se declare probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud y Protección Social.

#### **IV. Consideraciones**

##### **4.1. Asunto a resolver:**

Debe determinar el Despacho: ¿si se confirma o revoca la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta en la audiencia inicial celebrada el día 15 de agosto de 2019?

Para tal efecto, el Despacho debe establecer cuáles son las obligaciones y competencias del Ministerio de Salud y Protección Social en relación a las pretensiones de la demanda, así como también la aplicación del artículo 3 del Decreto No. 140 de 2017 en el caso en concreto, para de tal modo concluir si le asiste o no razón a la entidad apelante, respecto a la prosperidad de la excepción falta de legitimación en la causa por pasiva.

##### **4.2. Procedencia del recurso objeto de análisis:**

El recurso de apelación impetrado por el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, resulta procedente en los términos del artículo 180 numeral 6° de la Ley 1437 de 2011, que consagra en su inciso 4° que *“El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.”*

##### **4.3. Cuestión de fondo:**

Inicialmente debe señalarse, que el Decreto 140 de 2017, específicamente en su artículo 3, consagra lo siguiente:

*“Artículo 3°. Modificar el artículo 40 del Decreto número 2519 de 2015 el cual quedará así:*

**“Artículo 40. Financiación de las acreencias laborales, de la liquidación y subrogación de obligaciones.** El pago de las indemnizaciones, acreencias laborales y gastos propios del proceso liquidatorio, se hará con cargo a los recursos de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “Caprecom” EICE en Liquidación.

Los activos remanentes de la liquidación se destinarán a pagar los pasivos y contingencias de la entidad en liquidación en el marco de lo dispuesto por el artículo 35 del Decreto-ley número 254 de 2000”.

En caso que los activos remanentes de la liquidación no sean suficientes para el pago de indemnizaciones, acreencias laborales y gastos propios del proceso liquidatorio, la nación - Ministerio de Salud y Protección Social se subrogará en dichas obligaciones. El patrimonio autónomo de remanentes de la Entidad liquidada responderá por las acreencias restantes, incluidas las relacionadas con proveedores, hasta por el monto de los recursos de que este disponga”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Conforme lo anterior, se tiene que la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social, asumió la obligación de subrogarse en el pago de indemnizaciones, acreencias laborales y gastos proceso liquidatorio de Caprecom” EICE en Liquidación cuando los activos remanentes de la liquidación no sean suficientes.

Pues bien, el artículo 227 de la Ley 1437 de 2011 dispone que frente a lo no regulado sobre la intervención de terceros se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, frente a dichos aspectos, se tendrá en cuenta lo normado en el Código General del Proceso, debido a su entrada en vigencia en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. El artículo 61 de esta última normativa citada, textualmente señala:

**“ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.** Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por

todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio” (Subraya la Sala)

En este sentido, se determina que el litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que estén vinculados a ella (a la relación material objeto de debate) (artículo 61 del C. G. del P.), lo cual impone la necesaria comparecencia de todos aquellos sujetos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte, pues es un requisito imprescindible para adelantar válidamente el proceso.

Se ha sostenido por el Consejo de Estado, que la figura del litisconsorcio necesario “se caracteriza, fundamentalmente, por la existencia de una única relación jurídica o de un acto jurídico respecto de los cuales existe pluralidad de sujetos o, dicho en otros términos, hay litisconsorcio necesario cuando el asunto objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción reclama una decisión uniforme para todos

*los litisconsortes, titulares de la misma relación jurídica o del mismo acto jurídico que es objeto de controversia”*

Bajo los anteriores términos, corresponde determinar si la ausencia del Ministerio de Salud y Protección Social, impide proferir una decisión de mérito, con lo cual, después de analizar las pretensiones objeto de discusión en la demanda de la referencia, estima el Despacho que en el hipotético caso en se acceda a las pretensiones de la demanda y como consecuencia de ello, se ordene al Patrimonio Autónomo de remanentes PAR CAPRECOM el reconocimiento y pago de los daños y perjuicios causados, sin que los activos remanentes de la liquidación de PAR CAPRECOM sean suficientes para cubrir dicho pago, sería ineficaz el fallo estimativo de las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, si bien es cierto que el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene relación directa con los hechos de la demanda, también lo es la existencia de una obligación legal contenida en el Decreto No. 140 del 2017, que prescribe que: “En caso que los activos remanentes de la liquidación no sean suficientes para el pago de indemnizaciones, acreencias laborales y gastos propios del proceso liquidatario, la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social se subrogará en dichas obligaciones.”

Por tal motivo, resulta procedente desestimar las razones de apelación de la entidad recurrente, comoquiera, que el litisconsorcio necesario existe –como acaba de decirse– cuando hay pluralidad de sujetos que *“... están vinculados por una única relación jurídico sustancial”*<sup>1</sup> y, en este caso, se presenta tal supuesto, con la vigencia del Decreto No 140 de 2017, mediante el cual se estipula claramente que la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social se subrogará en las obligaciones del Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR CAPRECOM cuando los activos remanentes de la liquidación no sean suficientes para el pago de indemnizaciones,

Razón por la cual, se considera necesaria la vinculación de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social en el presente proceso, debiéndose confirmar lo resuelto por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta el 15 de agosto de

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 15 de marzo de 2006, exp. 16.101.



2019, referente a declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.


Por lo expuesto, se

**RESUELVE**

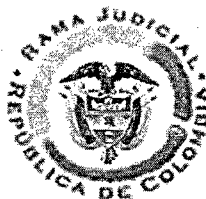
**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha 15 de agosto de 2019 emitido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta, referente declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
 San José de Cúcuta, quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado No.:** 54-001-33-33-003-2017-00479-01  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Blanca Nelly Trujillo Páez.  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Visto el informe secretarial que antecede, y por considerar innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 247 del CPACA modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, se procederá a **CORRER TRASLADO** por el término de diez (10) días, para que las partes presenten por escrito sus alegatos.

De igual manera, se dispondrá que vencido el término que tienen las partes para alegar, se surta el traslado al Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**

*Diana P.*

<sup>1</sup> Debe precisarse que esta norma la Ley 2080 de 2021 no es aplicable al presente proceso, dado que el recurso fue interpuesto antes de su entrada en vigencia.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
 San José de Cúcuta, quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado No.:** 54-001-33-33-004-2015-00461-02  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Eliécer Quintero Gutiérrez.  
**Demandado:** Caja de Retiro de las Fuerzas Militares – CREMIL.

Visto el informe secretarial que antecede, y por considerar innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 247 del CPACA modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, se procederá a **CORRER TRASLADO** por el término de diez (10) días, para que las partes presenten por escrito sus alegatos.

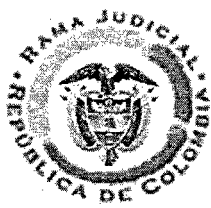
De igual manera, se dispondrá que vencido el término que tienen las partes para alegar, se surta el traslado al Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**

*Diana J.*

<sup>1</sup> Debe precisarse que esta norma la Ley 2080 de 2021 no es aplicable al presente proceso, dado que el recurso fue interpuesto antes de su entrada en vigencia.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado No.:** 54-001-33-40-008-2017-00139-01  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Lisandro Alvarez Peñaranda.  
**Demandado:** Defensa Civil Colombiana.

Visto el informe secretarial que antecede, y por considerar innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 247 del CPACA modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, se procederá a **CORRER TRASLADO** por el término de diez (10) días, para que las partes presenten por escrito sus alegatos.

De igual manera, se dispondrá que vencido el término que tienen las partes para alegar, se surta el traslado al Procurador **23** Judicial II para Asuntos Administrativos, por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**

*Diana P.*

---

<sup>1</sup> Debe precisarse que esta norma la Ley 2080 de 2021 no es aplicable al presente proceso, dado que el recurso fue interpuesto antes de su entrada en vigencia.