

Referencia: 27001-33-33-001-2018-00143-01
Medio de Control: Reparación Directa (Queja)
Accionante: María Dominga Rivas Becerra y Otros
Accionado: Minprotección y Otros

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Quibdó, diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022).

Auto Interlocutorio No. 006.

REFERENCIA: 27001333300120180014301
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
ACCIONANTE: MARÍA DOMINGA RIVAS BECERRA Y OTROS
ACCIONADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
– SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD –
HOSPITAL SAN FRANCISCO DE ASÍS Y OTROS.

ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE QUEJA.

MAGISTRADO PONENTE: ARIOSTO CASTRO PEREA.

Corresponde al Despacho resolver el recurso de queja interpuesto por el apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud, en contra el auto Interlocutorio N° 1938 del 24 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, que decidió negar el recurso de apelación presentado contra el Auto interlocutorio N° 1937 la misma fecha, proferido dentro de la audiencia inicial.

1. Antecedentes.

Los demandantes, a través de apoderado, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia Nacional de Salud, Hospital San Francisco de Asís en Liquidación, Café Salud EPS y Medimas EPS, con el fin de que se declare la responsabilidad de las anteriores y concomitante a ello, la indemnización de perjuicios morales y materiales debido a la falla del servicio médico que produjo el deceso del Señor Ceferino Córdoba Rivas el 28 de enero de 2016.

El proceso le correspondió al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó Despacho que mediante auto Interlocutorio No. 894 del 13 de abril de 2018, admitió la demanda.

Una vez notificada la demanda y sus anexos, las entidades demandadas contestaron la misma, proponiendo entre otras excepciones, la de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Dicha excepción fue diferida por el Juez de primera instancia para ser resuelta en la sentencia, toda vez, que, así como estaba planteada la misma, lo que se quería era atacar el fondo del asunto, propio de una decisión que corresponde en la etapa procesal correspondiente.

Inconforme con la decisión, los apoderados de las entidades demandadas interpusieron recurso de apelación, el cual fue denegado por el juez de primera instancia.

Referencia: 27001-33-33-001-2018-00143-01
Medio de Control: Reparación Directa (Queja)
Accionante: María Dominga Rivas Becerra y Otros
Accionado: Minprotección y Otros

El apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud, interpone el recurso de queja, pues considera que debió concederse la apelación para que el superior jerárquico estudiara la necesidad de que se estudie en la audiencia inicial y no en la sentencia, la proposición excepcional de falta de legitimación interpuesta.

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, por medio del auto interlocutorio 1939 concede la queja y ordena remitir el expediente a esta Corporación para lo de su competencia.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. La competencia.

Corresponde a este Despacho resolver el recurso de queja interpuesto por el apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud, esto es, determinar si estuvo bien o mal denegado el recurso de apelación contra el auto que difiere el estudio de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva a la sentencia.

El recurso de queja procede contra los autos que niegan la concesión del recurso de apelación, o lo conceden en efecto distinto al que corresponde. En cuanto al trámite, el artículo 353 del Código General del Proceso, exige el cumplimiento del siguiente procedimiento: (i) que sea interpuesto en subsidio del de reposición en contra del auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria; (ii) denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación; (iii) expedidas las copias, se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copia de otras piezas del expediente; y (iv) el escrito se resuelve de plano.

El asunto fue puesto de presente por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado¹. Así mismo, el histórico auto de control integral de la transición

¹ CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO C.G.P – Reglas de transición. Entrada en vigencia a partir del 1º de enero de 2014 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO C.G.P - La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no ha sido dividida o fraccionada por el legislador para efectos de la entrada en vigencia del Código General del Proceso / CPACA - Entró a regir desde el 2 de julio de 2012.

"En consecuencia, la Sala unifica su jurisprudencia en relación con la entrada en vigencia de la ley 1564 de 2012, para señalar que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en materia arbitral relacionada con temas estatales, es a partir del 1º de enero de 2014, salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición que se explicará en el acápite a continuación, las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite.

De otra parte, con esta unificación de criterio no se pretende inaplicar el citado acto administrativo, ni mucho menos declarar frente al mismo las excepciones de ilegalidad o inconstitucionalidad, sino que, por el contrario, se trata de interpretar sistemáticamente el mismo para deducir que su ámbito de aplicación se reduce y circunscribe a la Jurisdicción Ordinaria Civil, sin que sea viable hacerlo extensivo a otras jurisdicciones como la JCA, razón por la que el Acuerdo PSAA13-10073 tiene validez y vigencia para regular la entrada en vigencia del C.G.P. en materia ordinaria y, concretamente, en asuntos civiles y comerciales, sin que se pueda hacer una aplicación amplia o universal del citado acto administrativo. Por lo tanto, en esta ocasión no se efectúa un estudio de legalidad o constitucionalidad in abstracto, sino que, por el contrario, se interpreta el acto administrativo para concluir que no es aplicable a esta jurisdicción, circunstancia por la que no se efectuará sobre el mismo ningún juicio de validez normativa.

2.2. Regla de transición contenida en el C.G.P.

Entonces, según lo analizado, a partir de la entrada en vigencia del Código General del Proceso, esto es, el 1ª de enero de 2014, en los eventos de remisión al Código de Procedimiento Civil, se entenderá que las normas aplicables serán las dispuestas en la nueva legislación procesal. No obstante, el artículo 624 de la ley 1465 de 2012, contiene un régimen de transición que remite a la normativa anterior de la siguiente manera:

"Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

"Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.

"La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad" (Negritas fuera del texto original).

Referencia: 27001-33-33-001-2018-00143-01
Medio de Control: Reparación Directa (Queja)
Accionante: María Dominga Rivas Becerra y Otros
Accionado: Minprotección y Otros

normativa procesal dijo al respecto²:

“APLICACIÓN DE LAS NORMAS DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO A LOS ASPECTOS NO REGULADOS POR LA LEY 1437 DE 2011 - Efectos. Vigencia en los procesos escriturales. Cláusula de integración residual

El fin del legislador al consagrar la cláusula de integración residual, no era remitir a una codificación en concreto, sino a la legislación procesal civil vigente, que como ya se dijo, regula los aspectos más transversales a todos los procesos. Una interpretación en el sentido contrario no sólo sería excesivamente rígida, sino que además conduciría a la parálisis del ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que el legislador cuando ejerce su función, no siempre tiene la posibilidad de avizorar los cambios normativos que tendrán lugar en el futuro y en consecuencia, sólo podía consagrar la remisión hacia la norma vigente para la fecha, que no era otra que el decreto 1400 de 1970. Sin embargo, una vez entró a regir el CGP, es este el cuerpo normativo llamado a llenar regular los aspectos no contemplados en el CCA y que aún se encuentren pendientes, pues carecería de sentido que el juez de lo contencioso administrativo siguiera remitiéndose para ese efecto a disposiciones que ya han perdido su vigencia. (...) a partir del auto de unificación del 25 de junio de 2014, en aquellos procesos que aún se tramitan en el sistema escritural, el juez deberá acudir al CGP para regular los siguientes temas, que se señalan de manera enunciativa: i) cuantía; ii) intervención de terceros; iii) causales de impedimentos y recusaciones; iv) nulidades procesales; v) trámite de incidentes; vi) condena en costas; vii) ejecución de las providencias judiciales; viii) trámite de los recursos; ix) allanamiento de la demanda; x) comisión; xi) deberes y poderes de los jueces; xii) auxiliares de la justicia; xiii) capacidad y representación de las partes; xiv) deberes y responsabilidades de las partes; xv) reglas generales del procedimiento; xvi) acumulación de procesos; xvi) amparo de pobreza; xviii) interrupción y suspensión del proceso; xix) aclaración, corrección y adición de sentencias; xxi) notificaciones; xxii) terminación anormal del proceso; xxiii) medidas cautelares y xiv) régimen probatorio (solicitud, práctica y decreto), incluidas las reglas de traslado de pruebas documentales y testimoniales, así como su valoración, siempre que se garanticen los principios rectores de igualdad y de contradicción (v.gr. artículo 167 del CGP y 243 y siguientes del CGP, aplicables en materia contencioso administrativa, en virtud de la derogatoria expresa del artículo 627 del C.G.P.)” Subrayas y negrillas de la Sala.

Por manera pues, que a partir del 25 de junio de 2014 las remisiones al C. de P.C. deben entenderse hechas al C. G. del P.; asunto que ata a las partes, y por supuesto al Juez de cualquier causa en nuestra Jurisdicción Especializada.

El recurso de queja permite al superior funcional valorar los motivos por los cuales se denegó la concesión del recurso, como lo expresa el artículo 245 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

“Artículo 245. Este recurso procederá ante el superior cuando se niegue la apelación o se conceda en un efecto diferente, para que lo conceda si fuera procedente o corrija tal equivocación, según el caso. Igualmente, cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este Código. Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 378 del Código de Procedimiento Civil.”

De igual forma, los artículos 352 y 353 del Código General del Proceso, establecen:

“ARTÍCULO 352. PROCEDENCIA. Cuando el juez de primera instancia deniegue el recurso de apelación, el recurrente podrá interponer el de queja para que el superior lo conceda si fuere procedente. El mismo recurso procede cuando se deniegue el de casación.

ARTÍCULO 353. INTERPOSICIÓN Y TRÁMITE. El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la

De la norma transcrita se pueden extraer dos conclusiones generales: a) que las normas procesales prevalecen sobre las anteriores desde su entrada en vigencia, y b) que no obstante la regla general anterior, existen unas excepciones que permiten aplicar la norma derogada –pero vigente al momento de la actuación, petición o solicitud– de manera ultraactiva para resolver: (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) los términos que hubieren comenzado a correr, (vi) los incidentes en curso, y (vii) las notificaciones que se estén surtiendo.”.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Auto interlocutorio del 25 de junio de 2014, Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00395-01 (49299), Actor: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A., Demandado: Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social, Referencia: Recurso de Queja.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Auto interlocutorio del 6 de agosto de 2014, Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00003-01 (50408), Actor: Sociedad Bemor S.A.S., Demandado: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Referencia: Apelación Auto que Negó Solicitud de Amparo de Pobreza.

Referencia: 27001-33-33-001-2018-00143-01
Medio de Control: Reparación Directa (Queja)
Accionante: María Domíngua Rivas Becerra y Otros
Accionado: Minprotección y Otros

reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.

Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente.

El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso.

Si el superior, estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso.”

En consecuencia, corresponde a este Tribunal resolver sobre el recurso por cuanto el auto que negó la apelación, contra el cual fue interpuesto el recurso de queja, fue proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó.

3. El problema jurídico.

Corresponde al Despacho determinar si se encuentra correctamente denegado el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud, esto es, determinar si estuvo bien o mal denegado el recurso de apelación contra el auto que difiere el estudio de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva a la sentencia.

4. El debido proceso:

El debido proceso es “*el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le asegura a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho*”³. Además, “*el debido proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem*”⁴.

Como las demás funciones del Estado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia. Y se concluye que es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho material.

Según el *a quo*, la excepción de falta de legitimación en la causa, si bien, en el artículo 180 numeral 6 del C. de P. A. y de lo C. A., aparece como una excepción previa, lo cierto es que aquella está dirigida a atacar el fondo del asunto, razón por la cual, tiene una connotación de previa; pero, por si fuera poco, a lo anterior, se sumó las razones del *A quo*, de que en la demanda se solicita la indemnización de unos perjuicios ocasionados por la omisión de unas entidades públicas demandadas, donde la conducta u omisión de cada una de ellas debe ser valorada con más raciocinio, con un mejor panorama probatorio y argumentativo, situación ello, que genera que indefectiblemente sea estudiada los medios exculpativos en la sentencia.

Revisada y estudiadas las anteriores consideraciones, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo del Chocó, procederá a resolver el caso puesto a consideración de Ésta

³ Sentencia T-001/93, M.P Dr. Jaime Sanín Greiffenstein

⁴ Sentencia C-383 de 2000, M.P Dr. Alvaro Tafur Galvis

Corporación.

Bajo esa tesitura, el artículo 180 numeral 6° del C. de P. A. y de lo C. A., nos indica:

“ARTÍCULO 180. AUDIENCIA INICIAL. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el Juez o **Magistrado Ponente**, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

1. Oportunidad. La audiencia **se llevará a cabo** bajo la dirección del Juez o **Magistrado Ponente** (...).
(...)

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

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso” (Negrilla fuera de texto).

En tenor de lo dispuesto en la anterior transcripción normativa, se estipula una vez convocada a la audiencia inicial el procedimiento es el reglado en el artículo que acaba de transcribirse, por ende, no le está dado al juez y mucho menos a las partes, crear o modificar procedimientos adicionales, que no están dentro de la norma. Y se dice lo anterior, toda vez, que el A quo, en la etapa de resolver las excepciones previas propuestas por las entidades demandadas y los llamados en garantía, si bien, dispuso que no existían los elementos necesarios para estudiar en dicho momento procesal la excepción previa propuesta, por lo que deferiría el estudio de la misma a la sentencia. Dicha decisión, para el Despacho es acertada, y más que ser una decisión caprichosa del Juez, es una decisión que se acompasa con los derechos fundamentales de acceso efectivo a la administración de justicia y debido proceso.

Pero, además, el A quo, otorga primacía relevante a los principios *pro action* y *pro damato*, que deben estar intrínsecos en toda decisión judicial.

En gracia de discusión, la Sala también estima bien negado el recurso de apelación interpuesto, conforme los siguientes elementos:

“ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

Referencia: 27001-33-33-001-2018-00143-01
Medio de Control: Reparación Directa (Queja)
Accionante: María Dominga Rivas Becerra y Otros
Accionado: Minprotección y Otros

PARÁGRAFO. *La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”.*

Como se observa, la decisión apelada por el recurrente, no se encuentra enmarcada como auto apelable, por ello, de la simple lectura del articulado, se puede extraer que la apelación fue bien negada, toda vez, que el recurso propuesto es improcedente.

RESUELVE

PRIMERO: Estimase bien denegado el recurso de apelación interpuesto contra el Auto 1938 del 24 de julio de 2019, que a su vez negó conceder el recurso de apelación contra la decisión de deferir el estudio de la excepción de falta de legitimación de la causa por pasiva a la sentencia, conforme los argumentos expuestos en la presente providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría devuélvase el negocio al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ARIOSTO CASTRO PEREA
Magistrado