

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 525

Villavicencio, diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

DEMANDANTE: - CLAUDIA ISABEL MANCERA BETANCOURT, quien actúa en nombre propio y en representación de su hijo HÉCTOR ALEXANDER SOLANO MANCERA.

- ALVARO HOLGUÍN BOHORQUEZ

- HÉCTOR MARÍA MANCERA

- BLANCA INÉS BETANCOURT

- LUIS ALBERTO HOLGUÍN BOHORQUEZ

- MAYERLI GEOVANNA MANCERA BETANCOURT

- HÉCTOR ALBERTO MANCERA BETANCOURT

DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO E.S.E., EL HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO E.S.E. Y LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR "CAJACOPI" E.P.S.-S.

EXPEDIENTE: 50001-33-33-006-2012-00217-02

TEMA: FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la apoderada de la parte demandante contra la providencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 17 de marzo de 2016, mediante la cual no declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de CAJACOPI E.P.S.-S., pero sí lo hizo respecto del municipio de Villavicencio. (fl. 377-381, C1).

## I. Antecedentes:

### 1. La demanda:

La parte demandante presentó demanda de reparación directa contra el municipio de Villavicencio, Empresa Social del Estado del Municipio de Villavicencio, E.S.E. Hospital Departamental de Villavicencio y CAJACOPI E.P.S.-S, con el objeto que se declare administrativamente responsable a las demandadas de la totalidad de los perjuicios morales, materiales o de cualquier orden que le hayan sido causados a los demandantes con la prematura e injusta muerte de la menor Blanca Isabel Holguín Mancera, ocurrida el 27 de noviembre de 2010, ante la inadecuada, deficiente y tardía atención e indebidos tratamientos y procedimientos a cargo de las entidades demandadas.

Como consecuencia de la anterior declaración, pide que se condene a las demandadas al pago de los perjuicios morales y materiales presuntamente causados a los demandantes.

### 2. Excepción objeto del recurso de alzada

#### 2.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Villavicencio

La apoderada del municipio de Villavicencio en el escrito de contestación de la demanda propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de su representado, argumentando que no existe nexo causal entre la acción u omisión que se le endilga al ente territorial y el daño que se le produjo a la víctima; toda vez que la parte demandante en el líbello de la demanda funda el daño antijurídico en la falla o falta del servicio que tuvieron las demandadas en la atención médica que recibió Blanca Isabel Holguín Mancera y en este contexto, el municipio no fue la entidad encargada de prestar el servicio

médico a la menor, luego, considera que carece de legitimación para actuar dentro del presente asunto como demandada. (fol. 304-307, C1).

### 3. Traslado de la excepción objeto de recurso de apelación.

El apoderado de la parte demandante al descorrer el traslado de las excepciones manifiesta que es clara la vinculación del municipio de Villavicencio, por cuanto los contratos de prestación del servicio de salud del régimen subsidiado, en este caso con CAJACOPI, fueron suscritos con la entidad territorial, quien tenía la función de efectuar el seguimiento, control, supervisión e interventoría, para garantizar el cumplimiento del servicio de salud contratado y por lo tanto, considera que es dentro del proceso donde se debe acreditar si el ente territorial ejerció o no adecuadamente sus competencias. (fol. 356-358, C1).

### 4. Auto apelado

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 17 de marzo de 2016, de un lado, resolvió declarar no fundada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por CAJACOPI E.P.S.-S y por otra parte, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Villavicencio.

Cabe precisar que esta Corporación únicamente tendrá en cuenta la decisión adoptada por el Juez de primera instancia que fue objeto del recurso de apelación, esto es, la relacionada con la falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Villavicencio, como quiera que el artículo 328 del C.G.P. limita al juez de segunda instancia a pronunciarse únicamente sobre los argumentos expuestos por el apelante.

En este contexto, se expondrá de manera sucinta los argumentos de la providencia recurrida, así:

Respecto de la falta de legitimación en la causa por pasiva planteada por el municipio de Villavicencio el *a quo* consideró que si bien el ente territorial tiene a su cargo garantizar la prestación del servicio de salud conforme a lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley 100 de 1993, la correcta y eficiente prestación del mismo se escapa a la esfera de su competencia, según lo previsto en el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 y por consiguiente, sostuvo que no está legitimado en la causa por pasiva para actuar dentro del proceso.. (fol. 377-381, C1).

#### 5. Recurso de apelación

En la audiencia inicial realizada el 17 de marzo de 2016, el apoderado de la parte demandante presentó y sustentó recurso de apelación contra el auto por el cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Villavicencio, reiterando las razones expuestas cuando describió el traslado de las excepciones, en el sentido de que el municipio de Villavicencio sí está legitimada por pasiva para actuar dentro del asunto que se cuestiona.

#### 6. Traslado del recurso.

El Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en el curso de la audiencia inicial corrió traslado del recurso a las partes e intervinientes, quienes manifestaron lo siguiente:

El apoderado de la E.S.E. municipal, adujo que la sustentación del recurso es débil pues carece de fundamento jurídico, no obstante, supera tal irregularidad y procede a describir el traslado del recurso argumentando que el objeto de la demanda no es otro que se declare que se incurrió en falla en la prestación del servicio médico a la menor fallecida Blanca Isabel Holguín Mancera, obligación que recayó en las instituciones donde le prestaron el servicio de salud, a saber, en el puesto de salud perteneciente a la E.S.E.

Municipal y en el Hospital Departamental de Villavicencio, cuando fue remitida dada la complejidad del estado de salud.

Exaltó que CAJACOPI E.P.S.-S también se encuentra vinculada en el asunto al ser la entidad a la que se encontraba afiliada la menor, toda vez que es la encargada de autorizar el servicio médico y, por lo anterior, concluyó que si hubo demora e indebida prestación del servicio de salud, el ente territorial no tiene la competencia para pronunciarse al respecto, razones elementales para que prospere la excepción planteada.

La apoderada del municipio de Villavicencio, coadyuvó los argumentos del apoderado de la E.S.E. Municipal y se ratificó en los razonamientos que motivaron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

El apoderado del Hospital Departamental de Villavicencio por su parte, expuso que comparte la decisión adoptada por el Juzgado y precisó que los argumentos de la apelación carecen de fundamento jurídico.

La apoderada de CAJACOPI E.P.S.-S manifestó estarse a lo resuelto por el Juez de Segunda Instancia.

## II. Consideraciones de la Sala:

### 1. Competencia

Según el inciso final del numeral 6 del artículo 180 del C. P. A. C. A. en concordancia con el artículo 243 *ídem*, el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto adiado el 17 de marzo de 2016, por el cual el Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio resolvió declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Villavicencio.

## 2. Análisis del asunto

En este caso la discusión planteada se concreta en determinar si el municipio de Villavicencio está legitimado en la causa por pasiva para actuar dentro de la presente demanda de reparación directa por falla en el servicio médico.

Para la Sala la providencia recurrida debe ser revocada, por los motivos que se pasan a exponer:

El H. Consejo de Estado, clasifica la falta de legitimación como de hecho y material. Tal distinción obedece a la necesidad de determinar sus efectos dentro de la Litis.

En providencia del H. Consejo de Estado, Sección Tercera, con ponencia del Magistrado Dr. Danilo Rojas Betancourth, mediante auto del 30 de enero de 2013 proferido dentro del expediente No. 2010-00395-01 (42610), señaló:

“... 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”.

Con anterioridad, la misma Corporación había sostenido desde su Sección Tercera, con ponencia de la Dra. María Elena Giraldo Gómez, en sentencia del 17 de junio de 2004 proferida dentro del expediente No. 1993-0090 (14452):

“... 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 participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda.

(...)

17. En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la legitimación por pasiva material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones." (Se resaltó).

De tal suerte que las partes (demandante y demandado) pueden estar legitimados de hecho dentro del asunto y no estarlo materialmente, pues de un lado, la legitimación de hecho implica la integración de la Litis desde un aspecto meramente formal; donde por el solo hecho de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, se ostenta tal condición, pues de la sola relación jurídica que nace de la conducta atribuida en la demanda y de la notificación de ésta al demandado, se concluye que las partes pueden integrar la Litis, en cambio, la legitimación material en la causa supone la participación real de las partes en los hechos que dieron origen a la demanda, tratándose así de un argumento de defensa que por su naturaleza debe ser resuelto con el fondo del asunto.

Sobre la oportunidad para resolver sobre la legitimación de hecho y material en la causa el Máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo en sentencia de 19 de julio de 2017<sup>1</sup>, precisó:

" (...)

1. De este modo, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, simplemente establece un requisito de procedibilidad de la oposición al libelo introductorio, mientras que, la legitimación por pasiva material,

<sup>1</sup>Sentencia proferida por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth el 19 de julio de 2017 dentro del proceso con radicación número 11001-03-26-000-2015-00108-01(54642) A.

constituye una exigencia no ya para tramitar la contestación, sino para la prosperidad de las excepciones que impiden que se profiera una sentencia condenatoria que acoja las pretensiones.

2. Como ya se dijo, la legitimación por pasiva que debe verificar el juzgador a fin de darle trámite o no a las excepciones planteadas a un medio de control, es una de hecho, la cual, solo se establece con la comprobación de que al demandado le asiste un interés en cuanto a los eventuales resultados del proceso, derivado de las pretensiones contra él elevadas.

(...)"

En el caso objeto de análisis, en primer lugar, resulta necesario precisar que la decisión de declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Villavicencio se adoptó por el Juez *a quo* en la Audiencia Inicial al momento de decidir sobre las excepciones previas, oportunidad procesal en la que únicamente podía pronunciarse sobre la legitimación de hecho en la causa por pasiva del ente territorial y no respecto de la material, toda vez que esta última debe decidirse con el fondo del asunto.

Así pues, esta Corporación con el propósito de definir si el municipio de Villavicencio está legitimado de hecho en la causa por pasiva, al revisar la demanda de manera detalla encontró:

1. Que la parte demandante presentó demanda de reparación directa contra **el municipio de Villavicencio**, la E.S.E. del Municipio de Villavicencio, el Hospital Departamental del Villavicencio- E.S.E. y CAJACOPI E.P.S. pretendiendo que se les declare administrativamente responsables de los perjuicios causados a los demandantes por la prematura e injusta muerte de la menor Blanca Isabel Holguín Mancera que presuntamente sobrevino como consecuencia de la indebida prestación en el servicio médico. (fl. 1-24, C1).
2. Que mediante auto de 19 de septiembre de 2014, se admitió la demanda entre otros contra el municipio de Villavicencio (fl. 183-185,



C1), ordenándose su notificación personal, la cual se surtió vía correo electrónico (fl. 198, C1).

3. Que en el numeral 3.3.3 del acápite "DE LAS OMISIONES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS" los demandantes endilgan responsabilidad al municipio de Villavicencio, de la siguiente manera:  
*"(...), también el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO como Entidad responsable de la contratación y seguimiento del servicio prestado tanto por la E.S.E. MUNICIPAL como también en su condición de interventor de los contratos con las EMPRESAS PROMOTORAS DE SALUD SUBSIDIADAS omitió labores fundamentales de control y vigilancia que permitieron finalmente que CAJACOPI EPSS omitiera sistemáticamente disponer el servicio vital que requirió la menor BLANCA ISABEL y que determinó su fallecimiento y que ni siquiera (sic) una decisión judicial logró hacer cumplir."*  
(Negrillas fuera de texto). (fol. 9, C1).

Por lo anterior, se concluye que el municipio de Villavicencio está legitimado de hecho en la causa por pasiva, pues se trata de una de las entidades públicas contra la cual se presentó la demanda, se surtió la notificación personal conforme lo ordena el artículo 197 del C.P.A.C.A., permitiéndole así ejercer su derecho de defensa y contradicción, ello se constata con la contestación de que hace a la demanda (fol. 294-308, C1) y por último, como se evidenció, en la situación fáctica del escrito de demanda se le atribuye una omisión en el control y vigilancia en la prestación del servicio médico que brindó CAJACOPI EPS-S al caso de la menor Blanca Isabel Holguín Mancera, elementos suficientes que llevan a la Sala a determinar que a la entidad territorial le asiste un interés como demandada en cuanto a los eventuales resultados del proceso.

Ahora bien, como se puntualizó, será en el fondo del asunto donde se defina si el municipio está legitimado materialmente en la causa por pasiva, al tratarse de un argumento de defensa que debe ser resuelto como lo dijo el Consejo de Estado con las demás excepciones que ataquen las pretensiones

de la demanda, pues esa es la oportunidad procesal para establecer si la conducta atribuida al municipio de Villavicencio dio lugar o no a la producción del daño.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, este Tribunal revocará la providencia recurrida en todas sus partes.

En mérito de lo expuesto se,

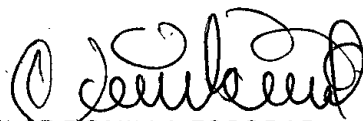
**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto de 17 de marzo de 2016, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y en su lugar, **DECLARAR** que el municipio de Villavicencio está legitimado de hecho en la causa por pasiva, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.

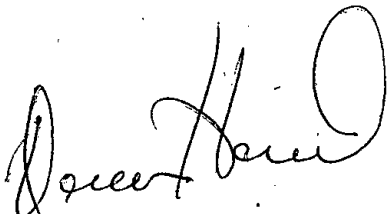
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo; previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, según acta No.094



NILCE BONILLA ESCOBAR



TERESA HERRERA ANDRADE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO