

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**  
Villavicencio, septiembre doce (12) de dos mil diecinueve (2019)

**SALA DE DECISIÓN**

**MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA**  
**ACCIONANTE: NANCY SÁNCHEZ ESCOBAR**  
**ACCIONADO: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, CAPRECOM EPS.**  
**MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE.**  
**EXPEDIENTE: 50001-33-33-007-2015-00202-01**

Resuelve la Sala, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por la apoderada del **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE**, contra la decisión proferida en audiencia inicial realizada el 02 de agosto de 2017, (fls. 337, 338, 339, 340, 341 y CD. fl. 352 cuad. 2 de 1ª inst.) por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante la cual negó la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**.

**I. ANTECEDENTES****PROVIDENCIA APELADA.**

La Jueza de 1ª instancia, negó la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, esgrimiendo que al tratarse de un aspecto sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o la 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 le desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Dice que, por tratarse de un aspecto de orden sustancial y no procesal, aun existiendo la falta de legitimación, la misma no constituye un impedimento para desatar el litigio, sino como lo sostiene la doctrina mayoritaria, es un motivo para resolverlo en forma adversa a la parte actora.

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Rad. 50001-33-33-007-2015-00202-01.

Demandante: NANCY SÁNCHEZ ESCOBAR

Demandado: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE- SECRETARIA DE SALUD, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, CAPRECOM EPS.

Concluye afirmando que será en el debate de fondo donde se determinará si existe o no el derecho material pretendido mediante3 sentencia favorable o desfavorable al demandante o demandado.

### RECURSO DE APELACIÓN.

Inconforme con la decisión, la apoderada del **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE**, la impugna argumentando que es en la Ley 100 del 1993, artículo 194, que dispuso que los servicios de salud se prestaran de forma directa por la Nación o por las Entidades Territoriales a través de las **EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO** introducidas para ese propósito con una categoría especial de Entidad Pública descentralizada con Personería Jurídica, Patrimonio Propio y Autonomía Administrativa que debían ser creadas por la Ley o por las Asambleas o Concejos según el caso.

Afirma que la Asamblea del Departamento del Guaviare, mediante la Ordenanza No. 003, del 22 de enero del 2003, creó la **ESE RED DE SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE SALUD**, con la que acopló la transformación de Hospitales, Centros y Puestos de Salud en **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO** y la dotó de una categoría especial de Entidad pública descentralizada del orden departamental con Personería Jurídica, Patrimonio Propio y Autonomía Administrativa adscrita a la **SECRETARIA DE SALUD** del **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE**.

Manifiesta que la tarea de vigilancia y control están encomendadas a las Entidades Territoriales, **GOBERNACIÓN DEL GUAVIARE**, por medio de la **SECRETARIA DE SALUD**, y no es la de actuar dentro de los procesos internos que le corresponde a la ciencia médica, cual si fuera parte de ella o en actos puramente internos administrativos que son exclusiva competencia de las **ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIO DE SALUD**. Que el ejercicio de control y vigilancia sobre dichas Entidades es a partir de su propia independencia que supone también la de los Entes de salud sin que le sea permitido a las **SECRETARIAS DE SALUD** participar en las labores para conducir o involucrase en los procesos internos.

## II. CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer del asunto, de acuerdo con

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Rad. 50001-33-33-007-2015-00202-01.

Demandante: NANCY SÁNCHEZ ESCOBAR

Demandado: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE- SECRETARIA DE SALUD, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, CAPRECOM EPS.

lo señalado en el artículo 125, en concordancia con el numeral 1º del artículo 243 del C.P.A.C.A y el artículo 153 del C.P.A.C.A, por ser decisiones proferidas por el **JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO** y ser su superior funcional.

### **PROBLEMA JURIDICO**

Se centra en determinar si el **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE** se encuentra **LEGITIMADO** o no en la **EN LA CAUSA POR PASIVA**.

### **LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA**

Sobre la **LEGITIMACION EN LA CAUSA** el **H. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B C.P.: RAMIRO PAZOS GUERRERO** del 20 de marzo del 2019, exp. Con radicación No. **25000-23-36-000-2016-00770-01(59600)** la ha definido de la siguiente manera<sup>1</sup>:

(...)

La legitimación en la causa hace referencia a **la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso**. La legitimación en la causa **está directamente relacionada con el objeto de la litis**, es decir, se trata de un elemento sustancial vinculado con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso; por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo. En ese orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera la nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el asunto.

La legitimación en la causa por pasiva, en el proceso contencioso administrativo, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de **capacidad para ser parte**. En otros términos, la falta de legitimación por pasiva sólo puede predicarse de las personas que tienen capacidad para ser parte en el proceso, y no de los órganos o de los representantes de éstos que acuden al proceso en nombre de la persona jurídica de derecho público. Así, es claro que en los casos en los que se demanda a la Nación, pero ésta no estuvo representada por el órgano que profirió el acto o produjo el hecho, sino por otra entidad carente de personería jurídica, no se está en presencia de falta de legitimación en la causa, sino de un problema de representación judicial. (Subrayado fuera del texto)

### **CASO EN CONCRETO:**

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "C", sentencia del 13 de julio de 2016, exp. 1997-50330, C.P. Enrique Gil Botero. También ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 13 de noviembre de 2014, exp. 34313, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

La señora **NANCY SÁNCHEZ ESCOBAR**, a través de apoderada judicial, impetra demanda para que se declaren responsables solidaria, patrimonial y administrativamente al **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, CAPRECOM EPS**, por la falla en el servicio médico y negligencia en la atención realizada al señor **DAGOBERTO RAMÍREZ CABRERA**, que ocasionara su muerte, el día 03 de febrero de 2013.

La Jueza A Quo, negó la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, planteada por el **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE**, al considerar que la determinación de si existe o nó, en el derecho material pretendido mediante sentencia favorable o desfavorable al demandante o demandado, se debe resolver en la decisión de fondo y que aun existiendo falta de legitimación, la misma no constituye un impedimento para desatar el litigio, sino como lo sostiene la doctrina mayoritaria, es un motivo para resolverlo en forma adversa a la parte actora .

El **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE** expone la estructuración de las **EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO**, como el **HOSPITAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE**, como lo dispone la Ley 100 del 1993, en su artículo 194, teniendo una categoría especial de Entidad Pública Descentralizada del orden Departamental con **PERSONERÍA JURÍDICA, PATRIMONIO PROPIO y AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA** adscrita a la **SECRETARIA DE SALUD** del **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE**, y la **PERSONERIA JURIDICA** le da a una Entidad, la posibilidad de desarrollar actividades económicas de forma regulada y controlada, siendo la aptitud para ser sujeto de derechos y contraer obligaciones

Que la **SECRETARIA DE SALUD**, tiene la tarea de vigilancia y control, encomendada a las Entidades Territoriales por medio de la **SECRETARÍA DE SALUD** no es la de actuar dentro de los procesos internos que le corresponden a la ciencia médica, cual si fuera parte de ella o en actos puramente interno administrativos que son de exclusiva competencia de las **ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD** en ejercicio de control y vigilancia sobre dichas Entidades, es a partir de su propia independencia en que supone también la de los Entes de salud sin que le sea permitido a la **SECRETARÍA DE SALUD** participar en labores para conducir e involucrarse en los procesos internos, procesos que son de la exclusividad de las **ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIO DE SALUD**.

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Rad. 50001-33-33-007-2015-00202-01.

Demandante: NANCY SÁNCHEZ ESCOBAR

Demandado: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE- SECRETARIA DE SALUD, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, CAPRECOM EPS.

Para resolver se **CONSIDERA** :

Las **ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIO DE SALUD** son Empresas que brindan servicios de **salud** privada a los trabajadores que están afiliados a ellas, y complementan la cobertura que brindan a sus afiliados. Los Institutos prestadores de **salud**, ( **IPS**.) las **instituciones** que prestan los **servicios** médicos de consulta, hospitalarios y clínicos y de cuidados intensivos.

La **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** es el máximo **organismo** planificador y rector del Sistema de inspección, **vigilancia y control** del **SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD** y del **RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD** y, en tal calidad, tiene a su cargo las acciones de planeación, organización, dirección y coordinación.

La Entidad controla las tarifas, la calidad del servicio, el manejo financiero, y tiene unos límites en el gasto médico y administrativo que estas empresas no pueden superar.

Tanto los **MINISTERIOS** como las **SECRETARIAS DE DESPACHO**, se encargan de las políticas que tiene como propósito "garantizar el acceso, optimizar el uso de los recursos y mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población". Además, establece tres ejes:

- En el eje de acceso, se destacan las estrategias de consolidación de las redes de prestación de servicios de salud, el mejoramiento de la capacidad resolutive en la prestación de servicios de baja complejidad y de urgencias, y el aumento de cobertura de aseguramiento a la población pobre y vulnerable.
- El eje de calidad está centrado en la adecuada implementación del sistema obligatorio de garantía de calidad y el fomento al desarrollo del talento humano.
- El eje de eficiencia, se refiere a la red de prestadores públicos de servicios de salud, de tal manera, que las estrategias se dirigen al mejoramiento de las condiciones de carácter estructural y funcional de estas instituciones para garantizar su viabilidad.

Es decir, propende por el mejoramiento del sistema de salud, pero no participan directamente en los procedimientos quirúrgicos y de atención médica, que

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Rad. 50001-33-33-007-2015-00202-01.

Demandante: NANCY SÁNCHEZ ESCOBAR

Demandado: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE- SECRETARIA DE SALUD, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, CAPRECOM EPS.

realizan las **ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIO DE SALUD ( Hospitales , IPS., etc.)**

Las **ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIO DE SALUD**, al tener **PERSONERIA JURIDICA** tienen la posibilidad de desarrollar actividades económicas de forma regulada y controlada y es la aptitud para ser sujeto de derechos y contraer obligaciones.

En el subitem, como quiera que el **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE**, no está llamado a responder por los supuestas deficiencias en los procedimientos médicos que realizaron al señor **DAGOBERTO RAMIREZ SANCHEZ (Q.E.P.D.)** en la **ESE HOSPITAL DE SAN JOSE DE GUAVIARE** y la **CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COPMUNICACIONES EPS-S CAPRECOM.**, serán los únicos responsables llamados a indemnizar a las víctimas por los hechos del 6 al 15, por haber tenido una intervención directa en el paciente, además, la **ESE HOSPITAL DE SAN JOSE DE GUAVIARE** es una Entidad pública descentralizada del orden departamental, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

A juicio de este Despacho, el alcance de la excepción por **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** a que hace referencia el artículo 180 del C.P.A.C.A., como aquella que corresponde resolver en la audiencia inicial, atina a la **LEGITIMACIÓN FORMAL** y no **A LA MATERIAL**, en principio, puesto que en aquellos casos en los cuales sea evidente que está configurada la **AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL**, nada impide que la misma debe ser declarada como excepción en audiencia inicial, honrando de esta forma los principios de economía y eficacia procesal.

La jurisprudencia del **CONSEJO DE ESTADO**, ha precisado que cuando existe una Entidad con autonomía y personería jurídica, que presta los servicios de salud, corresponde a aquella responder por las fallas que se presenten con ocasión de tal servicio, y no, a los Entes territoriales o demás Entidades que resulten demandadas en el mismo trámite, pues estas no estarían en el deber de

responder. En un caso similar al que nos ocupa, expreso<sup>2</sup>:

“(…)

Por su parte, esta Corporación<sup>3</sup> ha sostenido que la legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones.

Entendido así el concepto de legitimación en la causa, es evidente que cuando ella falte, bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada.

Así las cosas, en el caso de autos la parte actora solicitó que se declaren administrativa y patrimonialmente responsables a la Hospital Federico Lleras Acosta – Departamento del Tolima – Ministerio de la Protección Social de los perjuicios causados a la demanda con *“los hechos que da cuenta el capítulo primero ocurridos en el Centro Hospitalario, donde por causas ajenas a la demandante y negligencia del demandado, se extirparon órganos vitales para la fecundación futura de la demandante”*.

Al respecto, la Sala considera que las pretensiones de la demanda se fundamentan en la prestación del servicio de salud otorgado por el Hospital Federico Lleras Acosta, el cual fue creado por la Asamblea Departamental del Tolima mediante ordenanzas No. 086 y 007 del 28 de diciembre de 1994 y 21 de marzo de 1995 como una *“Empresa Social del Estado”, entendida como categoría especial de tercer nivel, entidad pública descentralizada del orden departamental, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativo”*. (Subrayado fuera de texto)

En razón de lo anterior, en el evento de encontrarse responsable administrativa y patrimonialmente, el Hospital Federico Lleras Acosta será el único llamado a indemnizar a las víctimas.

En consecuencia, la Sala declara la falta de legitimación en la causa por pasiva en el Departamento del Tolima y el Ministerio de la Protección Social (…)”

Visto lo anterior, no comparte este Juez colegiado los argumentos expuestos por la Jueza A Quo, como quiera que en virtud de los principios de celeridad, economía y eficacia procesal, en la audiencia inicial si resulta válido efectuar un análisis sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, cuando los elementos sean suficientes para acreditar la inexistencia de relación de la Entidad con el objeto de litigio, como en este caso el **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE – SECRETARIA DE SALUD**.

En consecuencia, se revocará la decisión de la Jueza A Quo y en su lugar se **DECLARA LA FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA a favor del DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE – SECRETARIA DE SALUD**.

<sup>2</sup> H. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C.C.P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA del 18 de mayo del 2017, exp. Con radicación No. 73001-23-31-000-2006-01328-01(36565)

<sup>3</sup> Sentencia del 23 de octubre de 1990. Expediente No. 6054.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la decisión tomada en audiencia inicial el 02 de agosto de 2017, proferida por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante la cual negó la excepción de **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA**, propuesta por el **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE – SECRETARIA DE SALUD**, dentro del proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia: declara **LA FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA** a favor del **DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE- SECRETARIA DE SALUD**.

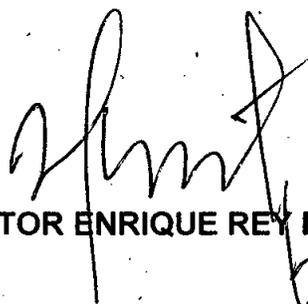
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase al Juzgado de origen, previo las **DESANOTACIONES** de Ley.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, mediante acta N° 50.-



**TERESA HERRERA ANDRADE**



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**



**NELCY VARGAS TOVAR**