



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2019 00216 00
M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JUAN CARLOS PRADA ROJAS
DEMANDADO: HOSPITAL DEPARTAMENTAL MANUEL ELKIN PATARROYO
E.S.E. LIQUIDADO sucesor procesal DEPARTAMENTO DEL
GUAINÍA, NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN
SOCIAL

Habiéndose corrido traslado de la digitalización del expediente en el aplicativo TYBA – JUSTICIA XXI WEB, mediante auto del 15 de octubre de 2020¹, debidamente notificado, sin que se manifestara inconsistencia alguna, se dispone continuar el trámite del presente asunto.

Ahora bien, por haber sido presentada dentro de la oportunidad legal, téngase por contestada la demanda por la NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL², quien aportó el poder otorgado en debida forma a la abogada ELSA VICTORIA ALARCÓN MUÑOZ, a quien se le reconoce personería como apoderada de aquél³.

Téngase por no contestada la demanda por el DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA como sucesor procesal del HOSPITAL DEPARTAMENTAL MANUEL ELKIN PATARROYO E.S.E. LIQUIDADO, a pesar de encontrarse vinculado en debida forma⁴.

Así las cosas, en atención a lo establecido en el inciso segundo del parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021⁵, el despacho se pronunciará frente a las excepciones formuladas por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL denominadas "*falta de legitimación en la causa por pasiva*" y "*Falta de integración de la Superintendencia Nacional de Salud*", bajo el entendido aceptado por esta corporación que la competencia de la sala sobre excepciones previas sería cuando su prosperidad conlleve a la terminación del proceso, pero porque en este caso la competencia se rige por el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

¹ Ver documento 50001233300020190021600_ACT_AUTO CORRE TRASLADO _15-10-2020 10.06.56 A.M.PDF, registrada en la fecha y hora 15/10/2020 10:07:06 A.M., consultable en el aplicativo Tyba, <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/firmConsulta>

² Pág. 114-130. Ver documento 50001233300020190021600_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-10-2020 5.41.32 P.M..PDF en la fecha y hora 05/10/2020 5:43:34 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

³ Pág. 131. *Ibidem*.

⁴ Pág. 112-113. *Ibidem*

⁵ "*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión*".

En principio debe señalarse frente a la excepción de falta de legitimación en la causa, que la misma no se encuentra enlistada en el artículo 100 del CGP⁶; sin embargo, en atención a que el Consejo de Estado ha señalado que se trata de una excepción que puede ser resuelta en la Audiencia Inicial o en la sentencia, dependiendo si el debate gira en torno a la legitimación de hecho o material, se procederá a analizar la misma.

Frente a esta clasificación de la legitimación, el Consejo de Estado⁷ ha indicado que:

"La legitimación en la causa es un presupuesto procesal derivado de la capacidad para ser parte, las personas con legitimación en la causa se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea como demandante o como demandado. La jurisprudencia de esta Corporación ha analizado dicho elemento desde dos dimensiones: la de hecho y la material. La primera, surge de la formulación fáctica y de la imputación presentada en la demanda, mientras que la segunda se deriva del análisis probatorio y pretende acreditar o desvirtuar la configuración de la responsabilidad atribuida a la parte demandada. El estudio de la legitimación material por pasiva tiene lugar en la sentencia.

En providencia reciente⁸, este Despacho explicó el alcance de la legitimación en la causa, de hecho y material, como se expone a continuación:

La legitimación de hecho se refiere a la relación procesal que se deriva de la pretensión formulada por el demandante respecto del demandado, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, activa u omisiva, que da lugar a que se incoe la pretensión, está legitimado de hecho por activa, y a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión resulta legitimado de hecho por pasiva, claro está, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

La legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado, independientemente de que dichas personas hayan demandado o hayan sido demandadas, razón por la cual debe estudiarse en la sentencia.

Frente a lo anterior, el tratadista Arias García considera:

"Lo anterior implicará que si se trata de falta de legitimación 'material', la misma no es posible decidirla y menos declararla en la audiencia inicial si lo que se pretende es que se exonere de responsabilidad a alguno de los demandados, siendo un asunto que debe resolverse en la sentencia, una vez recaudadas y estudiadas las pruebas solicitadas. La única ausencia de legitimación posible de resolver en la audiencia inicial es la de hecho"⁹.

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

⁶ "Artículo 100. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.

2. Compromiso o cláusula compromisoria.

3. Inexistencia del demandante o del demandado.

4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.

7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.

8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.

9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada".

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia del 10 de marzo de 2020. Rad: 08001-23-33-000-2016-00935-01 (63247). CP: María Adriana Marín.

⁸ Auto de 12 de noviembre de 2019, expediente 2014-01705-02(61153).

⁹ "ARIAS GARCÍA, Fernando. Derecho Procesal Administrativo, 3ª edición. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2018, p p. 302".

sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación en el proceso; por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo, en otras palabras, es un requisito para que exista un pronunciamiento de mérito sobre la relación jurídico - sustancial que es materia de juzgamiento. En ese orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el asunto.

En línea con lo expuesto, se concluye que en esta etapa del proceso, las entidades demandadas se encontrarán legitimadas para comparecer al proceso, en la medida de la atribución de responsabilidad efectuada por la parte actora en la demanda; su contribución en la producción del daño, será materia de estudio en la sentencia.”.
(Subraya fuera de texto original)

En el presente asunto, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el señor JUAN CARLOS PRADA ROJAS demanda al DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA como sucesor procesal del HOSPITAL DEPARTAMENTAL MANUEL ELKIN PATARROYO E.S.E. liquidado y a la NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, solicitando se declare la nulidad del Oficio No. SSDD-0295 del 04 de mayo de 2019¹⁰ proferido por la Secretaría de Salud y Seguridad Social del Departamento del Meta, mediante el cual niegan las pretensiones del ahora demandante.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se declare la existencia de la relación laboral entre éste y la extinta entidad desde el 14 de marzo de 2014 al 16 de abril de 2016, así como que el demandante recibía a título de salario mensual la suma aproximada de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$35.000.000) por sus servicios prestados en ejercicio de la función de Médico Especialista en Ginecología y Obstétrica.

También solicita que se condene como solidariamente responsables frente al pago de las condenas al DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA en calidad de sucesor de la extinta E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL MANUEL ELKIN PATARROYO, y a la NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL en calidad de responsable de la asignación de recursos mediante FONSAET, al pago de las prestaciones sociales por concepto de auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, prima de servicios, vacaciones y demás emolumentos de orden laboral por los valores pretendidos en el escrito de la demanda para cada uno.

Ahora bien, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL sustenta la falta de legitimación en la casusa por pasiva en que, dentro del marco de las funciones asignadas al Ministerio, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 4107 de 2011, no se encuentra prevista la de asumir las obligaciones o funciones de las Empresas Sociales del Estado, pues en virtud de la descentralización administrativa, tales autoridades tienen autonomía administrativa y patrimonio independiente.

¹⁰ Pág. 63-69. Ver documento 50001233300020190021600_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-10-2020 5.41.32 P.M..PDF en la fecha y hora 05/10/2020 5:44:34 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

Asimismo, sostuvo que de los hechos expuestos resulta claro que las actuaciones que son fundamento de la solicitud de conciliación, se derivan de actuaciones de la citada entidad hospitalaria. En esta misma línea, indica que la jurisprudencia y la doctrina han sostenido que, para atribuir un resultado a una persona, ya sea natural o jurídica, como consecuencia de su acción, es indispensable definir si aquel aparece ligado a ésta por una relación de causa y efecto, no simplemente desde el punto de vista fáctico sino jurídico, y así las cosas, que ninguna actuación fue desplegada por esa cartera relacionada con los hechos del líbello de la demanda por lo que no existe legitimación en la causa por pasiva de este Ministerio en el presente proceso.

Igualmente, en cuanto a esta excepción, resalta que no existe relación laboral, contractual ni de ninguna otra índole que suponga asumir por parte de ésta, responsabilidades por los actos desarrollados por parte de la E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL MANUEL ELKIN PATARROYO, toda vez que es esta última quien las ejerce con total autonomía e independencia.

Por último, respecto a los recursos del FONSAET, advirtió que el objeto de la asignación por un valor de \$7.715.309.342 a la entidad hospitalaria, mediante la Resolución No.5321 de 2015, no fue otro al de restablecer su solidez económica y financiera para asegurar la continuidad de la prestación del servicio, sin que ello implique que, con ocasión de esta asignación, la entidad es garante del pago de acreencias laborales y demás emolumentos pretendidos.

Ahora, teniendo en cuenta que la parte demandante pide se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL a pagar solidariamente las prestaciones sociales pretendidas en calidad de responsable de la asignación de recursos mediante FONSAET (Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud), y, lo que alega como defensa la entidad demandada es la falta de legitimación en la causa por pasiva desde su esfera material, no es la etapa inicial del proceso el momento de decidir tal excepción, sino en la sentencia.

Por otro lado, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL propone "Falta de integración de la Superintendencia Nacional de Salud" que, aunque en principio su título no corresponde taxativamente al numeral 9º del artículo 100 del CGP, la misma si se sustenta en la falta de litisconsorcio necesario e integración del contradictorio, pues indica una evidente necesidad de vincular al trámite a la Superintendencia Nacional de Salud, toda vez que mediante Resolución No. 1201 del 26 de abril de 2016 ordenó la toma de posesión inmediata de la E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL MANUEL ELKIN PATARROYO liquidado.

Pues bien, el Alto Tribunal Administrativo ha indicado:

(...) Existe litisconsorcio necesario cuando hay pluralidad de sujetos en calidad de demandante (litisconsorcio por activa) o demandado (litisconsorcio por pasiva) que están vinculados por una única relación jurídico sustancial. En este caso y por expreso mandato de la ley, es indispensable la presencia dentro del litigio de todos y cada uno de ellos, para que el proceso pueda desarrollarse, pues cualquier decisión que se tome dentro de éste puede perjudicar o beneficiarlos a todos. (...) ¹¹

Así las cosas, se concluye que esta figura procesal es la forma de integrar todo el contradictorio, en aquellos casos que por mandato de la ley o por la naturaleza del litigio, necesita la comparecencia obligatoria y absoluta de todos, quienes por su injerencia en la producción del acto o en la relación jurídica sustancial, deben soportar las consecuencias de la sentencia.

Ahora, si bien la Resolución 1201 del 26 de abril de 2016¹² ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención para liquidar a la E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL MANUEL ELKIN PATARROYO por un plazo de 12 meses, también es cierto que mediante el mismo acto administrativo se dispuso designar un agente especial liquidador de la entidad hospitalaria, por tanto, los actos y contratos suscritos por éste, son en nombre y representación de la ESE, siendo un particular sometido al régimen de los auxiliares de la justicia ejerciendo funciones públicas transitorias de manera autónoma y bajo su inmediata responsabilidad¹³.

En este mismo hilo, el demandante en el libelo de la demanda "vigésimo quinto" expuso que mediante Resolución 0568 del 26 de abril de 2017, el agente especial liquidador realizó la entrega formal de la entidad al ente territorial del Departamento del Guainía, por lo que, conforme al artículo 68 del CGP las decisiones que afectan a la extinta entidad hospitalaria deben ser asumidas por su sucesor procesal, es decir, este último en mención, pues el artículo 40 del Decreto 1922 de 1994, es claro en mencionar que "La intervención no implica en ningún caso responsabilidad patrimonial de la Nación respecto de las obligaciones civiles, comerciales o laborales de la entidad intervenida", razón por la cual no resulta válida la vinculación de la SUPERINTENCIA DE SALUD, comoquiera que en caso de proferirse una sentencia condenatoria en contra de las demandadas, dicha condena no afectaría sus intereses, ni los efectos de la sentencia le serían extensibles a dicha Superintendencia.

En consecuencia, en atención a que no se cumplen con los presupuestos exigidos, se declara no probada la excepción de falta de integración de la Superintendencia Nacional de Salud, propuesta por la apoderada del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

¹¹ Sentencia del 23 de febrero de 2012, radicado 05001-23-26-000-1994-00558-01(20810), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B" C.P. Ruth Stella Palacio Correa.

¹² Pág. 146-153. Ver documento 50001233300020190021600_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-10-2020 5.41.32 P.M..PDF en la fecha y hora 05/10/2020 5:43:34 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

¹³ Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, ver artículos 295 numeral 6 y 9, 291 numeral 6 y 294.

Ejecutoriada este auto, regrese el expediente al despacho para disponer lo que corresponda.

NOTIFÍQUESE.

Firmado Por:

**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 005 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE
VILLAVICENCIO-META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

108d68cf27a1c2023d18850392e8f71b59892afaaf8d858c63e38a19352e18a8

Documento generado en 17/02/2021 05:35:06 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**