



**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013).

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: 70-001-33-33-003-2012- 00015-01
Demandante: ROBERTO CARLOS AGUAS PATERNINA Y OTROS
Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – EPS COOSALUD –
MUNICIPIO DE OVEJAS – CENTRO DE SALUD DE OVEJAS
E.S.E.
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA.

I. OBJETO DE DECISIÓN:

Se entra en esta oportunidad a hacer el estudio referido al recurso de apelación que interpusiera el demandante frente a la decisión del juez de instancia anterior, al declarar probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la demandada Municipio de Ovejas, (Sucre), la cual se profirió en la audiencia inicial celebrada el día diecinueve (19) de marzo del presente año 2013.

2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

La parte demandante, fundamenta el presente recurso, en sus manifestaciones de desacuerdo con la decisión de la Juez de primera instancia, al desvincular de las presentes actuaciones, al Municipio de Ovejas, (Sucre). Específicamente, pretende con su argumentación el apoderado del actor, dejar sentado, que sí existe legitimación en la causa por pasiva, porque esta entidad territorial, está llamada a responder solidariamente de los hechos, junto con la demandada Coosalud EPS por mandato legal; sin expresar cual es.

Aclara esta sala que se resolverá el recurso con los argumentos expresados por el recurrente cuando la Juez de primera instancia le dio la palabra a las partes para que manifestaran si estaban de acuerdo con su decisión de declarar probadas las excepciones propuestas de Falta de Legitimidad por Pasiva, luego de que profiriera el auto correspondiente, seguidamente el apoderado de la parte demandante manifiesta

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-003- 2012- 00015- 01
DEMANDANTE:	ROBERTO CARLOS AGUAS PATERNINA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL – EPS COOSALUD – MUNICIPIO DE OVEJAS – ESE DE OVEJAS.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA:	PRIMERA

que apela¹, sustentando de inmediato su recurso, pero no sustentándolo técnicamente, lo que podría llevar a una declaratoria de desierto del mismo, pero en aras a garantizar el principio de la doble instancia y como quiera que hay unos argumentos que lo sustentan, se resolverá sobre ellos.

Esta observación se hace para que en el futuro las partes corrijan estos errores y evitar consecuencias adversas por la falta de técnica adecuada del recurso.

III. CONSIDERACIONES:

3.1. COMPETENCIA.

En primer lugar, este despacho manifiesta que es competente para decidir en Sala Unitaria este recurso, por cuanto el asunto objeto de apelación no está consagrado en los primeros cuatro numerales del artículo 243 del CPACA, que son las que decide la Sala de Decisión plural, por lo que se procede de conformidad.

3.2. ASPECTOS PROCESALES.

Quiere empezar esta Sala Unitaria, por clarificar, que en virtud al principio de la reformatio in pejus, solo se limitará a estudiar la alzada frente a lo expuesto por el recurrente, en cuanto a su inconformidad por la exclusión del Municipio de Ovejas, como una de las demandadas. No estudiará la misma excepción de falta de legitimación en la causa pasiva que también se declaró probada frente a los Litisconsortes Ministerio de la Protección Social (hoy Salud), ESE Centro de Salud de Ovejas, ya que frente a estas decisiones hubo silencio por parte del apelante.

Esta instancia observa que el objeto de la Litis gira en torno, a establecer si la demandada, Municipio de Ovejas, Sucre, debe permanecer vinculada en condición de demandada, a las presentes actuaciones, que tienen como fin la indemnización por la muerte de la menor Danith Aguas Hernández, quien era hija y hermana de los demandantes, ocasionada por la no realización de una cirugía cardiovascular, manifestando el actor, que pese a haber sido solicitada con mucha antelación a las demandadas para su autorización, esto nunca sucedió, razón por la que las demás demandadas señalan, que la única responsable de estos hechos, resulta ser la demandada COOSALUD E.P.S., como quiera que era la EPS, a la que se encontraba afiliada la menor fallecida y la que en últimas, era la obligada a autorizar la mencionada cirugía.

¹ Minuto 22:56 del CD contentivo de la audiencia.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-003- 2012- 00015- 01
DEMANDANTE:	ROBERTO CARLOS AGUAS PATERNINA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL – EPS COOSALUD – MUNICIPIO DE OVEJAS – ESE DE OVEJAS.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA:	PRIMERA

Como quiera que el apelante, manifiesta que por mandato de ley el Municipio de Ovejas, es responsable del servicio de salud, se hace necesario traer a colación la normatividad que existe al respecto. En la ley 715 de 2001, específicamente en su artículo 44, numerales 44.2.1., 44.2.2 y 44.2.3., que en materia de distribución de competencias en salud deja precisado:

“Artículo 44. *Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:*

44.2.1. Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.

44.2.2. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.

44.2.3. Derogado por el art. 5, Decreto 132 de 2010, a partir del 1 de abril de 2010. Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías”.

De lo transcrito, se puede colegir, que los Municipios, como entes territoriales, no resultan simples convidados de piedra, a la hora de la prestación material y efectiva de los servicios de salud a los usuarios de su respectiva jurisdicción, pues si bien, para el caso que nos ocupa, manifiesta el Municipio de Ovejas, Sucre, no ser responsable o no estar legitimado para comparecer a estas actuaciones en calidad de demandado, bajo el argumento de no ser esta entidad, quien preste directamente los servicios de salud, alegando que esta carga estaría dada exclusivamente para las EPS, todo este precepto queda revaluado, al presentar contradicción con lo normado y antes enunciado, pues se establece que es el Municipio un garante, que se desempeña como dice el texto transcrito, haciendo un seguimiento directo en la prestación del mismo, siendo específico para el nivel subsidiado de la población pobre y vulnerable. A estos entes les está dado la celebración de contratos en dicho régimen, además deben realizar control sobre dichos contratos.

Sobre la legitimación en la causa, se ha pronunciado entre otros, nuestra Corte Constitucional, la cual ha venido sosteniendo, que esta figura jurídica, se constituye en un verdadero presupuesto de la sentencia que le pone fin al proceso, implicando la aptitud que debe reunir un sujeto para fungir como demandante o como demandado, dependiendo de la situación en la que se encuentre y de la relación que comporte con los hechos y aspectos facticos de la demanda. En este sentido se ha pronunciado en Sentencia T-1001 de 2006, siendo Magistrado Ponente el Doctor Jaime Araujo Rentería, en donde textualmente señaló:

(“...”).

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-003- 2012- 00015- 01
DEMANDANTE: ROBERTO CARLOS AGUAS PATERNINA
DEMANDADO: MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL – EPS COOSALUD – MUNICIPIO DE OVEJAS – ESE DE OVEJAS.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: PRIMERA

“En relación con la falta de legitimidad por pasiva, esta Corporación en la Sentencia T-416/97 M.P. José Gregorio Hernández, dijo lo siguiente:

“2.1. La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. En resumen, la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo.

La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material.

(“...”)

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, siendo Consejero Ponente el doctor MAURICIO FAJARDO GOMEZ, en sentencia de fecha veintiocho (28) de julio de dos mil once (2011) con Radicación número 52001-23-31-000-1997-08625-01(19753), en lo referente a la legitimidad en la causa, ha manifestado:

(“...”).

“2.1.- La legitimación en la causa.

Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquella, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado².

Clarificado, entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa³. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, 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, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez, expediente No. 13356.

³ Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178).

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-003- 2012- 00015- 01
DEMANDANTE: ROBERTO CARLOS AGUAS PATERNINA
DEMANDADO: MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL – EPS COOSALUD – MUNICIPIO DE OVEJAS – ESE DE OVEJAS.
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA: PRIMERA

hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas⁴. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala,

«[L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal.

*La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —**modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante**— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.*

La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado» (negritas en el texto original, subrayas fuera de él)⁵.

Así pues, toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante —legitimado en la causa de hecho por activa— y demandado —legitimado en la causa de hecho por pasiva— y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores⁶.

En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

⁶ A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-003- 2012- 00015- 01
DEMANDANTE:	ROBERTO CARLOS AGUAS PATERNINA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL – EPS COOSALUD – MUNICIPIO DE OVEJAS – ESE DE OVEJAS.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA:	PRIMERA

sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra⁷. De manera ilustrativa, así lo ha explicado la Sala:

«La legitimación ad causam material 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. Ejemplo:

- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si

- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente.

Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda»⁸.

En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de

“... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada”⁹.

(“...”).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452). En similar sentido y complementando lo dicho en el texto, se ha afirmado lo siguiente: “La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo -no el procesal-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Expediente 13.356. Puede verse, en la misma dirección, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006); Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03263-01(15352).

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del quince (15) de junio de dos mil (2000); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 10171.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 1º de marzo de 2006, Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez, expediente No. 13764.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-003- 2012- 00015- 01
DEMANDANTE:	ROBERTO CARLOS AGUAS PATERNINA
DEMANDADO:	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL – EPS COOSALUD – MUNICIPIO DE OVEJAS – ESE DE OVEJAS.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
INSTANCIA:	PRIMERA

3.3. CASO CONCRETO.

Revisado el acápite de pruebas de la demanda, se aprecia, que la demanda va dirigida, contra la EPS COOSALUD y según el dicho del apoderado actor en su recurso, contra el Municipio de Ovejas, Sucre, habida cuenta que la menor fallecida hija y hermana de las demandantes, se encontraba afiliada en seguridad social a la primera señalada, entidad esta que corresponde a una EPS, del régimen subsidiado.

La A-quo, decide darle prosperidad a la excepción propuesta por el Municipio de Ovejas, referida a la falta de legitimidad por pasiva, porque no existe la prueba a que hace referencia el hecho número cinco de la demanda, consistente en los requerimientos que se le hicieron a los funcionarios de la Alcaldía de ese ente territorial; sin embargo por mandato legal existe una obligación de esta naturaleza que lo obliga a comparecer tanto de hecho como material a este proceso, solo que después que se acopie todo el acervo probatorio se determinará si existe lugar a imputarle responsabilidad al mismo pero, de que legalmente esté obligado a cumplir un papel dentro de la prestación del servicio de salud en su jurisdicción, no hay duda, eso es suficiente para soportar la carga de estar vinculado a este proceso.

De todo lo dicho, en las consideraciones, encuentra este Tribunal, que legalmente el Municipio de Ovejas, guarda una relación con los hechos en cuanto a su obligación de garante de la prestación de los servicios de salud, específicamente para el régimen subsidiado, pues no solo le está dado contratar con dichas EPS, sino que debe vigilar la debida ejecución de dichos contratos, en consecuencia, esta llamada a fungir como demandada en estas actuaciones, asistiéndole razón al apelante, cuando manifestó que las razones de su vinculación al proceso eran de orden legal; por lo que se revocará la decisión que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa frente al Municipio de Ovejas (Sucre), proveído emitido en audiencia pública inicial el día 19 de marzo de 2013 por la Juez Tercera Administrativa del Circuito de Sincelejo con funciones orales.

En razón a lo antes expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: Revocar el proveído emitido en audiencia pública inicial el día 19 de marzo de 2013 por la Juez Tercera Administrativa del Circuito de Sincelejo con funciones orales, en la cual se declaró probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Ovejas (Sucre), por lo expuesto en la parte motiva de este auto.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se tendrá como demandado para las presentes actuaciones, al Municipio de Ovejas, Sucre, junto con COOSALUD EPS, de conformidad con lo expresado en esta providencia.

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:

70-001-33-33-003- 2012- 00015- 01
ROBERTO CARLOS AGUAS PATERNINA
MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL – EPS COOSALUD – MUNICIPIO DE OVEJAS – ESE
DE OVEJAS.
REPARACIÓN DIRECTA
PRIMERA

TERCERO: Una vez notificado el presente proveído, devuélvase al despacho de origen para lo de su incumbencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado