

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, \_\_\_\_\_

Auto Interlocutorio No. \_\_\_\_\_.

**MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
EXPEDIENTE:	76147-33-33-001-2017-00434-01
DEMANDANTE:	ALBA LUCIA OCHOA GARCÍA
DEMANDADO:	NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL – SUPERINTENDENCIA DE SALUD – DEPARTAMENTO DEL VALLE sucesor procesal de la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE CARTAGO LIQUIDADO
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO POR FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA – CONFIRMA

**I. OBJETO DE LA DECISION**

Se procederá a resolver el recurso de apelación propuesto por la parte demandada contra el auto interlocutorio proferido en el transcurso de la audiencia inicial de fecha 7 de noviembre de 2019, por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cartago, que declaró no probadas las excepciones de caducidad y falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud y la Protección Social y de la Superintendencia Nacional de Salud.

**II. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA y actuando a través de apoderado judicial, Alba Lucía Ochoa García demandó a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social – Superintendencia de Salud – Departamento del Valle y ESE Hospital Departamental de Cartago en Liquidación y solicitó<sup>1</sup> se declare la nulidad parcial de la Resolución nro. 237 del 5 de abril de 2017 y el acto administrativo del 30 de mayo de 2017, mediante los cuales fue negada la indemnización por retiro injusto al demandante. A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare a las entidades demandadas responsables de las obligaciones derivadas de la declaratoria de nulidad de los actos enjuiciados, así como de los perjuicios a ella causados.

**III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:**

En audiencia inicial del 7 de noviembre de 2019<sup>2</sup>, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cartago declaró no probadas las excepciones de caducidad y de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Salud.

<sup>1</sup> Ver folios 20-22.

<sup>2</sup> Ver folios 216-218.



Respecto a la excepción de caducidad, adujo que la demanda fue presentada oportunamente el 16 de noviembre de 2017. Explicó que el oficio del 30 de mayo de 2017, a través del cual fue resuelto el recurso de reposición, fue notificado el 14 de junio de 2017 y el término de caducidad se suspendió durante el agotamiento de la conciliación prejudicial, desde el 28 de septiembre de 2017 hasta el 31 de octubre de 2017, venciendo de tal modo el plazo para presentar la demanda el 17 de noviembre de 2017.

En cuanto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, adujo que la supresión del cargo del demandante se dio bajo la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud, razón por la cual, inicialmente, no es una entidad ajena al proceso de la referencia y que no puede descartarse de entrada al proceso del Ministerio de Salud, debido a la injerencia de sus funciones institucionales referentes a la autorización y ajuste de las políticas estatales en materia laboral frente a las personas vinculadas a los entes públicos prestadores del servicio de salud.

#### IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social interpuso recurso de apelación, bajo el argumento que existen decisiones emitidas en procesos de similares características a éste, en los que el Tribunal Administrativo del Valle declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta, cuyo sustento hace alusión a que la función de vigilancia de los entes territoriales prestadores del servicio de salud no está en cabeza de ese Ministerio.

Por su parte, la apoderada judicial de la Superintendencia Nacional de Salud coadyuvó el recurso impetrado por el Ministerio de Salud y Protección Social e hizo énfasis en la autonomía que tienen los agentes liquidadores en los procesos de liquidación.

Frente a la decisión de declarar no probada la excepción de caducidad, manifestó no estar de acuerdo por considerar que el plazo para presentar la demanda, contado a partir de la fecha en que fue notificado el oficio del 30 de mayo de 2017, esto es, el 14 de junio de 2017, y teniendo en cuenta el lapso durante el cual se agotó el trámite de conciliación, venció el 10 de noviembre de 2017<sup>3</sup>.

#### V. CONSIDERACIONES:

##### 5.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación presentado contra la providencia de primera instancia.

##### 5.2. Problema Jurídico

El asunto que se discute se contrae a establecer:

- En el *sub examine* ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad
- ¿La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia

<sup>3</sup> CD obrante a folio 115.



Nacional de Salud, se encuentran legitimadas por pasiva dentro del presente asunto?

Para resolver los problemas jurídicos planteados, es pertinente realizar un recuento normativo y jurisprudencial acerca de la procedencia del recurso de apelación, la caducidad y la falta de legitimación en la causa de hecho y material, así como el momento procesal oportuno para que el Juzgador se pronuncie con relación a los tipos de legitimación establecidos, para luego aplicarlo al caso concreto.

### 5.3. Marco Normativo y Jurisprudencial

Para efectos de la decisión el Despacho tiene en cuenta las siguientes disposiciones legales y pronunciamiento judiciales.

El artículo 244 de la Ley 1437 regula el trámite del recurso de apelación contra autos y consagra lo siguiente:

*“ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma.*

*De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.*

*2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.*

*3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.*

*4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.*

Por otro lado, se analiza como cuestión previa la procedibilidad del recurso de apelación.

El artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, estableció lo siguiente en el numeral 6º:

*“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:*

*(...)*

*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.*

*(...)*

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

• **Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

El artículo 164 numeral 2 literal d) del CPACA, en relación con la oportunidad para presentar la demanda del medio de nulidad y restablecimiento del derecho, prevé:

**“Artículo 164.** Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad;

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.;

(...)”

Esta institución jurídica se estableció por el Legislador como una forma de lograr la seguridad jurídica que propende por el interés general, la cual es de obligatoria observación y aplicación por el juzgador al momento de admitir la demanda.

Respecto de la caducidad, el Consejo de Estado en reciente jurisprudencia manifestó<sup>4</sup>:

*“(...) 18. En primer lugar, es preciso señalar que la caducidad ha sido definida por la doctrina como «un fenómeno procesal en virtud del cual, por el solo transcurso del tiempo sin que se haya hecho de uso de la acción judicial, se pierde para el administrado, la posibilidad de demandar el acto administrativo en la vía jurisdiccional.»<sup>5</sup> De tal manera, para su ocurrencia, solo se requiera la concurrencia de dos supuestos: el transcurso del tiempo y la omisión en el ejercicio de la acción.*

*19. La Corte Constitucional en la sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001<sup>6</sup>, al resolver una acción pública de inconstitucionalidad por la cual se demandó parcialmente el numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, en lo relativo a la caducidad, esa corporación indicó que dicho fenómeno jurídico fue contemplado por el legislador por razones de seguridad jurídica e interés general, en los siguientes términos:*

*« [...] La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.»*

*(...)21. De lo anterior, se tiene que la demanda ejercida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es oportuna cuando se presenta dentro del término de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo acusado, según el caso, salvo las excepciones establecidas en la ley<sup>7</sup>(...)”*

<sup>4</sup>Consejo de Estado, Sección segunda-Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia del 02 de mayo de 2019, radicación 08001-23-33-000-2017-01129-01(5192-18).

<sup>5</sup>PALACIO HINCAPIÉ, Juan Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. Novena edición. Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Enero de 2017. PP. 137.

<sup>6</sup>M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>7</sup>«ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

VoBo Secretario  
ACH



Ahora bien, es menester señalar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009, la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de caducidad. La referida norma preceptúa lo siguiente:

*“Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta: a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero. En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente. La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada. Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción”.*

#### • Legitimación en la Causa

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la legitimación 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 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.

Del mismo modo el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha precisado que 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 demandadas. Por tanto, la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerva la pretensión procesal en su contenido como sí lo hace una excepción de fondo.

En ese orden de ideas, cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones elevadas en la demanda 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.

De esa forma se pronunció en las siguientes providencias:

1.- Auto del 20 de septiembre de 2018, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, dentro del Proceso Radicación número: 54001-23-33-000-2017-00468-01 (61733), Actor: HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ,

---

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

(...))

VoBo Secretario  
ACH



Demandado: MARIALENA GALINDO MARQUEZ Y OTROS, de la cual se destaca lo siguiente:

#### **"LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA"**

*Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sección 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 aquélla, 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 demandado<sup>8</sup>.*

*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 causa<sup>9</sup>.*

*La legitimación 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 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 demandadas<sup>10</sup>. 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)<sup>11</sup>.*

8 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.

9 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).

10 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.

11 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.



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, porque resultaron perjudicadas o 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 actores<sup>12</sup>.

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 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 otra<sup>13</sup>. 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.

12 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.

13 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).



*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»<sup>14</sup>.*

*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”<sup>15</sup>. (...)”<sup>16</sup>*

Igualmente puede citarse la providencia del 7 de septiembre de 2018, proferida por la misma sección, Subsección B, con ponencia de la Magistrada LUZ STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO, dentro del proceso con radicación No. 25000-23-31-000-2007-00495-01(42464), Actor: FACTOR GROUP COLOMBIA S.A., Demandado: ECOPETROL S.A., de la cual se destaca lo siguiente:

***“De la legitimación en la causa***

*14.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha definido que respecto de la legitimación en la causa, existen dos clases a saber: i) la de hecho que se refiere al actuar en el proceso como demandante o demandado, cuando se ha iniciado en ejercicio del derecho de acción, en razón de la pretensión procesal y ii) la material, que corresponde a la participación o vínculo entre las personas –sean parte o no del proceso- con la ocurrencia de los hechos que dieron origen a la demanda, esto es, los titulares de las relaciones jurídico sustanciales, por lo que puede suceder que quien está legitimado de hecho puede no estarlo materialmente. Sobre este tópico, se ha establecido<sup>17</sup>:*

*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 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 formula 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 otra<sup>18</sup>. De manera ilustrativa, así lo ha explicado la Sala:*

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 1° de marzo de 2006, Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez, expediente No. 13764.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de abril de 2009, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, expediente No. 16837.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de mayo de 2016, expediente n.º 37434, C.P.: Hernán Andrade Rincón.

<sup>18</sup> [25] 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





*«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»<sup>19</sup>.*

*14.2. Es del caso advertir que la ausencia de legitimación en la causa no inhibe al juzgador para pronunciarse de mérito, en consideración a que ésta es un elemento de la pretensión y no de la acción, motivo por el cual, no se relaciona con un aspecto puramente procesal sino sustancial del litigio<sup>20</sup>. De esta manera, cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones elevadas en la demanda 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”.*

#### **5.4. CASO CONCRETO**

De conformidad con el artículo 328<sup>21</sup> del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306<sup>22</sup> del CPACA, se procederá a resolver los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de la parte demandada, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en los recursos interpuestos.

Frente al recurso de apelación interpuesto contra la decisión de declarar no probada la excepción de caducidad del medio de control, este juzgador considera que ésta se encuentra ajustada a derecho, por las razones que se exponen a continuación:

---

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).

19[26] 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.

<sup>20</sup> Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2010, 70001-23-31-000-1995-05072-01(17720), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>21</sup> ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

<sup>22</sup> ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

- El acto administrativo demandado, contenido en el oficio del 30 de mayo de 2017<sup>23</sup>, a través del cual fue resuelto el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución nro. 237 del 5 de abril de 2017, fue notificado el 14 de junio de 2017<sup>24</sup>, por manera que el término de 4 meses establecidos en la ley como plazo máximo para hacer uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, comenzó a correr a partir del 15 de junio de 2017.
- 18 días antes de que venciera el aludido plazo de 4 meses, la parte demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial, el 28 de septiembre de 2017; trámite que finalizó el 31 de octubre de 2017<sup>25</sup>.
- La oportunidad para presentar la demanda venció el 18 de noviembre de 2018. Luego, el medio de control fue ejercido oportunamente el 16 de noviembre de 2017<sup>26</sup>.

En lo que respecta al recurso de apelación interpuesto por la Superintendencia de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, es menester señalar que el alcance de la excepción por falta de legitimación en la causa a que hace referencia el artículo 180 del CPACA, 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.

Ahora bien, en el escrito de demanda puede verificarse que no se endilgaron cargos frente al ejercicio de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud conforme lo establecen los artículos 2 y 3 del Decreto 2462 de 2013<sup>27</sup>, concordante con el artículo 39 de la Ley 1122 de 2007<sup>28</sup> y el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011<sup>29</sup>. También, se evidencia que quien profirió el acto del cual se pretende la nulidad fue el Agente Especial Liquidador del Hospital Departamental de Cartago E.S.E. en liquidación.

<sup>23</sup> Folios 51-53.

<sup>24</sup> Folio 54.

<sup>25</sup> Folios 65-66.

<sup>26</sup> Folio 68.

<sup>27</sup> ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS. Los objetivos de la Superintendencia Nacional de Salud son los señalados en el artículo 39 de la Ley 1122 de 2007 y en las normas que la modifiquen o adicionen.

ARTÍCULO 3o. ÁMBITO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. **Corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud, ejercer inspección, vigilancia y control** respecto de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud enunciados, entre otros, en los artículos 121 y 130 de la Ley 1438 de 2011 o las demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

<sup>28</sup> Artículo 39º.- Objetivos de la Superintendencia Nacional de Salud. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, desarrollará, además de los señalados en otras disposiciones, los siguientes objetivos:

a. Fijar las políticas de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

<sup>29</sup> ARTÍCULO 121. **SUJETOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.** Serán sujetos de inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud:

121.1 Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, (...)

121.2 Las Direcciones Territoriales de Salud en el ejercicio de las funciones que las mismas desarrollan en el ámbito del sector salud, (...)

121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos. (...)

VoBo Secretario  
ACH



Conforme a lo anterior, se concluye que no le asiste legitimación por pasiva de hecho a la Superintendencia Nacional de Salud dentro de la presente demanda, teniendo en cuenta que las pretensiones tienen como sustento un acto administrativo que no fue proferido por dicha entidad y éstas no están encaminadas a endilgar responsabilidad alguna frente a las funciones de inspección, vigilancia y control a su cargo.

Frente al Ministerio de Salud, se tiene que el artículo 1º del Decreto 4107 de 2011<sup>30</sup> establece que éste tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud. Siendo ello así, dicha entidad es la encargada de la política pública en materia de salud a nivel nacional, más no tiene entre sus funciones la vigilancia de los hospitales territoriales, como tampoco de estas entidades cuando han sido objeto de intervención forzosa por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. Las responsabilidades del Ministerio de Salud frente al proceso de liquidación de entes territoriales de salud como el Hospital de Cartago E.S.E., corresponde a la ejecución de los recursos asignados al Departamento, conforme se puede extraer de los artículos 3 y 12 de la Resolución 5929 de 2014<sup>31</sup>. Por tanto, en el caso que nos ocupa, no se evidencia una relación procesal directa entre la actora y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Conforme lo ha precisado el Consejo de Estado, no es suficiente con que se le endilguen imputaciones generales a entidades, para considerar que las mismas se encuentran legitimadas en la causa. Para ello se requiere que las imputaciones que se imputan guarden una relación fáctica, jurídica y directa con los hechos y las pretensiones de la demanda.

Como quiera que en el presente caso las pretensiones tienen como sustento el presunto daño generado por la expedición de un acto administrativo emitido por el Agente Especial Liquidador del Hospital Departamental de Cartago E.S.E. en liquidación, quien actuó autónomamente por ser el representante legal de dicha entidad, el Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud no se encuentran legitimadas en la causa por pasiva, por ausencia de relación procesal.

En consecuencia, se

<sup>30</sup> ARTÍCULO 1º. Objetivos. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, (...)

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

<sup>31</sup> Resolución 5929 de 2014 del Ministerio de Salud

Artículo 3. Asignación de los recursos del FONSAET. Los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET, se asignarán por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, (...)

Artículo 12. Responsabilidades. (...)

12.3. Por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

12.3.1. Revisará que los documentos presentados por la entidad departamental o distrital de salud, que soportan los giros a la cuenta de "Otros Gastos en Salud - Inversión", a los encargos fiduciarios y a los beneficiarios finales, se encuentren completos y correspondan (...)

12.3.2. Girará los recursos asignados a la cuenta de "Otros Gastos en Salud - Inversión". (...)



### RESUELVE:

**PRIMERO. – CONFIRMAR** la decisión de declarar no probada la excepción de caducidad, tomada por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cartago en audiencia inicial del 7 de noviembre de 2019 por las razones expuestas en este proveído.

**SEGUNDO.- REVOCAR** la decisión de declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, tomada en audiencia inicial del 7 de noviembre de 2019, por las razones expuestas en este proveído. En su lugar, disponer la desvinculación de dichas entidades, por no encontrarse legitimadas por pasiva para actuar en este proceso.

**SEGUNDO. - Ejecutoriada** la presente providencia envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**  
Magistrado