

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente:	CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Radicación:	25000-23-41-000-2021-01052-00
Demandante:	HOSPITAL UNIVERSITARIO CLÍNICA SAN RAFAEL
Demandado:	CAFESALUD E.P.S. LIQUIDADA – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTRO
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto:	RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS Y/O MIXTAS

El despacho procede a decidir sobre las excepciones previas y/o de carácter mixto propuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social.

I. ANTECEDENTES

1. Excepciones propuestas.

El Ministerio de Salud y Protección Social, en su escrito de contestación de demanda, formuló como excepciones: “*falta de legitimación en la causa por pasiva; inexistencia de relación jurídica sustancial; inexistencia de la solidaridad entre entidades y el ministerio de salud y protección social*”, las cuales fueron sustentadas, en síntesis, de la siguiente manera:

1.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva.

“(…) En el asunto sub examine los presuntos hechos se relacionan con una serie de actos administrativos expedidos en el curso de un proceso de liquidación forzosa administrativa adelantado por la Superintendencia Nacional de Salud, respecto del cual el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene ninguna clase de injerencia.

No le corresponde a este ente ministerial asumir una responsabilidad derivada de decisiones de tipo administrativo expedidas por una entidad de carácter técnico adscrita al mismo, en razón a que esta última goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, lo que le permite un ejercicio libre de sus facultades legales y constitucionales, así como la asunción de sus responsabilidades.

(…)

Así las cosas, considerando que el Ministerio de Salud y Protección Social no participa en forma alguna en el proceso de liquidación forzosa administrativa de la EPS CAFELSALUD S.A., esto es, la toma de posesión del mencionado ente, el nombramiento del liquidador, o la negativa al pago de algún crédito; no existe imputación jurídica en virtud de la cual pueda asignarse algún tipo de responsabilidad, máxime cuando se trata de personas jurídicas distintas, totalmente autónomas y con funciones claramente determinadas por la normatividad vigente. (…)

1.2. Inexistencia de relación jurídica sustancial.

“Respecto de la pretensión concreta que expresa la parte convocante, es preciso manifestar que no existe ni existió una relación jurídica sustancial entre éste y el Ministerio de Salud y Protección Social que suponga la validez de su vinculación como parte pasiva. Esta cartera no tiene ni tuvo participación directa o indirecta en la relación que sostuvo el HOSPITAL UNIVERSITARIO CLÍNICA SAN RAFAEL, con la EPS CAFESALUD S.A., hoy en Liquidación.

El Ministerio de Salud y Protección Social jamás intervino en las actuaciones u omisiones desplegadas por la EPS CAFESALUD S.A., hoy en Liquidación, o su liquidador y, en definitiva, dadas las circunstancias del caso específico que nos ocupa, es improcedente cualquier tipo de declaración o condena en su contra por carecer de sustento legal.”

1.3. Inexistencia de la solidaridad entre entidades y el ministerio de salud y protección social.

“Las fuentes de las obligaciones pasivas solo lo son en virtud de la voluntad de las partes y de la ley.

Respecto de la primera fuente, tenemos que la voluntad de las partes debe expresarse diáfana y claramente en los contratos o en negocios jurídicos válidos, situación que no pudo configurarse con mi prohijado ya que tal y como se indicó anteriormente la demandante nunca sostuvo vínculo laboral o contractual con el Ministerio de Salud y Protección Social.

En cuanto a la segunda fuente, la legal, tenemos que es la ley, por si misma y de pleno derecho, la que la establece, por lo que en el caso en comento no existe en todo el ordenamiento jurídico una norma que consagre la solidaridad entre CAFESALUD EPS S.A., SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, por lo que no es dable presumir tal solidaridad, que no deriva de ninguna norma positiva.”

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Salud, en su escrito de contestación de la demanda formuló como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, en los siguientes términos:

“(…) Así las cosas, la parte demandante no puede pretender que la Superintendencia Nacional de Salud, revoque actos administrativos que no fueron proferidos por esta entidad, ni le restablezca un derecho, cuando no existe ninguna relación contractual entre Cafesalud en liquidación y la Superintendencia Nacional de Salud. La relación de seguimiento no implica que la Superintendencia Nacional de Salud asuma el papel que le corresponde al Agente Especial Liquidador, así como tampoco le corresponde asumir la responsabilidad por los actos que éste expida.

En consecuencia, como en el caso en examen no se determina que los hechos, acciones, omisiones o agravios hayan sido realizados por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, es claro que se cumple con el requisito de falta legitimación en la causa por pasiva.

Adicionalmente, tal y como se advirtió, el demandante no depreca pretensión alguna en contra de esta entidad, situación que, de suyo, impide al juez pronunciarse más allá de lo solicitado, dando como resultado que no se pudiere señalar condena alguna en contra de esta entidad.

Ahora bien, dentro de la órbita de funciones y competencias de la Superintendencia Nacional de Salud, en concordancia con las que de manera específica fija el artículo 6° de la Decreto 2462 de 2013 modificado por el Decreto 1765 de 2019 (hoy derogados por el Decreto 1080 del 10 de septiembre de 2021), no se observa obligación y competencia alguna, en la que esta entidad deba asumir la responsabilidad del Agente Especial Liquidador de Cafesalud en liquidación teniendo en cuenta que una vez se ha designado, éste actúa con total autonomía frente a la Superintendencia Nacional de Salud y asume la totalidad de las funciones administrativas del ente económico y como administrador que es, debe obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios.

En nuestro caso de estudio, el Agente Especial Liquidador es responsable frente a terceros, por los perjuicios que les cause al violar o ser negligente en el cumplimiento de sus deberes. (...)”

2. Traslado de las excepciones.

Dentro del término de traslado de las excepciones, la parte actora allegó memorial oponiéndose a su prosperidad.

II. CONSIDERACIONES

1. Trámite de las excepciones previas y/o mixtas.

Las excepciones previas y/o de carácter mixto tienen como finalidad que se saneen los vicios o defectos que puedan afectar el normal desarrollo del proceso, o en su defecto darlo por terminado, al no cumplir con todos los requisitos formales que la ley exige, y que sean insuperables en aras de evitar una decisión inhibitoria.

El momento procesal para resolver las excepciones previas y/o de carácter mixto era en la audiencia inicial. No obstante, el artículo 12 del Decreto 806 de 2020 dispuso que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo las excepciones previas, al igual que las de carácter mixto de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se debían decidir según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso (en adelante CGP).

Posteriormente, el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 modificó el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA y, en tal sentido, señaló el procedimiento a seguir para la proposición y resolución de las excepciones previas y/o mixtas en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:

(...)

PARÁGRAFO 2o. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

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.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A. (...).” (Negrillas fuera de texto)

Conforme lo anterior, en vigencia de la Ley 2080 de 2021, el trámite de las excepciones previas se rige por lo preceptuado en los artículos 100, 101 y 102 del CGP. Por su parte, frente a las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, en el evento de declararse fundadas, se deberá hacer mediante sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, de lo contrario se infiere que su resolución debe seguir las mismas reglas de las excepciones previas.

Ahora bien, en lo referente a las excepciones de mérito o de fondo, las cuales se dirigen a controvertir las pretensiones de la demanda o el fondo del asunto, se tiene que su resolución debe ser objeto de pronunciamiento en el fallo que ponga fin al proceso, tal como lo establece el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

2. El caso concreto.

Previo a abordar de fondo las excepciones formuladas por las entidades demandadas, el Despacho debe poner de presente que, si bien es cierto el Ministerio de Salud y Protección Social propuso como excepciones las denominadas “*inexistencia de relación jurídica sustancial e inexistencia de la solidaridad entre entidades y el ministerio de salud y protección social*”, no lo es menos que éstas tienen estrecha relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que se refieren a la ausencia de vínculo jurídico, en el caso en concreto, entre ese ministerio y la actora, por ello, todas las excepciones serán abordadas desde la óptica de la presunta falta de legitimación por pasiva, tanto de la Superintendencia Nacional de Salud como del ministerio.

Aclarado lo anterior, en cuanto a la “*legitimación en la causa por pasiva*”, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha manifestado lo siguiente:

“(…)

La legitimación en la causa constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo. En otros términos, la ausencia de este requisito enerva la posibilidad de que el juez se pronuncie frente a las súplicas del libelo petitorio.

En relación con la legitimación en la causa, la Sala ha precisado lo siguiente:

“La legitimación en la causa -*legitimatío ad causam*- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o 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 les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Es decir, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquella exista. Es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal”.

Como se aprecia, la legitimación en la causa corresponde a uno de los presupuestos necesarios para obtener sentencia favorable a las pretensiones contenidas en la demanda y, por lo tanto, desde el extremo activo significa ser la persona titular del interés jurídico que se debate en el proceso, mientras que, desde la perspectiva pasiva de la relación jurídico – procesal, supone ser el sujeto llamado a responder a partir de la relación jurídica sustancial, por el derecho o interés que es objeto de controversia.” (…)

Ahora bien, en lo que respecta a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en esta clase de controversias, ese alto tribunal ha sido unánime en señalar que, la Superintendencia Nacional de Salud sí tiene dicha legitimación, en los siguientes términos:

“24. Asimismo, es importante resaltar que esta Sección, en reiterados pronunciamientos², ha considerado sobre la vinculación procesal de la Superintendencia Nacional de Salud en este tipo de controversias, por ser la encargada de la inspección, vigilancia y control en los trámites de los procesos seguidos en contra de las entidades que se encuentran en proceso de liquidación.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Sentencia de 26 de septiembre de 2012, Expediente: 05001-23-31-000-1995-00575-01 (24677).

² En relación al tema, se encuentran, entre otros: Consejo De Estado, Sección Primera. Auto de 28 de enero de 2016. Rad. 2015-00041-01. C.P. Guillermo Vargas Ayala; Consejo de Estado, Sección Primera. Auto de 25 de enero de 2018, rad. 2015-00320-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Consejo de Estado, Sección Primera. Auto de 24 de mayo de 2018, rad. 2015-00794-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.

25. Dicha tesis fue reiterada, mediante autos de 19 de julio de 2018³, 19 de diciembre de 2019⁴ y 26 de abril de 2021⁵ y 28 de julio de 2022⁶, en los cuales se concluyó que: “[...] **aunque la Superintendencia Nacional de Salud no haya expedido los actos que hoy se cuestionan, es posible exigir un pronunciamiento de fondo para que se manifieste sobre la legalidad de los actos que expidió el liquidador que ésta nombró, teniendo en cuenta que el liquidador designado es agente suyo y que era su obligación realizar seguimiento sobre su gestión. [...]**”.

Tal como se observa, el eje principal del argumento del Consejo de Estado para predicar la legitimación en la causa por pasiva de dicha superintendencia, está relacionado con las funciones de inspección, vigilancia y control que la ley le ha conferido a esa autoridad, por ello, pese a que no intervino en la expedición de los actos administrativos enjuiciados, está llamada a pronunciarse sobre su legalidad.

De ese modo, el referido argumento puede trasladarse a la situación del Ministerio de Salud y Protección Social, comoquiera que, a la luz de lo consagrado en la Ley 489 de 1998 y el Decreto 4107 de 2011, a esta cartera ministerial se le ha asignado la labor de dirección, orientación y evaluación de varias políticas, principalmente del sistema de vigilancia en salud pública y del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Como colofón de lo expuesto, con base en las funciones legales que ostentan la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, y de acuerdo con lo considerado por el Consejo de Estado en esta clase de procesos, corresponde declarar no probadas las excepciones por ellas propuestas.

En mérito de lo anterior, se

RESUELVE

1º) Declárense no probadas las excepciones formuladas por la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 19 de julio de 2018, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación: 68001-23-33-000-2015-00379-01.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 19 de diciembre de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-01393-02.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, 26 de abril de 2021, Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00131-00, Actor: Salud Darien UT, Demandados: Nación – Ministerio de Salud y Protección Social – Minsalud, Superintendencia Nacional de Salud – Supersalud y Luis Fernando Vélez (Ex Liquidador de Solsalud E.P.S. (Liquidada).

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 28 de julio de 2022, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación: : 25000233600020160175601.

2°) **Dar cuenta** de la renuncia de poder presentada por la abogada Diana Cristina Sevilla Palechor, la cual opera *ipso iure* conforme al artículo 76 del CGP.

3°) **Dar cuenta** de la renuncia de poder presentada por el abogado Daniel Largacha Torres, la cual opera *ipso iure* conforme al artículo 76 del CGP.

4°) **Reconócese** personería al profesional del derecho Juan Carlos Ballesteros Pinzón como apoderado judicial del Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos del poder respectivo.

5°) En firme este proveído, ingrésese el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.