

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 250002341000202301532-00
Demandante: JESÚS AUGUSTO ROJAS LATORRE Y OTROS
Demandados: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA
Referencia: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Asunto: Requiere Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Facatativá.

Visto el informe secretarial que antecede (documento 36 expediente electrónico), remitido el expediente de la referencia por competencia, previo a proveer si se avoca en conocimiento del presente medio de control, el Despacho, **dispone:**

1º) Por Secretaría **requiérase** al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Facatativá, para que dentro del término de cinco (5) días allegue con destino al proceso la totalidad de las piezas procesales del proceso de la referencia, como quiera que revisado el expediente se advierte que no se encuentra anexo el auto admisorio de la demanda.

2º) Ejecutoriado este auto y cumplido lo anterior, **regrese** el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado Electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en

la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No.25000-23-41-000-2023-00524-00
Demandante: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR
DEL VALLE DEL CAUCA - COMFENALCO
Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN
SOCIAL Y OTROS
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO.
Asunto: DEVOLVER EXPEDIENTE

Visto el informe secretarial que antecede¹, el Despacho observa los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1) La Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - Comfenalco, por intermedio de apoderado, interpuso demanda laboral contra el Ministerio de Salud y Protección Social; el Consorcio SAYP 2011, conformado por las sociedades Fiduciaria La Previsora S.A. – Fiduprevisora S.A. y Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – Fiducoldex; la Unión Temporal Nuevo Fosyga, conformada por las sociedades Asesoría en Sistematización de Datos S.A., Servis Outsourcing Informático S.A. y Carvajal Tecnología y Servicios S.A., el 25 de octubre de 2017, ante los Juzgados Laborales del Circuito de Cali, correspondiendo su reparto al Juzgado 18 Laboral².

2) El referido juzgado por auto del 21 de noviembre de 2017, declaró la falta de competencia y ordenó remitirla a los Juzgados

¹ Archivo 10 del expediente digital

² Página 75 del archivo 01ExpedienteOrdinario201600026; 03 EXPEDIENTE DIGITAL, del expediente digital

Civiles del Circuito Judicial de Cali³. Frente a esta decisión la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, respecto de los cuales, en providencia del 14 de febrero de 2018 no repuso, y el segundo, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en auto del 21 de noviembre de 2017 lo rechazó de plano⁴.

3) Por acta individual de reparto el proceso correspondió al Juzgado 9 Civil del Circuito de Cali⁵, quien por auto del 16 de octubre de 2018 rechazó la demanda por falta de competencia, y ordenó remitir el expediente al Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional disciplinaria para que dirimiera conflicto de competencia⁶. Esta corporación a través de auto del 4 de septiembre de 2019, se abstuvo de dar trámite al conflicto y ordenó su remisión al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali⁷.

4) El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali – Sala de Decisión Mixta, por medio de auto del 25 de noviembre de 2019, decidió dirimir el conflicto de competencia y ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Cali⁸. Efectuado el reparto, su conocimiento correspondió al Juzgado 3 Administrativo de Cali⁹, quien a su vez en auto del 26 de febrero de 2020 declaró su falta de competencia y propuso conflicto negativo de competencia al Juzgado 18 Laboral del Circuito de Cali, ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura¹⁰.

5) La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante proveído del 23 de julio de 2020, dirimió le

³ Página 3-7 del archivo 03ExpedienteDigitalizadoCuadernoDos01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

⁴ Archivo 04ExpedienteDigitalizadoCuadernoTres01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

⁵ Página 78 del archivo 03ExpedienteDigitalizadoCuadernoDos01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

⁶ Página 81 del archivo 03ExpedienteDigitalizadoCuadernoDos01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

⁷ Archivo 05ExpedienteDigitalizadoCuadernoCuatro01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

⁸ Archivo 06ExpedienteDigitalizadoCuadernoCinco01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

⁹ Página 82 del archivo 03ExpedienteDigitalizadoCuadernoDos01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

¹⁰ Página 86-87 del archivo 03ExpedienteDigitalizadoCuadernoDos01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

conflicto mencionado y asignó el conocimiento de la controversia al Juzgado 18 Laboral del Circuito de Cali¹¹. Juzgado que mediante auto del 9 de diciembre de 2021 dispuso obedecer y cumplir lo resulto por la citada corporación; sin embargo, declaró nuevamente su falta de competencia por el factor territorial y ordenó remitir la actuación a los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de Bogotá¹².

6) Efectuado el reparto, su conocimiento se asignó al Juzgado 15 Laboral de Bogotá¹³. Despacho que a su vez, en providencia del 16 de junio de 2022 declaró su falta de competencia, en virtud de lo dispuesto en el Auto 389 de 2021 de la Corte Constitucional y ordenó su remisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección tercera¹⁴.

7) Así, el proceso fue asignado a la magistrada María Cristina Quintero Facundo, de la Sección Tercera de esta Corporación, quien por auto del 23 de marzo de 2023, declaró su falta de competencia y ordenó remitir el proceso a esta sección¹⁵.

8) Remitido el expediente, por la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se efectuó el reparto correspondiéndole su conocimiento al suscrito magistrado¹⁶.

II. CONSIDERACIONES

En el presente caso, se tiene que Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca – Comfenalco pretende se profiera condena por recobros, por la prestación del servicio de salud que suministró a los usuarios del sistema de salud que requerían servicios no incluidos en el plan obligatorio de salud ordenados por el Comité Técnico

¹¹ Página 25-39 del archivo 07ExpedienteDigitalizadoCuadernoSeis01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

¹² Archivo 08AutoObedeceCumpleRemiteBogotqa; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

¹³ Archivo 10ActaRepartoJuzgado15Bogota; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

¹⁴ Archivo 04Ord2022000026RemitePorCompetencia; C02TramiteJuzgado15LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

¹⁵ Archivo 05AUTOQUEREMITE20230330223732_TCDescargaTotalItem133263160505516662 del expediente digital

¹⁶ Archivo 08ACTA DE REPARTO DR DIMATE 2023-00524 del expediente digital

Científico o por fallos se tutela, los intereses moratorios; y, la indexación de las sumas adeudadas, en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, Consorcio SAYP 2011 y la Unión Temporal Nuevo Fosyga.

Igualmente, se observa que ante el conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cali y el Juzgado 18 Laboral del Circuito Judicial de Cali, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria asignó el conocimiento del presente proceso a la **Jurisdicción Ordinaria Laboral y de Seguridad Social en cabeza del Juzgado 18 Laboral del Circuito Judicial de Cali, a través de la providencia del 23 de julio de 2020**¹⁷.

Ahora, se observa que luego de proferida esa decisión, el citado juzgado declaró su falta de competencia por el factor territorial, y remitió el proceso a los Juzgados Laborales de Bogotá, y en virtud de lo expuesto en el Auto 389 de 2021 de la Corte Constitucional, nuevamente se emitieron providencias contravirtiendo la jurisdicción y competencia para conocer del asunto por los despachos judiciales, 15 Laboral de Bogotá y Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, este último quien lo remitió a esta sección de la misma corporación.

Es del caso precisar que, respecto a la decisión emitida dentro del conflicto de jurisdicción y competencia, la Corte Constitucional¹⁸ ha señalado, que ésta es ley del proceso; y por tanto, es de obligatorio cumplimiento y no puede ser discutida posteriormente, en aras de garantizar los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, así:

"(...) Así, una vez se ha resuelto el conflicto y discernido la competencia en un funcionario determinado, por quien tiene la facultad para ello, no puede presentarse, en otras instancias,

¹⁷ Página 25-39 del archivo 07ExpedienteDigitalizadoCuadernoSeis01820170065500; C01TramiteJuzgado18LabCali; 03EXPEDINTEDIGITAL, del expediente digital

¹⁸ T-402 de 2006. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Exp. T-1312484

nueva discusión sobre la observancia de este presupuesto procesal, por cuanto el mismo ya ha sido objeto de examen y decisión, razón por la cual, **la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en señalar que el fallo que resuelve esta clase de conflictos se convierte en ley del proceso de obligatorio cumplimiento, y, como tal, no puede ser discutido ni desconocido por las partes o funcionario judicial alguno.**

(...)

Así pues, la decisión que ponga fin a una colisión de competencias tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido de que el mismo punto, el de la competencia, **no será debatido en ninguna instancia judicial posterior.** Por tanto, una vez debatido y fallado el tema de la competencia, por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, **la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.**

No obstante lo anterior, ha dicho la doctrina a este respecto, ello no significa que en la providencia en que se adopte tal decisión, el funcionario u órgano judicial correspondiente, no pueda incurrir en una vía de hecho, entendida ésta en los términos descritos anteriormente. Si bien se admite que el fallo que dirime una colisión de competencia se convierte en **ley del proceso**, esto sólo es predicable cuando éste se ajusta a derecho. En otros términos, la intangibilidad de una providencia que ponga fin a un conflicto de competencia no puede defenderse, tal como sucedería con cualquier otra clase de decisión, si la misma es contraria a los principios mínimos en que se funda el ordenamiento constitucional y legal.

Acorde con ello, **debe precisarse que la providencia que resuelve esta clase de asuntos queda amparada bajo el principio de la cosa juzgada**, principio éste que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, sólo es admisible frente a providencias en las que el funcionario correspondiente no hubiese incurrido en una vía de hecho.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

A su vez, se tiene que los artículos 208 del C.P.A.C.A. y 132 y 133 del C.G.P. establecen:

“ARTÍCULO 208. NULIDADES. Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil y se tramitarán como incidente.”

“ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.

(...)

ARTÍCULO 136. SANEAMIENTO DE LA NULIDAD. *La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos:*

(...)

PARÁGRAFO. *Las nulidades por proceder contra providencia ejecutoriada del superior, revivir un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia, son insaneables."*

Así las cosas, se advierte que ni las partes ni el juez al que se le asignó la jurisdicción y competencia se encuentran facultados para debatir esa situación en una oportunidad posterior. Tampoco pueden actuar en contravía de lo resuelto por la autoridad competente dado que, tratándose de conflictos de jurisdicción y competencia, aquella se convierte en superior de los despachos judiciales que propusieron el conflicto, pues el desconocer ese pronunciamiento podría generar una nulidad insaneable conforme la norma transcrita.

Adicionalmente, es preciso traer a colación el Auto A-1214 del 21 de junio de 2023¹⁹, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el que se refirió a un asunto similar al acá expuesto, afirmó que la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura era la autoridad competente para dirimir los conflictos de jurisdicción suscitados antes de que la Corte Constitucional asumiera esa competencia, y reiteró jurisprudencia sobre el fenómeno jurídico de cosa juzgada en conflictos de competencia entre jurisdicciones, así:

"22. Del presupuesto objetivo. Esta Corporación también lo encuentra acreditado, pues en el presente asunto está pendiente de resolverse la demanda ordinaria laboral que presentó EPS Sanitas contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de unas sumas de dinero asumidas por la demandante, las cuales guardan relación con la prestación de servicios de salud que no se encontraban incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (actualmente plan de beneficios en salud). Cabe anotar que esos valores fueron reclamados mediante

¹⁹ MP. Cristina Pardo Schlesinger. Exp. CJU-3006, Conflicto suscitado entre el Juzgado 5 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, y el Juzgado 1º Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

el procedimiento administrativo especial de recobro pero fueron negados.

23. Del presupuesto normativo. La Corte encuentra que se cumple, pues como quedó expuesto en los antecedentes de este auto, las dos autoridades judiciales que rechazaron la competencia citaron las normas y jurisprudencia que, a su juicio, resultaban aplicables y justificaban su postura (cfr., antecedentes I.11 a I.15).

24. Así pues, es claro que se configuró un conflicto de competencia entre jurisdicciones. Sin embargo, **la Sala advierte que puede estar frente al fenómeno de la cosa juzgada.** Esto es, como se expuso en los antecedentes mediante auto del 2 de septiembre de 2020, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura asignó la competencia al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá para conocer la demanda interpuesta por la EPS Sanitas contra la ADRES.** Sobre este aspecto, pasa ahora a ocuparse la Sala plena.

El fenómeno de la cosa juzgada en conflictos de competencia entre jurisdicciones. Reiteración de jurisprudencia²⁰.

25. **La Sala ha reconocido que "Las decisiones adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura durante el período en el cual la Corte Constitucional no había asumido la competencia para resolver los conflictos de jurisdicción, gozan del principio de intangibilidad, que prohíbe al juez que dictó el fallo revocarlo o reformarlo. La improcedencia de un nuevo pronunciamiento de fondo sobre el caso sometido a consideración de esta Corporación responde a la necesidad de protección de la confianza legítima en el ordenamiento jurídico. Si una providencia judicial se encuentra en firme, produce el efecto de cosa juzgada, bien porque no contempla ningún tipo de recurso, o bien porque no se recurrió en su momento"²¹.**

26. Ahora bien, cuando un asunto ya ha sido resuelto y se suscita una segunda controversia, sucede que si "el nuevo proceso versa sobre el mismo objeto, se funda en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos hay identidad jurídica de partes"²², el nuevo juez tendrá frente a sí al fenómeno de la cosa juzgada. En ese sentido, **su deber no es otro que el de estarse a lo resuelto por la autoridad que anteriormente dirimió la controversia.**" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Nótese que la Corte es precisa en destacar que las decisiones emitidas por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la

²⁰ Se reiteran las consideraciones expuestas en los Autos 200 de 2022 y 848 de 2023 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

²¹ Cfr., los Autos 200, 860, 1871 y 1877 de 2022, 474 y 711 de 2021.

²² Cfr. Auto 200 de 2022.

Judicatura antes de que la Corte Constitucional asumiera competencia para resolver conflictos entre jurisdicciones, no pueden desconocerse, pues gozan del principio de intangibilidad; y, decanta la improcedencia de emitir un nuevo pronunciamiento sobre el mismo asunto, dado que ello vulneraría el principio de confianza legítima, por cuanto ante la identidad de partes, objeto y causa, se está frente al fenómeno de cosa juzgada.

Lo anterior cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta que en reciente providencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional a través de **Auto No. 1942 del 23 de agosto de 2023**, se establecieron reglas de transición aplicables debido al cambio jurisprudencial suscitado en conflictos de jurisdicciones relativos al pago de recobros judiciales, sobre el particular se destaca:

"76. (vii) En cuanto a la exclusión de los casos en los que exista decisión del Consejo Superior de la Judicatura con efectos de cosa juzgada. Las medidas transitorias que aquí se establecerán no tendrán aplicación para los procesos en los que el Consejo Superior de la Judicatura haya dirimido un conflicto entre jurisdicciones indicando que la autoridad judicial competente era la ordinaria, especialidad laboral. Lo anterior, toda vez que en el Auto 711 de 2021, la Corte precisó que, previo a la modificación constitucional del Acto Legislativo 02 de 2015, la función de resolver los conflictos entre distintas jurisdicciones correspondía al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. **En ese sentido, estableció que las decisiones proferidas por esa entidad gozan del principio de intangibilidad y no pueden ser revocadas o reformadas.**

77. En el mismo sentido, en el Auto 866 de 2022, la Corte destacó el respeto que se debe tener por las decisiones tomadas por los jueces en ejercicio de sus funciones, "porque la cosa juzgada es un elemento integrante del derecho al debido proceso judicial; además, materializa el principio de seguridad jurídica"¹⁶⁸¹. **Así, concluyó que, la cosa juzgada obliga a que no se reabran nuevas discusiones sobre lo decidido y no se desatiendan las decisiones dictadas por los jueces competentes para el efecto.**

78. De este fenómeno jurídico se deriva entonces la prohibición a los funcionarios judiciales de proveer nuevamente sobre lo ya resuelto, de manera que no

resulta posible que, como consecuencia de la expedición del Auto 389 de 2021 o de la presente providencia se pretenda reabrir debates que ya fueron resueltos por el Consejo Superior de la Judicatura, incluso, si la decisión fue contraria a la establecida en el referido Auto 389. (Negrillas y subrayado fuera de texto).

En el presente caso, se evidencia que la providencia del 23 de julio de 2020 por la cual la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, asignó la competencia a la jurisdicción ordinaria, no ha sido revocada o dejada sin efectos, por lo que hace tránsito a cosa juzgada y no puede desconocerse.

De tal manera, se tiene que en el presente asunto no es posible asumir el conocimiento del proceso de la referencia, como quiera que ya existe un pronunciamiento ejecutoriado de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que **otorgó el conocimiento a la jurisdicción ordinaria.**

Así las cosas, con el fin de no vulnerar los derechos que les asisten a las partes, tales como el acceso a la administración de justicia y debido proceso, y los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica, economía procesal y celeridad, este Despacho no avocará conocimiento del asunto de la referencia y se ordenará devolver el expediente al Juzgado 18 Laboral del Circuito de Cali para lo de su competencia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN "B",**

R E S U E L V E

PRIMERO: ABSTENERSE DE AVOCAR CONOCIMIENTO del proceso de la referencia, de conformidad con las consideraciones de la presente providencia.

SEGUNDO: DEVUELVA el expediente, al Juzgado 18 Laboral del Circuito Judicial de Cali, para lo de su competencia, conforme lo expuesto en este auto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firma electrónica

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 250002341000202201422-00
Demandante: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUÍA S.A.S. –
SAVIA SALUD E.P.S.
Demandado: SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE
SALUD SUBRED ORIENTE E.S.E.
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: RECHAZA DEMANDA POR CADUCIDAD

Teniendo en cuenta el informe secretarial que antecede¹ procede la Sala a decidir sobre la admisión de la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Alianza Medellín Antioquía E.P.S. S.A.S, por intermedio de apoderada, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del C.P.A.C.A., ante el Tribunal Administrativo de Antioquía, con el fin de obtener la nulidad de: i) Resolución No. 1372 de 2019; ii) mandamiento de pago No. 003 de 2021 dentro del expediente No. 016-2019; iii) resolución No. 002 de 2021 por la cual se resolvieron las excepciones al mandamiento de pago; iii) resolución No. 003 de 2021 por la cual resolvió recurso de reposición contra el mandamiento de pago; y, iv) auto No. 023 de 2021 por el cual se realizó la liquidación del crédito.

2. El referido Tribunal, por auto del 27 de abril de 2022, inadmitió la demanda, a efectos de que la parte demandante allegara copia del contrato estatal suscrito entre las partes². Luego, mediante proveído del 12 de agosto de 2022 declaró falta de competencia territorial y ordenó remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca³.

¹ Archivo 25 del expediente digital

² Archivo 09 del expediente digital

³ Archivo 13 del expediente digital

3. Efectuado el reparto, su conocimiento correspondió a la Sección Cuarta – Subsección A, de esta Corporación⁴; quien por auto del 9 de noviembre de 2022 ordenó escindir la demanda para conocer lo relacionado con las pretensiones relativas al cobro coactivo; declarar la falta de competencia de esa sección respecto de la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 1372 del 19 de noviembre de 2019; y remitir la demanda respecto de esa resolución a la Sección Primera del mismo Tribunal⁵.

4. Realizado el reparto le correspondió el conocimiento del presente asunto al magistrado ponente⁶.

5. Mediante providencia del 23 de marzo de 2023, se inadmitió la demanda para que se: i) precisaran y aclararan las pretensiones de la demanda; ii) aportara copia del acto acusado con su respectiva constancia de notificación, comunicación y / o publicación; iii) estimara razonadamente la cuantía; iv) acreditara el requisito de conciliación extrajudicial; v) allegara copia de la remisión electrónica del traslado de la demanda a la parte demandada; y, vi) adecuara el poder precisando con claridad lo pretendido en la demanda⁷.

6. La parte demandante allegó dentro del oportunidad legal el escrito subsanatorio⁸.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Oportunidad para presentar la demanda.

Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, establece que:

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”* (Negrilla fuera de texto)

⁴ Archivo 15 del expediente digital

⁵ Archivo 18 del expediente digital

⁶ Archivo 20, acta de reparto del 22 de noviembre de 2022

⁷ Archivo 23 del expediente digital

⁸ Archivo 25 del expediente digital

2.2 Requisitos previos para la presentación de la demanda, artículo 161 ibídem.

"Artículo 161 La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables; el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. (...) (subrayado fuera de texto)

El Decreto 1069 de 2015, indica al respecto del trámite de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo lo siguiente:

"Artículo 2.2.4.3.1.1.2. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo. (...)

Artículo 2.2.4.3.1.1.3. 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 2º 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 reanudará 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. (...) (Negrilla fuera de texto)

Por su parte el artículo 613 del Código General del Proceso, dispone:

Artículo 613. Audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos: (...) No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida

medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública. (...)"

La Ley 2220 de 2022, indica al respecto del trámite de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo lo siguiente:

"ARTÍCULO 89. Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo. En materia de lo contencioso administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado.

(...)."

Así las cosas, se evidencia que la parte demandante en el escrito de subsanación modificó las pretensiones, así:

"II.- PRETENSIONES Y CONDENAS

PRIMERA: Que se **DECLARE** la Nulidad de la **Resolución No. 1372 de noviembre 19 de 2019** "por la cual se declaró deudor moroso a la EPS Savia Salud" por un valor de QUINIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE (\$575.381.559)

SEGUNDA: Que se **ORDENE** a la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur ESE **Notificar** la Resolución No. 775 de junio 23 de 2020, por medio de la cual se confirmó la Resolución No. 1372 de noviembre 19 de 2019.

TERCERA: Que como consecuencia de lo anterior a título de restablecimiento del derecho se **DECLARE** que **SAVIA SALUD EPS** no está en la obligación de pagar a la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR ESE la suma de QUINIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE (\$575.381.559).

CUARTA: Que se **DECLARE** la **incompetencia** de la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO SUR ESE para adelantar proceso de cobro coactivo para cobrar facturas de prestación de servicios de Salud en aplicación del parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.

QUINTA: Que se condene en costas a la ESE, conforme lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011 (CPACA).

SEXTA: Que sean compulsadas copias a la Superintendencia Nacional de Salud, para que se inicie una investigación a la ESE por su actuar contrario a derecho."

En ese orden, se advierte que si bien la parte demandante en la pretensión segunda solicita se le notifique la resolución 775 del 23 de

junio de 2020, por la cual se resolvió el recurso de reposición contra la resolución No. 1372 del 19 de noviembre de 2019 (pretensión primera) y con la que se puso fin a la actuación administrativa que declaró deudor moroso a la demandante; no es menos cierto que, dentro del expediente obra constancia de su notificación personal. Del mismo modo, en virtud de esta se concluye que el medio de control se encuentra caducado tal como se entra a explicar.

Así, se tiene que la **Resolución No. 775 del 23 de junio de 2020**, fue notificada por correo electrónico enviado a la dirección de notificaciones electrónicas que obra en el certificado de existencia y representación legal de la empresa demandante, esto es notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com el **29 de julio de 2020** según como obra en los siguientes pantallazos:

JURIDICA COBRO COACTIVO

De: JURIDICA COBRO COACTIVO <juridica.cobro.coactivo@subredsur.gov.co>
Enviado el: miércoles, 29 de julio de 2020 2:40 p. m.
Para: 'notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com'
Asunto: RV: Notificación resolución resuelve recurso N° 775 de 2020 -Subred Sur ESE
Datos adjuntos: 2. Soportes de pago alianza medellin.pdf; 3. E-mail solicitando evidencia rad devol alianza medellin.pdf; 4. E-mail remitiendo evidencias de radicado en ERP.pdf; SAVIA SALUD.7z; Resolución resuelve recurso reposición contra moratoria 1372 de 2019.pdf

Atentamente,



MERY PEÑA PEÑA
Abogada Cobro Coactivo
Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.
@subredsursalud @subredsursalud
@SubRedSur Subred Sur

De: JURIDICA COBRO COACTIVO [mailto:juridica.cobro.coactivo@subredsur.gov.co]
Enviado el: martes, 7 de julio de 2020 3:01 p. m.
Para: 'notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com' <notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com>
Asunto: RV: Notificación resolución resuelve recurso N° 775 de 2020 -Subred Sur ESE

UBICACIÓN

Dirección del domicilio principal: Calle 45 55 45 PISO 13
Municipio: MEDELLÍN, ANTIOQUIA, COLOMBIA
Correo electrónico: notificacionestutelas@saviasaludeps.com
Teléfono comercial 1: 4601674
Teléfono comercial 2: No reportó
Teléfono comercial 3: No reportó
Página web: No reportó

Dirección para notificación judicial: Calle 45 55 45 PISO 13
Municipio: MEDELLÍN, ANTIOQUIA, COLOMBIA
Correo electrónico de notificación: notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com
Teléfono para notificación 1: 4601674
Teléfono para notificación 2: No reportó
Teléfono para notificación 3: No reportó

En atención a lo anterior, el término de caducidad de cuatro (4) meses para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las Resoluciones en comento, empezó a correr desde el día **30 de julio de 2020** hasta el **30 de noviembre de 2020**⁹.

Se observa que la parte demandante, realizó la solicitud de conciliación extrajudicial el **2 de agosto de 2021**, correspondiendo su reparto a la Procuraduría 134 Judicial II para Asuntos Administrativos, quien celebró audiencia el 9 de noviembre de 2021, según constancia visible en las páginas 67-68 del archivo "24.SUBSANACIÓN DEMANDA" del expediente digital. Nótese que para la fecha de radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial ya había operado el fenómeno de caducidad.

Al respecto, se advierte que, para el momento en que la demandante realizó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 134 Judicial II para Asuntos Administrativos, lo cierto es que el término de cuatro (4) meses antes mencionado feneció primero, esto es el **30 de noviembre de 2020**, de lo que se concluye que dejó transcurrir más de 8 meses.

Adicionalmente, la Sala encuentra acreditado que la sociedad Alianza Medellín Antioquia E.P.S. S.A.S., radicó la presente demanda el **18 de enero de 2022**, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia¹⁰, es decir cuando ya habían transcurrido los 4 meses que trata el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad, razón por la cual de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), rechazará la demanda de la referencia.

Finalmente, se advierte que respecto de la pretensión cuarta la parte demandante deberá estarse a lo resuelto en el auto proferido el 9 de noviembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, como quiera que es allí donde se discuten las actuaciones relativas al proceso de cobro coactivo. Recuérdesse que en este proceso solamente se discute la legalidad de las Resoluciones 1372 del 19 de

⁹ Se precisa que para el presente caso no aplica la suspensión de términos establecida en el Decreto 564 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", como quiera que en virtud del Acuerdo No. 11567 del 5 de junio de 2020 expedido por el C.S.J. el término se reanudó a partir del 1º de julio de 2020

¹⁰ Archivo 03 del expediente digital

noviembre de 2019 y 775 del 23 de junio de 2020, de las cuales la Sala se pronunció en precedencia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN "B",**

R E S U E L V E:

1º) Recházase la demanda instaurada por la sociedad Alianza Medellín Antioquia E.P.S. S.A.S. (Savia Salud E.P.S.), por intermedio de apoderada judicial, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

2º) La parte demandante, deberá **estarse** a lo resuelto en el auto proferido el 9 de noviembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, respecto a las pretensiones relativas al proceso de cobro coactivo.

3º) Ejecutoriado este auto **devuélvase** a la parte interesada los documentos acompañados con la demanda sin necesidad de desglose y **archívese** la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que integran la Sala de la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

AUTO INTERLOCUTORIO N° 2023-11-567 AC

Bogotá, D.C., Veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO -DESACATO
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2021-00815-00
DEMANDANTE: CARLOS ALBERTO MANTILLA TIÉRREZ.
DEMANDADO: MINISTERIO AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE Y OTROS.
TEMA: Cumplimiento del artículo 8 de la
Resolución 138 de 2014.
ASUNTO: Resuelve incidente de desacato.

Magistrado Ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Visto el informe secretarial que antecede, procede la Sala a resolver sobre el trámite incidental, iniciado con ocasión al incumplimiento de decisión adoptada en el asunto el 31 de marzo del 2022 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

El señor CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ en nombre propio, formuló acción de cumplimiento en contra del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO, en la cual solicitó, previo los trámites del proceso, se les impusiera el forzoso cumplimiento del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014.

En consecuencia, al resolver de fondo el debate, la Sala profirió sentencia el 24 de enero de 2022, en el siguiente sentido:

“PRIMERO: PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción de cumplimiento en torno a: i) la pretensión sexta de la demanda y ii) las pretensiones formuladas por la CONSTRUCTORA PALO ALTO como tercera con interés en el asunto, pues se plantea en el fondo una controversia respecto de la legalidad de la Resolución N°0138 de 2014 y una solicitud de cumplimiento

de sentencia para lo cual cuentan con otros medios de control ordinarios.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de cumplimiento elevadas por el señor CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ respecto de los artículos 6, 8, 14 y 15 de la Resolución No. 0138 de 31 del enero de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en

el artículo 22 de la Ley 393 de 1997, informándoles que contra esta decisión procede el recurso de impugnación.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor archívese el expediente.”

En sentencia del 31 de marzo del 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado con ponencia del Consejero Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, resolvió modificar parcialmente la decisión adoptada en la sentencia del 24 de enero de 2022 por este Tribunal (Expdte. Digital; carpeta ppal., archivo 53. SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA),

“PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE el numeral segundo de la sentencia de 24 de enero de 2022 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó la pretensión primera de la demanda para, en su lugar, **ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, en lo que refiere al deber de aprobación del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, para lo cual se concede el término de siete (7) meses, a partir de la ejecutoria de la presente providencia, para que esté adoptado por medio de la expedición del respectivo acto administrativo, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.**

SEGUNDO. CONFIRMAR en lo demás la sentencia de 24 de enero de 2022 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto declaró improcedente la pretensión 6 y negó las contenidas en los numerales 2 a 5 de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.

TERCERO. NOTIFÍQUESE a las partes del presente asunto en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997. (...)” (Subrayado fuera del texto)

A través de Auto de sustanciación No. 2022-05-103 AC del 16 de mayo del 2022 se dispuso a obedecer y cumplir lo dispuesto por el Consejo de Estado, decisión que fue notificada a las partes el 25 de mayo de 2022 (Expediente digital - Archivo 56)

II. TRÁMITE SURTIDO

El señor CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ presentó solicitud de apertura de incidente de desacato, en tanto que, a su consideración no se había dado cumplimiento a la sentencia proferida dentro del término dispuesto por el Consejo de Estado.

En virtud de lo anterior, previo a resolver respecto de la verificación de cumplimiento de la orden de acción de cumplimiento, por medio de Auto Interlocutorio N° 2023-09-449 se requirió a las entidades accionadas y al demandante, con el propósito de que efectuaran pronunciamiento en torno al cumplimiento de la decisión del 31 de marzo del 2022 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

En virtud de requerimiento efectuado a través de Auto Interlocutorio N° 2023-09-449 del 22 de septiembre del 2023 se pronunció el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE a través de escrito del 29 de septiembre de

2023, comunicación con la cual no logró acreditar el cumplimiento de la decisión judicial, razón por la cual se dispuso a través de Auto Interlocutorio N° 2023-10-485 dar apertura a incidente de desacato y oficiar a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO - CORPOGUAVIO para que en el término de los tres (03) días siguientes a la notificación de esta providencia, remitan informe respecto de las actuaciones relacionadas para la materialización de la consulta previa, necesaria para la aprobación del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá por parte del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y el estado actual de dicho trámite.

Sobre el particular, efectuaron pronunciamiento la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO - CORPOGUAVIO mediante escritos radicados el 23 y 24 de octubre del 2023 (Expediente digital - carpeta incidente - Archivos 10 y 11).

Por su parte, el incidentante guardó silencio frente a las versiones aportadas por las entidades requeridas en el presente trámite de verificación de cumplimiento.

Así las cosas, no habiendo circunstancia que invalide lo actuado, procederá a pronunciarse de fondo en torno al acatamiento de la sentencia del 31 de marzo del 2022 proferida por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado en el asunto de la referencia.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La facultad para imponer sanciones por desacato a las decisiones adoptadas por el juez se derivan de la Constitución Política, como respuesta a los deberes de la persona y el ciudadano, particularmente en lo que se refiere a colaborar para el buen funcionamiento de la administración justicia así como acatar la Constitución y las Leyes y respetar y obedecer a las autoridades, aunado a que el intérprete judicial está obligado a garantizar el normal desarrollo de los procesos a su cargo en virtud del interés general que reviste su labor.

Adicionalmente, no es posible que se conceda el desistimiento de este trámite incidental como quiera que la facultad disciplinaria no solo se ejerce por impulso del directamente interesado, sino que, como se explicó previamente, el juez tiene el deber de verificar el cumplimiento de sus decisiones.

La Sala es competente para resolver sobre el cumplimiento de la orden impartida, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, corresponde al mismo juez que profirió la orden dentro de una acción de cumplimiento, mediante trámite incidental, sancionar a la persona o autoridad que la incumpla.

2. Legitimación.

Existe legitimación en el asunto, como quiera que en la sentencia del 31 de marzo del 2022 la Sección Quinta del H. Consejo de Estado se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda formulada por el señor CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ y en consecuencia, se ordenó al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE que, en el término de siete (7) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia procediera a dar cumplimiento al artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, en lo que refiere al deber de aprobación del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

3. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si en el presente trámite se ha cumplido la sentencia del 31 de marzo del 2022 proferida por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado y si existe en tal media lugar a imponer sanción y adoptar medidas para su cumplimiento.

4. Resolución del problema jurídico

Para resolver el problema el despacho recabará en primer lugar sobre la naturaleza y características del incidente de desacato, el objeto del mismo y acto seguido, efectuará un análisis de la orden impartida, su cumplimiento o incumplimiento por las partes involucradas y su responsabilidad, para decidir si hay lugar a continuar o terminar el presente trámite incidental.

4.1 La naturaleza, características y objeto del desacato.

El incidente de desacato de sentencias de cumplimiento, en principio, puede iniciarse a solicitud de parte interesada; aun así, con fundamento en los numerales 1, 2 y 7 del artículo 277 y el artículo 282 de la Constitución Política, el juez de tutela puede excepcionalmente, iniciar de oficio o por intervención del Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, los trámites para establecer si una sentencia ha sido desacetada.

Particularmente, en sede de acción de cumplimiento, la Ley 399 de 1997 dispone lo siguiente:

“Artículo 25º.- Cumplimiento del Fallo. En firme el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido, la autoridad renuente deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciere dentro del plazo definido en la sentencia, el Juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasados cinco (5) días ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El Juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que éstos cumplan su sentencia. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente Ley.

De todas maneras, el Juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que cese el incumplimiento.

(...)

Artículo 29°.- Desacato. *El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente Ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental; de no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocar o no la sanción. La apelación o la consulta se hará en el efecto suspensivo.”*

Así las cosas, se tiene que la obligación primordial del juez de tutela es hacer cumplir íntegramente la orden judicial; precisamente para ello el ordenamiento jurídico dota al interprete judicial de la potestad disciplinaria. Al respecto, la H. Corte Constitucional¹ ha manifestado lo siguiente:

“5.1. La facultad reconocida por el sistema normativo al funcionario judicial para imponer sanciones por desacato a sus decisiones, deriva del acuerdo consignado en la Constitución Política, según el cual la Ley, por su carácter general y abstracto, es la misma para todos y las decisiones adoptadas con fundamento en ella deben ser cumplidas, pues de otra manera, además de desatender los principios y las reglas del Estado de derecho, se generaría un ambiente de anarquía en el que todo destinatario de los preceptos legales y de las órdenes judiciales podría actuar según su propio interés en desmedro del interés general y de instituciones jurídicas que corresponden a conquistas logradas por las sociedades modernas al cabo de siglos de evolución política.

5.2 La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter disciplinario; ella corresponde al desarrollo de lo establecido en el artículo 95-7 de la Constitución Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano: ‘7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia’. En concordancia con esta norma, el artículo 4º, inciso segundo de la Carta, establece que ‘Es deber de los nacionales y de los extranjeros acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades’.

Ontológicamente esta atribución se funda en la necesidad de proteger el interés general (C. Po. art. 1º), representado en las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales. Acerca de estas atribuciones, la Corte ha expresado:

‘El juez, como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan, y, obviamente, de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular de las partes en conflicto. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses’.

En el mismo sentido la Corporación ha dicho: ‘Los mencionados poderes se traducen en unas competencias específicas que se asignan a los jueces para imponer sanciones de

¹ H. Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

naturaleza disciplinaria a sus empleados, o correccionales a los demás empleados públicos, o los particulares. Las sanciones que el Juez impone a los empleados de su despacho tienen un contenido y una esencia administrativa y los respectivos actos son actos administrativos, contra los cuales proceden los recursos gubernativos y las acciones contencioso administrativas; en cambio, los actos que imponen sanciones a particulares, son jurisdiccionales, desde los puntos de vista orgánico, funcional y material.

‘Dado el carácter punitivo de la sanción, asimilable a la sanción de tipo penal, cuando el juez hace uso de la facultad correccional, a que alude el numeral 2 del art. 39 del C.P.C. y pretende sancionar con arresto a la persona que ha incurrido en una conducta que atenta contra el respeto debido a la dignidad del cargo, debe adelantar el correspondiente procedimiento con estricto cumplimiento de las normas que rigen el debido proceso (art. 29 C.P.) y justificar la medida en criterios de proporcionalidad y de razonabilidad, en relación con los hechos y circunstancias, debidamente comprobadas, que le sirvan de causa ’.

5.3 Los poderes disciplinarios del juez revisten un carácter correccional o sancionatorio, derivado del poder punitivo propio del Estado, atribución que es ejercida mediante la legislación penal y de policía, principalmente. En esta medida resulta razonable que el legislador, pensando en otorgar un mayor grado de protección a la parte débil del proceso disciplinario denominado “incidente de desacato”, únicamente haya previsto el recurso de apelación o el grado de consulta a favor del sancionado, a lo cual se agrega que el promotor del incidente no arriesga sanción alguna, siendo, por lo tanto, dos sujetos procesales que difieren en su naturaleza.

5.4 Ha de tenerse en cuenta que ‘el incidente de desacato’ no constituye el único medio puesto a disposición de los interesados para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, por cuanto en el ordenamiento jurídico se encuentran previstos mecanismos que prevén sanciones más severas, entre ellos el proceso penal por “fraude a resolución judicial’. Además, cuando el desacato de la orden judicial involucra a servidores públicos, también es posible dar inicio al proceso disciplinario previsto en la Ley 734 de 2002, en caso de que su comportamiento signifique incumplimiento de los deberes y obligaciones consagrados en los artículos 34 y 35 del mencionado estatuto.”

En esa medida la facultad para imponer sanciones por desacato a las decisiones adoptadas por el juez se derivan de la Constitución Política, como respuesta a los deberes de la persona y el ciudadano, particularmente en lo que se refiere a colaborar para el buen funcionamiento de la administración justicia así como acatar la Constitución y las Leyes, respetar y obedecer a las autoridades, aunado a que el intérprete judicial está obligado a garantizar el normal desarrollo de los procesos a su cargo en virtud del interés general que reviste su labor.

4.2 Análisis de la orden impartida, su cumplimiento y de la responsabilidad subjetiva.

Mediante sentencia del 31 de marzo del 2022 por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda formuladas por el señor CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, así:

“PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE el numeral segundo de la sentencia de 24 de enero de 2022 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, que negó la pretensión primera de la demanda para, en su lugar, **ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, en lo que refiere al deber de aprobación del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, para lo cual se concede el término de siete (7) meses, a partir de la ejecutoria de la presente providencia, para que esté adoptado por medio de la expedición del respectivo acto administrativo, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.**

SEGUNDO. CONFIRMAR en lo demás la sentencia de 24 de enero de 2022 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto declaró improcedente la pretensión 6 y negó las contenidas en los numerales 2 a 5 de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.

TERCERO. NOTIFÍQUESE a las partes del presente asunto en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997. (...)” (Subrayado fuera del texto)

En esa medida se tiene que en el asunto, se discute en torno al cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 8 de la Resolución 138 de 2014 que prevé respecto de la elaboración, evaluación y aprobación del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, norma que a su tenor reza:

“RESOLUCIÓN No. 0138

Por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras determinaciones.

Artículo 8. PLAN DE MANEJO. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Corporación Autónoma Regional de Guavio -CORPOGUAVIO, en calidad de administradoras de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, deberán:

1. *Presentar a este Ministerio para su correspondiente evaluación y aprobación, en el término de dos (2) años, contados a partir de la publicación de la presente resolución, el Plan de Manejo de la Reserva Forestal que deberá contener como mínimo los componentes de: diagnóstico, ordenamiento (zonificación y régimen de usos) y estratégico (programas, proyectos y acciones estratégicas necesarias para usar sosteniblemente, preservar, rehabilitar, restaurar ó recuperar los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal).*
2. *El Plan de Manejo deberá definir el porcentaje de cobertura natural que debe mantenerse en los predios que se encuentren al interior de la Reserva, de acuerdo al régimen de usos establecido.*
3. *El Plan de manejo deberá contener un programa de monitoreo con indicadores que como mínimo permitan determinar el estado de las coberturas de la tierra de la reserva forestal.*
4. *La zonificación y régimen de usos de esta reserva debe estar articulado con el ejercicio de ordenación forestal que esté adelantando la Corporación Autónoma Regional competente.”*

Como se evidencia, la resolución describe: i) el rol que ocuparían las Corporaciones Autónomas Regionales en torno a la elaboración del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá; ii) las actividades a desarrollar por las Corporaciones Autónomas

Regionales, para el diseño, definición y presentación del Plan de Manejo de la Reserva Forestal y iii) las características y límite temporal en que debía ser ejecutado para su posterior presentación ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para evaluación y aprobación.

En cumplimiento de la orden impartida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE en su pronunciamiento ante requerimiento previo efectuado en el presente trámite incidental, informó respecto de las gestiones que ha adelantado para el acatamiento del fallo proferido el 31 de marzo, sustentando que no ha sido posible dar aprobación del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, en tanto la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO no han agotado el proceso de consulta previa en el territorio en que este se ejecutará, requisito necesario para la expedición de dicho plan y sin el cual le resulta imposible proferir la aprobación correspondiente, en tanto se debe garantizar la participación de todos aquellos actores que resulten involucrados durante el proceso de elaboración y construcción del plan de manejo.

Sobre el particular, se pronunció la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y CORPOGUAVIO, así:

“La Dirección Jurídica de la Corporación, una vez consultada sobre la situación presentada, con relación al tema de la realización de la Consulta Previa, y luego de realizar un análisis de las normas que regulan la materia, respondió con memorando interno número 0233094001 del 28/09/2023, en el cual se llegó a la conclusión que no es de competencia de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la realización de la Consulta Previa con las comunidades indígenas, sino es el Ministerio de Ambiente, quien es la autoridad que tiene la competencia para la declaratoria de la reservas forestales del orden nacional, así como su realinderación y de igual forma debe aprobar el respectivo Plan de Manejo y en ese trámite de la aprobación debe realizar las respectivas consultas previas y no las CAR.

Es claro que en la sentencia del 31 de marzo de 2022, no se le impuso ninguna obligación de cumplimiento a mi representada, ya que las que debía cumplir y contenidas en el artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, habían sido cumplidas totalmente. La Corporación, mediante oficio radicado CAR 20232090307 del 02/10/2023, procedió a devolver al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Plan de Manejo de la Reserva, fundamentado legalmente, en cuanto no es de nuestra competencia la realización de la Consulta Previa con las comunidades indígenas, ya que se cumplieron por parte de mi representada las obligaciones con las obligaciones contenidas expresamente en el artículo 8 de la Resolución 138 de 2014.

Así mismo que y el numeral 14 del artículo 2º del Decreto Ley 3570 de 2011 le asignó a las CAR la responsabilidad de realizar los estudios, lo que no incluye realizar la Consulta Previa, es claro que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, después de haber pasado 17 meses de la orden dada, pretende endilgarle la responsabilidad tanto a la CAR Cundinamarca como a CORPOGUAVIO, sin que exista un mandato legal que le haya impuesto tal obligación a estas Corporaciones Autónomas Regionales.” (Negrilla y subrayados fuera del texto)

En consonancia, efectuó manifestación la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO precisando lo siguiente:

“Es cierto que la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá (RFPPCARB) se ubica en jurisdicción de la CAR y CORPOGUAVIO, entidades a quienes les correspondió realizar los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos que se requerían para declarar, reservar, alinderar, realinderar, las áreas de reserva forestal, así como reglamentar su uso y funcionamiento; sin embargo, la realización de la Consulta Previa con las comunidades indígenas, no es de competencia de las CAR, pues ya se cumplió con el objetivo para la elaboración del Plan de Manejo, a través de la elaboración de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos previstos para ese fin.

(...)

Por otra parte, de llegar a establecerse que debe ser la autoridad ambiental la que realice la Consulta, es preciso poner de presente al despacho que al ser solicitada información a la Subdirección de Gestión Ambiental de CORPOGUAVIO, sobre la presencia de grupos étnicos al interior de la Reserva, se manifestó:

“... de acuerdo con la información que posee esta entidad, dentro de la jurisdicción de CORPOGUAVIO se reporta solamente la presencia de la comunidad indígena JE'ERURIWA YUCANA en el Municipio de Medina. De acuerdo con lo anterior, en el municipio de Guasca, que para nuestra jurisdicción es el único que hace parte de la zona de la Cuenca del Río Bogotá, no nos aplica la realización de consulta previa para los procesos que sean desarrollados allí”.

En tales circunstancias, la Corporación Autónoma Regional del Guavio-CORPOGUAVIO, manifiesta por una parte, haber dado cumplimiento a la totalidad de sus obligaciones legales para la adopción del Plan de Manejo de la RFPPCARB, a través de la realización de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos; por ende, las medidas administrativas a adoptar se deben consultar por la autoridad que expide el acto administrativo; y, adicionalmente, por cuanto, de establecerse que tal obligación se encuentra a cargo de las CAR, ésta no constituiría tampoco un deber a cumplir por parte de CORPOGUAVIO, por no contar con grupos étnicos en el área de su jurisdicción de Cuenca alta Río Bogotá.”

En atención a lo anterior, para la Sala es claro que en el asunto el cumplimiento del artículo 8° de la Resolución 138 de 2014 no se ha finiquitado con fundamento en una discusión entre el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y CORPOGUAVIO, quienes se han sostenido en una disputa respecto de, a qué entidad compete la obligación de efectuar la consulta previa en los territorios y comunidades que se ven comprometidas con el Plan de Manejo de la Reserva Forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

Al respecto, se tiene que la Directiva Presidencial 08 de 2020 expone que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen el deber de ejecutar los lineamientos dispuestos en la referente a la aplicación del proceso de consulta previa en las comunidades cuya influencia y opinión en el territorio determina el impacto de las decisiones administrativas a desarrollar.

Lo anterior, partiendo de las definiciones contenidas en la Directiva Presidencial

08 de 2020 en el que el acrónimo POA es descrito como “proyecto, obra o actividad respecto de los cuales es necesario determinar si para su ejecución procede la realización de la consulta previa”, para más tarde contemplar que al “Ejecutor del POA” se le considera al “particular o entidad pública a cargo de la ejecución del proyecto, obra o actividad”.

Con ello, no es extraño para el debate que se suscita, el establecer que el territorio del que se pregona el Plan de Manejo y al que se refiere el artículo 8° de la Resolución 138 de 2014 es la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, territorio que por la categoría que le fue otorgada, pertenece al sistema SINAP, de suerte que es menester traer a colación lo previsto por el Decreto 2372 de 2010 donde se impone a su tenor literal la titularidad y responsabilidad de administración de estas áreas protegidas en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, así:

“Decreto 2372 de 2010

Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

CAPÍTULO II

Categorías de áreas protegidas

Artículo 10. Áreas protegidas del SINAP

Las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP son:

Áreas protegidas públicas:

a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

b) Las Reservas Forestales Protectoras.

c) Los Parques Nacionales Regionales.

d) Los Distritos de Manejo Integrado.

e) Los Distritos de Conservación de Suelos.

f) Las Áreas de Recreación.

Áreas Protegidas Privadas:

g) Las Reservas Nacionales de la Sociedad Civil.

(...)

Artículo 12. Las reservas forestales protectoras

Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso

sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales. (...)” (Resalta la Sala)

Así mismo, es menester traer a colación el Decreto 1076 de 2015 (compilatorio del Decreto 2372 de 2010) que en su artículo 2.2.2.1.6.5 (artículo 47 en el Decreto 2372 de 2010) propició un campo de acción adecuado para las entidades del territorio nacional que tuvieran dentro de su cronograma la adecuación de un plan de manejo sobre áreas protegidas. Al respecto, el articulado detalla lo siguiente.

“DECRETO 1076 DE 2015

ARTÍCULO 2.2.2.1.6.5. Plan de manejo de las áreas protegidas. Cada una de las áreas protegidas que integran el Sinap contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del Sinap. Este plan deberá formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al Sinap dentro del año siguiente al registro y tener como mínimo lo siguiente:

Componente diagnóstico: Ilustra la información básica del área, su contexto regional, y analiza espacial y temporalmente los objetivos de conservación, precisando la condición actual del área y su problemática.

Componente de ordenamiento: Contempla la información que regula el manejo del área, aquí se define la zonificación y las reglas para el uso de los recursos y el desarrollo de actividades.

Componente estratégico: Formula las estrategias, procedimientos y actividades más adecuadas con las que se busca lograr los objetivos de conservación.

PARÁGRAFO 1. El Plan de Manejo deberá ser construido garantizando la participación de los actores que resulten involucrados en la regulación del manejo del área protegida. En el caso de las áreas protegidas públicas, el plan de manejo se adoptará por la entidad encargada de la administración del área protegida mediante acto administrativo.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, el Plan de Manejo será adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO 3. *La reglamentación sobre compensaciones ambientales deberá incorporar acciones de conservación y manejo de áreas protegidas integrantes del Sinap.”*

Más tarde, como fue mencionado en el apartado introductorio de las consideraciones, la Resolución 138 de 2014, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le encomendó de manera directa e inequívoca la **construcción** del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la Cuenca Alta del Río de Bogotá a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO, para que en el término de dos (2) años, contados desde la publicación de la resolución, fuere **evaluado y posteriormente** aprobado por la cartera ministerial.

Así las cosas, no existe para la Sala atisbo de duda respecto de la responsabilidad de las CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO en el desarrollo de la consulta previa prevista en el Decreto 1076 de 2015 en la construcción del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la Cuenca Alta del Río de Bogotá como área protegida.

En esa medida, si bien el fallo del 31 de marzo de 2022 del Honorable Consejo de Estado, en su Sección Quinta, dispuso en cabeza del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE el deber de dar aprobación del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, no es menos cierto que para tal fin la Resolución 138 de 2014 en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015 impuso en cabeza de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO el deber de adelantar las consultas previas necesarias para garantizar la participación de los actores que resulten involucrados en la regulación del manejo del área protegida, de modo que desacertado resultaría acoger la tesis expuesta por los apoderados judiciales de las Corporaciones Autónomas Regionales que pretenden exonerar su responsabilidad en el cumplimiento de tal obligación, bajo el argumento de haber presentado una propuesta de plan de manejo sin consulta previa a las comunidades y que por ende no es viable de aprobación por parte de la cartera ministerial.

En consonancia con lo anterior, la Sala estima preciso traer a colación las funciones del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (oficina encargada para la aprobación del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la Cuenca Alta del Río de Bogotá) conforme lo dispuesto en el Decreto 3570 de 2011, junto a las funciones consignadas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 para las Corporaciones Autónomas Regionales, así:

“DECRETO NÚMERO 3570 DE 2011

Artículo 2. Funciones. *Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:*

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento

ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

(...)

6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.

(...)

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

(...)

13. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio.

15. Elaborar los términos de referencia para la realización de los estudios con base en los cuales las autoridades ambientales declararán, reservarán, alinderarán, realinderarán, sustraerán, integrarán o recategorizarán, las reservas forestales regionales y para la delimitación de los ecosistemas de páramo y humedales sin requerir la adopción de los mismos por parte del Ministerio.

(...)

Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos:

(...)

2. Proponer, con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo, las políticas, regulaciones y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal y la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

3. Rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, realínderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. (...)

“Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

(...)

7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;

(...)

20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

(...)

PARÁGRAFO 1. Las Corporaciones Autónomas Regionales que en virtud de esta Ley se transforman, continuarán ejerciendo las funciones atribuidas por las leyes que dispusieron su creación y organización, hasta cuando se defina o constituya el ente que asumirá aquellas funciones que abarquen actividades u objetos distintos de los previstos por la presente Ley. A partir de ese momento, las corporaciones autónomas regionales sólo podrán ejercer las funciones que esta Ley les atribuye;

(...)

PARÁGRAFO 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia;” (Destaca la Sala)

Así las cosas, se tiene que al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y puntualmente a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos se le impusieron funciones relativas a “apoyar, orientar, preparar, evaluar, regular, dirigir o coordinar” y a las CORPORACIONES se impuso funciones relacionadas con ejecutar y materializar todos los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que puedan ser formulados por los organismos o entidades del orden nacional y departamental.

Bajo esta premisa, para la Sala es claro que, tanto el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE como la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO tienen el deber en el marco de sus funciones de manera coordinada y mancomunada de llevar a cabo todas las gestiones necesarias que conlleven a la aprobación del Plan de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la Cuenca Alta del Río de Bogotá, en tanto se encuentra más que vencido el plazo establecido en el artículo 8 de la Resolución N° 138 de 2014.

Así las cosas, se itera que, a la fecha, no se ha cumplido con el objeto de la decisión de la acción de cumplimiento de la referencia, sin embargo, al evidenciar la Sala que tal circunstancia no obedece a un comportamiento reprochable exclusivamente al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE se abstendrá en esta oportunidad de imponer sanción en desacato.

Sin embargo, a fin de garantizar el acatamiento de la decisión judicial adoptada en el asunto por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se INSTARÁ que, sin mayor discusión y dilación sobre el particular, el MINISTERIO DE AMBIENTE SOSTENIBLE, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO, articulen sus esfuerzos para que en el término máximo de 7 meses se lleve a cabo el proceso de consulta previa a las comunidades, respecto de la ejecución de esta orden deberán rendir las entidades informe mensual a esta Corporación.

Lo anterior, en uso de las herramientas jurídicas que le son encomendadas con el objetivo de alcanzar el acatamiento diligentemente las decisiones judiciales en virtud del deber que le asiste a las personas (naturales o jurídicas) de derecho público y privado, de ejercer sus funciones y prestar su colaboración para el buen funcionamiento de la administración justicia, así como el deber de acatamiento

de la Constitución y las Leyes.

IV. DECISIÓN

Por lo expuesto, **el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: ABSTENERSE de sancionar por desacato a la señora SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ en su calidad de MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE o quienes hagan sus veces, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE AMBIENTE SOSTENIBLE, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO, para que, sin mayor discusión y dilación, articulen sus esfuerzos para que en el término máximo de 7 meses se lleve a cabo el proceso de consulta previa a las comunidades, respecto de la ejecución de esta orden deberán rendir las entidades informe mensual a esta Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-41-000-2020-00720-00
Demandante: PERSONERÍA MUNICIPAL DE CHÍA
Demandados: AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Referencia: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Asunto: Resuelve recurso de reposición interpuesto contra el auto de 7 de marzo de 2023.

Visto el informe Secretarial que antecede (documento 264 cuaderno principal expediente electrónico), procede el Despacho a pronunciarse respecto memorial presentado por la apoderada judicial de la Sociedad Accesos Norte S.A.S (documento 260 ibidem), mediante el cual, en uso del derecho a contraprobar la prueba de oficio decretada, procede a solicitar la práctica de las pruebas.

I. ANTECEDENTES

1) Por auto del 7 de marzo de 2023 (documento 245 expediente electrónico), se resolvió reponer el numeral 2º) del literal A del acápite de pruebas solicitadas por la parte demandante, en el sentido de denegar la práctica del dictamen pericial, toda vez que con las pruebas documentales aportadas al proceso se verificó la existencia del cuerpo de agua objeto de la presente acción popular, y en el auto del 17 de enero de 2022, se ordenó que se incluyera la de evaluación de los impactos sobre el cuerpo de agua objeto de protección que se encuentra en el predio denominado San Jacinto, con cédula catastral No. 251750000000000070776000000000, por lo que la prueba solicitada resulta innecesaria.

Además, se adicionó el literal B del acápite de pruebas solicitadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca respecto de unas

documentales y el literal A acápite de pruebas solicitadas por la parte demandante, frente a unas documentales y testimoniales.

2) Contra la citada providencia la apoderada judicial de la Personería de Chía – Cundinamarca interpuso recurso de reposición el cual fue desatado por auto del 11 de agosto de 2023 (documento 259 ibidem), mediante el cual se resolvió:

"RESUELVE

1º) No reponer el numeral 1º del auto del 7 de marzo de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Repónese parcialmente el numeral 3º del auto del 7 de marzo de 2023, el cual quedará así:

"3º) Adiciónase el literal A del acápite de pruebas solicitadas por la parte demandante, el cual quedará así:

"A. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA PARTE ACTORA.

1º) Con el valor que en derecho corresponda, ténganse como pruebas los documentos allegados con la demanda (documentos 3 y 4 del cuaderno principal expediente electrónico- pruebas documentales 1 a 19) y con el escrito mediante el cual se describió el traslado de las excepciones propuestas por las demandadas3 (fls. 3 a 9 documentos 235 a 239 del expediente electrónico).

(...)

3º) Decrétnase la práctica de los testimonios de los señores: **a)** Andrés Ariza - Ecólogo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, **b)** Loreta Rosselli, **c)** Nubia Morales, **d)** Gary Stiles, **e)** David Ricardo Murcia, **f)** Laura Mendoza, **g)** Mauricio Mustafá, **h)** Diana Vergara y **i)** **Catalina Ramírez Forero. Adviértaseles** a las partes que la fecha para la práctica del testimonio será fijada posteriormente por auto, la cual se realizará de manera virtual.

El Despacho pone de presente que se reserva la potestad de limitar los testimonios decretados en la medida en que recepcionados sean suficientes para resolver de fondo la controversia objeto de la presente demanda de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 212 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

4º) Por Secretaría **oficiése** a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, para que en el término de diez (10) días contados a partir de que reciba la correspondiente comunicación alleguen con destino al proceso los vídeos de tomas aéreas realizadas por DRON que son referenciadas por la autoridad ambiental dentro del Informe de Visita del 21 de septiembre de 2018.

4º) Adiciónase el auto del 18 de octubre de 2022, en el siguiente sentido:

"(...)

G. PRUEBA DE OFICIO

En aplicación del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), con el fin de esclarecer la verdad, en el proceso de la referencia, TENGASE como prueba con el valor que en derecho corresponda la documental aportada por la Personería de Chía – Cundinamarca denominada: "Informe Técnico Humedal San Jacinto Los Andes", elaborado por la Universidad del Bosque en marzo de 2021 visible en los folios 39 a 121 documento 10 cuaderno medida cautelar.

5º) Confírmase en lo demás el auto del 7 de marzo de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia (...)"

3) Mediante escrito radicado el 23 de agosto de 2023, la apoderada judicial de la Sociedad Accesos Norte S.A.S en uso del derecho de contraprobar la prueba decretada de oficio solicita la práctica de las siguientes pruebas:

1. Testimonios de las siguientes personas:

Docentes Investigadores	Cargo (todos incluidos en el estudio de la Universidad del Bosque)	Correo
Clara Santafé Millán	Directora del Programa de Biología	santafeclara@unbosque.edu.co
Virginia Roa Angulo	Semillero Investigación	roavirginia@unbosque.edu.co
Edgar Palacios Ortega	Docente - Programa de Biología	palaciosedgar@unbosque.edu.co
Héctor Lancheros Redondo	Herbario	lancheroshector@unbosque.edu.co
Camila Vélez Díaz	Curadora Invertebrados	mvelezd@unbosque.edu.co

2. Dictamen pericial. Anuncia la presentación de un dictamen pericial con el fin de contraprobar el contenido y conclusiones del "Informe Técnico Humedal San Jacinto Los Andes", decretado como prueba de oficio. Señala que el dictamen que se presentará corresponde a un estudio a ser practicado sobre el área del predio "Las Veguitas", donde se realizó el referido informe técnico. Para el efecto es necesario que al perito y su equipo se le permita le ingreso al predio con el fin de realizar los análisis, pruebas y constataciones a que haya lugar. Para la realización del dictamen solicitan que se les conceda un término no inferior a 60 días hábiles, los cuales solo podrán contarse desde el momento en que se permita el ingreso del equipo pericial al predio,

en condiciones adecuadas de seguridad tanto para el personal como para los equipos técnicos y deberá descontarse cada día en que se impida su acceso.

La apoderada judicial de la parte demandada solicita al Despacho realizar tales prevenciones a las propietarias del predio en especial a la sociedad Grupo San Jacinto S.A.S., dueña del predio, reconocida en el proceso como coadyuvante de la demanda, por cuanto la orden dada en la medida cautelar tanto por el Consejo de Estado como por el Tribunal, de caracterización del cuerpo de agua, no ha podido ser cumplida porque los propietarios del predio han impedido la realización de los trabajos que requiere el cumplimiento de tal orden, como lo hemos informado detalladamente al Tribunal.

La anterior solicitud de pruebas se sustenta en que las pruebas solicitadas cumplen con el requerimiento del artículo 213 del CPACA, esto es que son indispensables para contraprobar la decretada de oficio. Tratándose de contraprobar un informe técnico rendido a partir de los estudios realizados en el área sobre el cual recae este proceso, es indispensable oír la declaración al menos de algunos de quienes intervinieron en el trabajo y tener la posibilidad de que un equipo diferente de peritos realice un estudio sobre la misma zona, con el fin de refutar las conclusiones del mencionado trabajo.

II. CONSIDERACIONES

1) Por auto del 11 de agosto de 2023, se decretó la prueba de oficio consistente en tener como prueba con el valor que en derecho corresponda la documental aportada por la Personería de Chía – Cundinamarca denominada: “Informe Técnico Humedal San Jacinto Los Andes”, elaborado por la Universidad del Bosque en marzo de 2021 visible en los folios 39 a 121 documento 10 cuaderno medida cautelar.

2) La apoderada judicial de la sociedad Accesos Norte en uso del derecho de contraprobar la prueba de oficio solita la práctica de pruebas testimoniales y anuncia un dictamen pericial.

3) El artículo 213 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), dispone:

“ARTÍCULO 213. PRUEBAS DE OFICIO. En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes.

Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días.

En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decrete pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decrete”.

Bajo el anterior, marco normativo, se tiene que, dentro del término de ejecutoria del auto que decrete pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, **serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decrete.**

4) En ese orden, el Despacho considera que se deben decretar los testimonios solicitados, ya que los mismos son conducentes, pertinentes y útiles.

5) Respecto del dictamen pericial solicitado, el Despacho considera que es pertinente, conducente y útil, para contraprobar la prueba decretada de oficio por auto del 11 de agosto de 2023, consistente en la documental aportada por la Personería de Chía – Cundinamarca denominada: “Informe Técnico Humedal San Jacinto Los Andes”, elaborado por la Universidad del Bosque en marzo de 2021 visible en los folios 39 a 121 documento 10 cuaderno medida cautelar.

Es del caso señalar, que la parte demandada solicita el término de sesenta (60) días para realizar el dictamen y advierte que este término solo podrá contarse desde el momento en que se permita el ingreso del equipo pericial

al predio, en condiciones adecuadas de seguridad tanto para el personal como para los equipos técnicos y deberá descontarse cada día en que se impida su acceso; si bien es cierto, el Despacho no desconoce la situación expuesta por Accesos Norte SAS respecto del ingreso al predio San Jacinto, también lo es que las pruebas decretadas para contraprobar pruebas de oficio serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decreta, tal como lo dispone el inciso final del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, se concederá el término de diez (10) días para la práctica del dictamen pericial anunciado por la apoderada judicial de Accesos Norte S.A.S y se conminará al representante legal del Grupo San Jacinto S.A.S, sociedad propietaria del predio en el cual se desarrollará la práctica del mismo, para que permita el ingreso de los peritos que realizarán el dictamen dentro del término antes señalado, so pena de incurrir en desacato de orden judicial de conformidad con el numeral 2¹ del artículo 44 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

Una vez rendido el dictamen este quedará inmediatamente a disposición de las partes por el término de cinco (5) días hábiles de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 472 de 1998.

En consecuencia, se

RESUELVE

1º) De conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011, **decrétase** la práctica de los testimonios de los señores: **a)** Clara Santafé Millán (Directora del Programa de Biología), **b)** Virginia Roa Angulo (Semillero Investigación), **c)** Edgar Palacios Ortega (Docente – Programa

¹ **ARTÍCULO 44. PODERES CORRECCIONALES DEL JUEZ.** Sin perjuicio de la acción disciplinaria a que haya lugar, el juez tendrá los siguientes poderes correccionales:

(...)

2. Sancionar con arresto inmutable hasta por quince (15) días a quien impida u obstaculice la realización de cualquier audiencia o diligencia.

Biología), **d)** Héctor Lancheros Redondo (Herbario) y **e)** Camila Vélez Díaz (Curadora Invertebrados). **Adviértaseles** a las partes que la fecha para la práctica del testimonio será fijada posteriormente por auto, la cual se realizará de manera virtual.

El Despacho pone de presente que se reserva la potestad de limitar los testimonios decretados en la medida en que recepcionados sean suficientes para resolver de fondo la controversia objeto de la presente demanda de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 212 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

2º) Decrétese el dictamen pericial anunciado por Accesos Norte SAS, correspondiente a un estudio a ser practicado sobre el área del predio “Las Veguitas”, donde se realizó el informe técnico Informe Técnico Humedal San Jacinto Los Andes”, elaborado por la Universidad del Bosque en marzo de 2021 visible en los folios 39 a 121 documento 10 cuaderno medida cautelar, decretado como prueba de oficio en providencia del 11 de agosto de 2023, con la **advertencia** que, se deberá rendir el dictamen dentro del término de diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

Una vez rendido el dictamen pericial este quedará inmediatamente a disposición de las partes por el término de cinco (5) días hábiles de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 472 de 1998.

3º) Conmínase al representante legal del Grupo San Jacinto S.A.S., para que permita el acceso al lugar en el cual se desarrollará la práctica del dictamen pericial decretado en el numeral anterior, con el fin de que los peritos lo realicen dentro del término antes señalado, so pena de incurrir en desacato de orden judicial de conformidad con el numeral 2² del artículo 44

² **ARTÍCULO 44. PODERES CORRECCIONALES DEL JUEZ.** Sin perjuicio de la acción disciplinaria a que haya lugar, el juez tendrá los siguientes poderes correccionales:

(...)

2. Sancionar con arresto inmutable hasta por quince (15) días a quien impida u obstaculice la realización de cualquier audiencia o diligencia.

del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

4º) Ejecutoriado este auto y cumplido lo anterior, regrese el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado Electrónicamente

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 11001-33-34-005-2022-00045-01
Demandante: SALUD TOTAL E.P.S. S.A.
Demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD
SOCIAL EN SALUD - ADRES
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: APELACIÓN DE AUTO – REVOCA
RECHAZO DEMANDA

Visto el informe secretarial que antecede¹, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 22 de noviembre de 2022, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia².

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1 Salud Total E.P.S. S.A., por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda ordinaria laboral, contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, a efectos de obtener por vía judicial el reconocimiento y pago de unas sumas de dinero asumidas por la demandante, relacionadas con la prestación de servicios de salud que no se encontraban incluidos en

¹ Archivo 29 del expediente digital

² Archivo 21 del expediente digital

el Plan Obligatorio de Salud, el 4 de septiembre de 2020³. Correspondiendo su reparto al Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá, quien por auto del 17 de febrero de 2021 admitió la demanda y ordenó su notificación a las partes.⁴

1.2 Luego de contestada la demanda, el referido Juzgado, por auto del 26 de enero de 2022, declaró la falta de jurisdicción en virtud de lo dispuesto en el Auto 389 de 2021 expedido por la Corte Constitucional y ordenó la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá⁵.

1.3 Mediante acta individual de reparto del 4 de febrero de 2022, le correspondió el conocimiento de la demanda mencionada al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá⁶.

1.4 El mencionado juzgado, mediante providencia del 14 de junio de 2022, inadmitió la demanda para que se corrigieran las falencias advertidas respecto a: i) adecuar las pretensiones al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; ii) adecuar los hechos; iii) incluir en las pretensiones la solicitud de nulidad de los actos administrativos definitivos objeto de cuestionamiento; iv) determinar el restablecimiento del derecho solicitado derivado de la nulidad pretendida; v) proponer las pretensiones como principales y subsidiarias); vi) acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial; vii) adecuar el poder; viii) allegar constancias de envío de la demanda a la contraparte; y, ix) acreditar que fueron ejercidos los recursos de ley que fueran obligatorios en contra del acto administrativo que le negó el recobro⁷. Frente a esta decisión, la parte demandante allegó escrito con el cual pretendió subsanar la demanda⁸.

³ Archivo 06 de la subcarpeta 01DemandaOrdinaria del expediente digital

⁴ Archivo 04 del expediente digital

⁵ Archivo 11 del expediente digital

⁶ Archivo 01 del expediente digital

⁷ Archivo 14 del expediente digital

⁸ Archivos 15-18 del expediente digital

1.5 El citado Despacho Judicial, a través de auto del 22 de noviembre de 2022, rechazó la demanda al considerar que la misma no fue subsanada en su totalidad, y que, frente a la inconformidad expuesta contra el auto inadmisorio, la parte demandante no interpuso recurso de reposición⁹. Contra la referida providencia, la apoderada de la parte demandante interpuso recurso de apelación, el 28 de noviembre siguiente¹⁰.

1.6 Mediante providencia del 28 de abril de 2023, el mencionado Juzgado concedió el recurso de apelación ante esta Corporación¹¹.

1.6 A través de acta individual de reparto del 24 de mayo de 2023, le correspondió el conocimiento del presente asunto al Despacho del Magistrado Ponente¹².

2. La providencia objeto del recurso¹³

2.1 El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dispuso rechazar la demanda de la referencia, al considerar que la demandante no atendió la carga impuesta en el auto de inadmisión.

2.2 En síntesis, el *a-quo* determinó que, la parte demandante no atendió lo requerido en el auto de inadmisión, pues si bien corrigió algunos punto de la demanda, no sucedió lo mismo respecto a que no se allegó el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, ni se aportó la constancia de notificación del acto administrativo demandado. En cuanto al requisito de conciliación extrajudicial advirtió que en el presente caso es aplicable, dado que el debate no corresponde a aportes de carácter parafiscal ni tributario, por lo que se hace obligatoria su acreditación; y, frente al enlace con el cual

⁹ Archivo 21 del expediente digital

¹⁰ Archivos 22-23 del expediente digital

¹¹ Archivo 25 del expediente digital

¹² Archivo 27 del expediente digital

¹³ Archivo 21 del expediente digital

presuntamente se allegó la constancia de notificación, éste no permitió su acceso.

Adicionalmente, destacó que si la parte demandante no se encontraba de acuerdo con lo dispuesto en el auto de inadmisión de la demanda y sus exigencias, lo que correspondía era impetrar el recurso de reposición, lo cual no ocurrió, por lo que el Despacho se limitó a determinar si la demanda se subsanó en los términos requeridos, so pena de rechazo, tal como lo indica el artículo 170 del C.P.A.C.A. Por tanto, al no cumplir con todo lo ordenado en el auto inadmisorio dispuso el rechazo de la demanda de referencia.

3. Recurso de reposición en subsidio apelación¹⁴

Contra el auto que rechazó la demanda, la parte demandante interpuso recurso de apelación, fundamentando su solicitud en los siguientes argumentos:

Reiteró que los actos debatidos dentro del proceso judicial son de naturaleza parafiscal y por tanto tributaria, lo cual se establece como una de las excepciones consagradas para no agotar conciliación prejudicial como uno de los requisitos para acceder a la Jurisdicción Contenciosa.

Señaló que siendo los recursos que son objeto de la presente demanda necesarios para garantizar la estabilidad del Sistema de Salud conforme a la jurisprudencia expuesta, se sigue como conclusión que tales rubros ostentan la naturaleza de Parafiscalidad, razones por las cuales no es posible exigir en estos casos la conciliación prejudicial para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

¹⁴ Archivo 23 del expediente digital

Indicó que no se establece un término de caducidad de la acción, sin distinción del control de legalidad invocado, cuando se trate, entre otros, de bienes estatales imprescriptibles e inenajenables.

Resaltó que se establece un tratamiento especial para los recursos parafiscales de la salud, dada su función social, que no es otra que la de asegurar un servicio público y un derecho fundamental de la población afiliada, máxime cuando estamos ante población del régimen subsidiado que, por sus condiciones económicas, sociales y demográficas, requieren una mayor protección y garantía, todo lo cual resulta menoscabado con el desconocimiento infundado de la autoridad demandada en el cumplimiento del ordenamiento jurídico, llevando incluso a las EPS y demás actores a activar acciones judiciales para procurar su giro o pago efectivo.

Al no perder estos recursos la naturaleza parafiscal, incluso al momento de decretarse en sede de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la reparación del daño ocasionado por la ADRES, administrados por SALUD TOTAL EPS-S S.A., más no de su propiedad o que ingresen a su patrimonio, resulta válido concluir que se tratan de recursos cuya acción de cobro se enmarca en la imprescriptibilidad.

Por tal razón, y de conformidad con lo señalado en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, específicamente lo dispuesto en el literal b del artículo 1º, señala que la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo, por tratarse de bienes (recursos de la seguridad social en salud) imprescriptibles e inenajenables.

Por último, indicó *"subsidiariamente, debe estudiar el Honorable Tribunal, la posibilidad de aplicar la figura de Excepción de Inconstitucionalidad con el fin de proteger postulados constitucionales*

como derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y el debido proceso". (...). Lo anterior en cuanto a que los requisitos para la presentación de la demanda reglados por la Ley 1437 de 2011, se convierten en obstáculo para, a través de un debido proceso judicial, acceder a la administración de justicia para Salud Total EPS, esto respecto a la asignación de competencia de los Juzgados Administrativos.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante, conforme lo dispuesto en el literal g) del numeral 2º del artículo 125 del C.P.A.C.A.¹⁵, en los siguientes términos:

Revisada la demanda y sus anexos, se tiene que el Despacho de primera instancia, rechazó de plano la demanda al considerar que habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda en debida forma. De igual manera, se tiene que los actos objeto de control judicial son competencia de esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual se **avoca** el conocimiento del asunto; y, en consecuencia, procede la Sala a resolver el recurso de alzada.

Frente al trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

"ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de

¹⁵ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...)

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

(...) (Negrilla fuera de texto)

2021. El nuevo texto es el siguiente:> La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

(...)

3. **Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación** o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. **Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.**
(Destacado por la Sala)

En el caso bajo examen, la Sala advierte que el auto apelado fue proferido el 22 de noviembre de 2022 y notificado por estado al día siguiente¹⁶. Del mismo modo, se evidencia que el recurso de apelación fue presentado en tiempo el 28 de noviembre siguiente, toda vez que el término para interponer el recurso fenecía ese mismo día.

En ese orden, respecto de los requisitos de la demanda los artículos 161, 162 y 166 del C.P.A.C.A., disponen:

"ARTÍCULO 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

¹⁶ Archivo 21 del expediente digital y la consulta de procesos página Rama Judicial. Ver link: <https://consultaprocessos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion>

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
 2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
 3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
 5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. **En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.**
 6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
- (...)

ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA. A la demanda deberá acompañarse:

1. **Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso.** Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda.

Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales. (...)” . (Negrilla fuera de texto)

En cuanto al tema de los recobros, la Sala Plena de la Corte Constitucional a través de Auto 389 del 22 de julio de 2021, mediante el cual dirimió conflicto de competencia entre jurisdicciones - Contencioso Administrativo y Ordinaria Laboral, sostuvo:

(...) 53. Con fundamento en lo anterior, la Corte dirimirá el conflicto de jurisdicciones de la referencia declarando que le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer el proceso ordinario laboral promovido por Sanitas S.A. en contra de la ADRES. En consecuencia, le remitirá el expediente al Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión.

Regla de decisión

54. El conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES. (...) (Resaltado por la Sala)

A su vez, en Auto 744 del 1º de octubre del 2021, dispuso:

"10. Según lo resuelto en el Auto 389 de 2021, la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de **recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS recae en los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES.**

11. Este tipo de controversias no corresponden a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social¹⁷, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores (...)" (Resaltado por la Sala)

¹⁷ Modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior y como quiera que, la competencia para estudiar la nulidad de los actos administrativos relativos a recobros, corresponden a esta Jurisdicción, se deben cumplir los requisitos para la presentación de la demanda establecidos en los artículos 161 y s.s. de la Ley 1437 de 2011.

No obstante lo anterior, se hace necesario traer a colación apartes del Auto No. 1942 del 23 de agosto de 2023, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, a través del cual estableció las reglas de transición aplicables debido al cambio jurisprudencial suscitado en conflictos de jurisdicciones relativos al pago de recobros judiciales, con el fin de evitar la imposición de cargas adicionales gravosas a la parte demandante y evitar la vulneración de los derechos al acceso a la administración de justicia al debido proceso y a las garantías de la confianza legítima, la seguridad jurídica y la prevalencia del derecho sustancial, sobre el particular se destaca:

*"40. Visto el anterior panorama, en especial las dificultades que ha generado el cambio de jurisprudencia del Auto 389 de 2021 para aquellos demandantes que hayan optado o llegaren a optar por los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa y que no logren cumplir los presupuestos procesales atinentes al agotamiento de recursos administrativos (nulidad y restablecimiento) y la conciliación extrajudicial, así como formular la demanda dentro del término de caducidad (cuatro meses o dos años^[49]), **la Sala Plena estima no solo necesario, sino también prudente, adoptar una decisión con efectos temporales que facilite la transición frente al cambio jurisprudencial suscitado en relación con la jurisdicción competente para conocer los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud (Auto 389 de 2021).***

*41. Lo anterior, con **la finalidad de evitar la imposición de una carga excesivamente gravosa a la parte demandante en este tipo de procesos, especialmente en lo que respecta a sus derechos al debido proceso, de acción y de acceso a la jurisdicción, así como a las garantías de confianza legítima, seguridad jurídica y la prevalencia del derecho sustancial como fin principal de la administración de justicia**; mandatos superiores que, según lo expuesto en los párrafos 10 a 12 de la presente providencia, pueden resultar menoscabados con la eventual inadmisión o rechazo de la demanda derivados del incumplimiento de los presupuestos de*

procedencia^[50] y del término de caducidad o, con la expedición de decisiones inhibitorias.

(...)

56. Así, como se ha indicado, **el actual auto únicamente pretende adoptar unas medidas con carácter excepcional y temporal que faciliten la implementación o adaptación al cambio de precedente a los sujetos procesales que obraron bajo la confianza legítima de que sus decisiones se ajustaban a la línea jurisprudencial vigente y que eventualmente desconocen el cambio que introdujo el Auto 389 de 2021.**

57. De acuerdo con lo expuesto, es necesario fijar unas reglas de transición para un **universo determinado de casos**, es decir, las demandas que:

(a) Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021; sin embargo, tras el cambio de precedente se remitieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esta sede judicial se adoptó una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(b) Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021 y/o se encuentran en trámite al expedir la presente providencia y, como consecuencia del cambio introducido por el Auto 389 de 2021, el juez ordene su remisión hasta seis (6) meses después de la publicación de este auto^[64] a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(c) Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y fueron inadmitidas o rechazadas por incumplir con los requisitos de procedibilidad según el medio de control elegido por el accionante.

(d) Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y se encuentran en trámite al momento de la expedición de la presente providencia y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(e) Se inicien hasta seis (6) meses después de la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutive.

(...)

63. **Acotaciones sobre el universo de casos.** Ahora bien, la Corte estima necesario precisar las siguientes circunstancias respecto del universo de casos: (i) Sobre la posibilidad de presentar nuevamente la demanda en los eventos en los que exista decisión de inadmisión o rechazo (literales a y c). Los casos consignados en los literales a y c, se refieren a las demandas en las que obra una decisión de la jurisdicción contencioso administrativa en el sentido de inadmitir o rechazar, ya sea por el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad (agotamiento de recursos obligatorios y/o conciliación extrajudicial) o el presupuesto procesal de la caducidad. En caso de existir una decisión definitiva respecto de esas demandas, las mismas podrán ser presentadas nuevamente de acuerdo con el literal e, esto es, dentro de los 6 meses siguientes a la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutive. Por otro lado, en el evento de que las demandas solo hayan sido inadmitidas, en su estudio los jueces deberán tener en consideración las reglas que se señalarán en el acápite pertinente.

64. (ii) Respecto de la necesidad de los jueces de valorar en los casos c y d si el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad y/o el presupuesto procesal de la caducidad se ajusta a las consideraciones de la presente providencia. En los literales c y d, al estudiar la demanda, el juez de conocimiento deberá considerar si el referido incumplimiento de la parte demandante deriva de la confianza legítima que ostentaría frente a la observancia del precedente que remitía el asunto a la jurisdicción ordinaria laboral. Esta restricción atiende la necesidad de evitar que resulten beneficiarios de las reglas de transición que se señalarán en el acápite pertinente, aquellas entidades promotoras de salud que no cumplen los requisitos de procedibilidad o el presupuesto de la caducidad por razones que no se relacionan con el cambio del precedente introducido por el Auto 389 de 2021.

(...)

72. **Sobre este punto, se precisa que el ingreso a la transición depende de la fecha de presentación de la demanda. Así, en los casos identificados con el literal a, el momento que se debe considerar es la expedición del Auto 389 de 2021.** Los asuntos b atienden el mismo momento, así como la fecha de la presente decisión. Los procesos c enmarcan las demandas formuladas con posterioridad al Auto 389 y que fueron inadmitidas o rechazadas a la fecha de expedición de este auto. Los casos d se refieren a las demandas que se formularon con posterioridad al Auto 389 y que se encuentran actualmente en trámite y, finalmente, los trámites e son todos aquellos procesos que se inicien hasta 6 meses después de la certificación que realice el Consejo Superior de la Judicatura.

73. Visto lo anterior, resulta claro que la inactividad judicial en los casos del literal b, no podría impedir el acceso a la jurisdicción, siempre que se cumplan los supuestos del mencionado literal.

74. (v) Frente al medio de control elegido por la parte accionante. La Sala advierte que recientemente el Consejo de Estado (20 de abril de 2023) profirió una sentencia de unificación^[67] a través de la cual determinó que la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de la actividad del Fosyga (hoy ADRES), frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. **Con todo, se considera importante destacar que, en la práctica, atendiendo la libertad que ostenta la parte demandante para elegir el medio de control que consideren adecuado, es posible que las EPS hubiesen acudido tanto al medio de control de reparación directa, como al de nulidad y restablecimiento del derecho. Por ello, la Corte precisa que las reglas de transición aplicarán -en lo pertinente- para el medio de control que hubiese usado la parte demandante -reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho-. Ya será el juez administrativo quien, al admitir la demanda, le imprima el trámite que corresponde en virtud del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011.**

(...)

Reglas de transición

79. Realizadas las anteriores consideraciones y precisiones, la Sala Plena establece las siguientes **reglas de transición** para el universo de casos señalado en el fundamento 57 de este auto:

i) Agotamiento de los recursos administrativos obligatorios como requisito de procedibilidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (...)

86. Así las cosas, habida cuenta que en el procedimiento descrito ante la ADRES no tiene cabida el recurso de apelación -único obligatorio-, la Sala Plena determina que, siguiendo el numeral 2 del artículo 161 del CPACA, el requisito de agotar previamente los recursos obligatorios no aplica frente a las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho promovidas contra la ADRES con la finalidad de obtener el recobro judicial por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud. En otras palabras, **el trámite administrativo de recobros descrito no contempla la posibilidad de presentar recursos frente a las determinaciones de la ADRES, sino que únicamente regula un mecanismo de objeción de la decisión que, además, es potestativo para la entidad^[78]. De ahí que resulte evidente que en el marco de ese procedimiento administrativo especial no existen mecanismos obligatorios.** Asimismo, que las autoridades judiciales no deben exigir que se adelante el trámite de objeción ante la ADRES (ni ningún otro recurso adicional) para que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sea admitido.

ii) Agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad

(...)

92. Pues bien, de acuerdo con lo expuesto, resulta necesario para la Corte considerar las circunstancias de cada caso para cumplir con su deber de garantizar la aplicación del precedente de forma que se evite el sacrificio de los derechos fundamentales de los sujetos procesales que obraron bajo el mandato de la confianza legítima. Teniendo en cuenta este enfoque, **la Sala Plena determina que la medida que garantiza de mejor manera el acceso a la administración de justicia consiste en la flexibilización del cumplimiento del presente requisito de procedibilidad en el entendido de que no será exigible para el universo de casos establecido en el párrafo 56 de la presente providencia.**

(...)

iii) Contabilización de términos de caducidad del medio de control

98. En el presente asunto, como se expuso en precedencia, la Corte observa que concurren razones que justifican la no comparecencia oportuna de los accionantes a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El cambio jurisprudencial incorporado en el **Auto 389 de 2021**, sin lugar a duda constituye un hecho no imputable a las partes que acceden a la administración de justicia, **de manera que el término de caducidad en ningún caso puede computárseles a partir de la decisión del Estado de no cancelar los costos asociados a las prestaciones excluidas o no incluidas en el antiguo POS (hoy PBS). Lo anterior, comoquiera que se encontraban sometidos únicamente a las reglas de prescripción de la jurisdicción ordinaria.**

(...)

101. Visto lo anterior, toda vez que los demandantes, más allá del cambio de jurisdicción, no deben soportar la obstaculización de sus derechos por la aplicación inflexible del término de caducidad, **se estima que la medida constitucional con enfoque fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales que se debe adoptar para el conjunto de casos del párrafo 57 de la presente providencia consiste en contabilizar en cada caso el término de la prescripción que debió tener en cuenta el juez laboral y de la seguridad social al momento de admitir la demanda^[91].** (Negritas y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, se advierte que si bien uno de los argumentos expuestos por la parte demandante en su apelación está dirigido a determinar que la conciliación extrajudicial en el presente caso no es exigible por tratarse de un asunto de naturaleza parafiscal de los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas, no es menos cierto que, la presente controversia se encuentra incluida en una de las situaciones planteadas en el universo de casos expuestos por la Corte Constitucional en el auto anteriormente citado, por lo que la Sala se releva de estudiar ese argumento.

No obstante lo anterior, en aras de garantizar los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y las garantías de los principios de la confianza legítima y seguridad jurídica que le asiste a la demandante, tal como lo advirtió en su apelación y conforme lo expuesto en la citada providencia, se analizará a continuación si hay lugar o no al rechazo de la demanda emitido por el A-aquo, al considerar que la misma no fue subsanada por cuanto no se acreditó el cumplimiento del requisito de conciliación extrajudicial y no se aportó la constancia de notificación del acto acusado en aras de determinar la oportunidad de la presentación de la demanda.

En ese orden, se tiene que en el presente caso la demanda: i) fue radicada el **4 de septiembre de 2020**, según acta de reparto ante el Juzgado 38 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá¹⁸; ii) se interpuso de forma anterior a la fecha en la que fue proferido el Auto 389 del 22 de julio de 2021 de la Corte Constitucional; iii) se remitió con posterioridad a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y, iv) el juez de conocimiento rechazó la demanda por no reunir los presupuestos procesales de la jurisdicción. De tal manera que, el asunto se encuentra dentro del universo de casos, esto es, en el literal **a) del numeral 57** de la decisión emitida por la Corte arriba citada,

¹⁸ Archivo 06Secuencia9428; 01DemandaOrdinaria del expediente digital

por lo que de acuerdo con lo expuesto en las reglas de transición allí determinadas, no es procedente exigirle la conciliación extrajudicial.

De otra parte, en lo que se refiere a la constancia de notificación de los actos demandados se advierte que si bien es una exigencia previa a la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento, para determinar la oportunidad y poder establecer la caducidad conforme a lo señalado en el literal d) del numeral 2° del artículo 164 del C.P.A.C.A, también es cierto, que conforme la flexibilización expuesta en el auto emitido por la Corte Constitucional, en el presente caso el término de caducidad no se puede contabilizar a partir de la decisión del Estado de no cancelar los costos relacionados con la prestación de servicios excluidos o no incluidos en el POS (hoy PBS), puesto que al momento de presentación de la demanda, se estaba rigiendo por las normas de prescripción de la jurisdicción ordinaria por lo que, ahora, no puede cercenársele el acceso a la administración de justicia al exigírsele el requisito dispuesto para la justicia de lo contencioso administrativo.

De manera que, corresponderá al Juez de primera instancia contabilizar en este caso el término de prescripción que debió tener en cuenta el juez laboral y de seguridad social al momento que admitió la demanda, tal como lo indicó la Corte Constitucional en el auto ya referido.

Así las cosas, se procederá a revocar el auto del 22 de noviembre de 2022 proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá; y, en su lugar, se ordenará al a quo proveer sobre la admisión del medio de control, previa verificación de la presentación de la demanda en la oportunidad establecida por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta las consideraciones contenidas en la presente providencia.

Finalmente, se observa que la parte demandante en el escrito de apelación solicitó subsidiariamente que se diera aplicación a la figura de excepción de inconstitucionalidad para los requisitos que le habilitan para acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa con el fin de proteger los postulados constitucionales como derechos al acceso de la administración de justicia y el debido proceso. Sobre el particular se advierte que, teniendo en cuenta que la Sala revocó el rechazo de la demanda conforme lo expuesto en líneas precedentes, se releva de analizar esa petición.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN "B",**

RESUELVE

PRIMERO: REVÓCASE el auto del 22 de noviembre de 2022, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDÉNASE al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá proveer sobre la admisión del medio de control, previa verificación de la presentación de la demanda en la oportunidad establecida por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta las consideraciones contenidas en la presente providencia.

TERCERO: RELÉVASE de estudiar la solicitud de excepción de inconstitucionalidad elevada por la parte demandante, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

CUARTO: Ejecutoriado este auto, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN "B"**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 11001-33-34-005-2022-00340-01
Demandante: SALUD TOTAL E.P.S.S.A.
Demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD
SOCIAL EN SALUD - ADRES
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: APELACIÓN DE AUTO – REVOCA
RECHAZO DEMANDA

Visto el informe secretarial que antecede¹, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 31 de enero de 2022 (sic), proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia².

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1 Salud Total E.P.S. S.A., por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ordinaria laboral, contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, a efectos de obtener por vía judicial el reconocimiento y pago de unas

¹ Archivo 24 del expediente digital

² Archivo 17-19 del expediente digital

sumas de dinero asumidas por la demandante, relacionadas con la prestación de servicios de salud que no se encontraban incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, el 27 de enero de 2022³. Correspondiendo su reparto al Juzgado 9 Laboral del Circuito de Bogotá, quien por auto del 1º de abril de 2022, declaró la falta de jurisdicción en virtud de lo dispuesto en el Auto 389 de 2021 expedido por la Corte Constitucional y ordenó la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá⁴.

1.2 Mediante acta individual de reparto del 25 de julio de 2022, le correspondió el conocimiento de la demanda mencionada al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá⁵.

1.3 El mencionado juzgado, mediante providencia del 20 de septiembre de 2022, inadmitió la demanda para que se corrigieran las falencias advertidas respecto a: i) adecuar las pretensiones al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; ii) adecuar los hechos; iii) incluir en las pretensiones la solicitud de nulidad de los actos administrativos definitivos objeto de cuestionamiento; iv) determinar el restablecimiento del derecho solicitado derivado de la nulidad pretendida; v) proponer las pretensiones como principales y subsidiarias); vi) acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial; vii) adecuar el poder; viii) allegar constancias de envío de la demanda a la contraparte; y, ix) acreditar que fueron ejercidos los recursos de ley que fueran obligatorios en contra del acto administrativo que le negó el recobro⁶. Frente a esta decisión, la parte demandante allegó escrito con el cual pretendió subsanar la demanda⁷.

³ Archivo 02, pág. 82 del expediente digital

⁴ Archivo 06 del expediente digital

⁵ Archivo 01 del expediente digital

⁶ Archivo 07 del expediente digital

⁷ Archivos 09-13 del expediente digital

1.4 El citado Despacho Judicial, a través de auto del 31 de enero de 2022 (sic), rechazó la demanda al considerar que la misma no fue subsanada en su totalidad, y que, frente a la inconformidad expuesta contra el auto inadmisorio, la parte demandante no interpuso recurso de reposición⁸. Contra la referida providencia, la apoderada de la parte demandante interpuso recurso de apelación, el 6 de febrero siguiente⁹.

1.5 Mediante providencia del 23 de mayo de 2023, el mencionado Juzgado concedió el recurso de apelación ante esta Corporación¹⁰.

1.6 A través de acta individual de reparto del 6 de junio de 2023, le correspondió el conocimiento del presente asunto al Despacho del Magistrado Ponente¹¹.

2. La providencia objeto del recurso¹²

2.1 El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dispuso rechazar la demanda de la referencia, al considerar que la demandante no atendió la carga impuesta en el auto de inadmisión.

2.2 En síntesis, el *a-quo* determinó que, la parte demandante no atendió lo requerido en el auto de inadmisión, pues si bien corrigió algunos punto de la demanda, no sucedió lo mismo respecto a que no se allegó el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, ni se aportó la constancia de notificación del acto administrativo demandado. En cuanto al requisito de conciliación extrajudicial advirtió que en el presente caso es aplicable, dado que el debate no corresponde a aportes de carácter parafiscal ni tributario, por lo que

⁸ Archivo 15 del expediente digital

⁹ Archivos 17-19 del expediente digital

¹⁰ Archivo 20 del expediente digital

¹¹ Archivo 22 del expediente digital

¹² Archivo 15 del expediente digital

se hace obligatoria su acreditación; y, frente a la constancia de notificación, señaló que esta no fue aportada. Por tanto, al no cumplir con todo lo ordenado en el auto inadmisorio dispuso el rechazo de la demanda de referencia.

3. Recurso de reposición en subsidio apelación¹³

Contra el auto que rechazó la demanda, la parte demandante interpuso recurso de apelación, fundamentando su solicitud en los siguientes argumentos:

Reiteró que los actos debatidos dentro del proceso judicial son de naturaleza parafiscal y por tanto tributaria, lo cual se establece como una de las excepciones consagradas para no agotar conciliación prejudicial como uno de los requisitos para acceder a la Jurisdicción Contenciosa.

Señaló que siendo los recursos que son objeto de la presente demanda necesarios para garantizar la estabilidad del Sistema de Salud conforme a la jurisprudencia, se sigue como conclusión que tales rubros ostentan la naturaleza de Parafiscalidad, razones por las cuales no es posible exigir en estos casos la conciliación prejudicial para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Indicó que, respecto al reproche de no allegarse copia del acto administrativo objeto de pretensión de nulidad y su respectiva constancia de notificación, la providencia acusada presenta una inconsistencia pues en el punto 1.4.14 el Juzgado señaló que no se allegaron tales documentos, pero en el numeral 1.3. se dijo lo contrario; no obstante, advierte que con la subsanación se adjuntó un link que contenía esos documentos.

¹³ Archivo 19 del expediente digital

Por último, indicó "*subsidiariamente, debe estudiar el Honorable Tribunal, la posibilidad de aplicar la figura de Excepción de Inconstitucionalidad con el fin de proteger postulados constitucionales como derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y el debido proceso*". (...). Lo anterior en cuanto a que los requisitos para la presentación de la demanda reglados por la Ley 1437 de 2011, se convierten en obstáculo para, a través de un debido proceso judicial, acceder a la administración de justicia para Salud Total EPS, esto respecto a la asignación de competencia de los Juzgados Administrativos.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante, conforme lo dispuesto en el literal g) del numeral 2º del artículo 125 del C.P.A.C.A.¹⁴, en los siguientes términos:

Revisada la demanda y sus anexos, se tiene que el Despacho de primera instancia, rechazó de plano la demanda al considerar que habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda en debida forma. De igual manera, se tiene que los actos objeto de control judicial son competencia de esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual se **avoca** el conocimiento del asunto; y, en consecuencia, procede la Sala a resolver el recurso de alzada.

¹⁴ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...)

2. **Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:**
(...)

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

(...) (Negrilla fuera de texto)

Frente al trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

"ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

(...)

***3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación** o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.*

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

***4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.**"*
(Destacado por la Sala)

En el caso bajo examen, la Sala advierte que el auto apelado fue proferido el 31 de enero de 2022 (sic) y notificado por estado el 1º de febrero de 2023¹⁵. Del mismo modo, se evidencia que el recurso de apelación fue presentado en tiempo el 6 de febrero siguiente, toda vez que el término para interponer el recurso fenecía ese mismo día.

¹⁵ Archivo 15 del expediente digital y la consulta de procesos página Rama Judicial. Ver link: <https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion>

En ese orden, respecto de los requisitos de la demanda los artículos 161, 162 y 166 del C.P.A.C.A., disponen:

"ARTÍCULO 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
 2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
 3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
 5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. **En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.**
 6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
- (...)

ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA. A la demanda deberá acompañarse:

1. **Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso.** Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda

bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda.

Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales. (...)” . (Negrilla fuera de texto)

En cuanto al tema de los recobros, la Sala Plena de la Corte Constitucional a través de Auto 389 del 22 de julio de 2021, mediante el cual dirimió conflicto de competencia entre jurisdicciones - Contencioso Administrativo y Ordinaria Laboral, sostuvo:

(...) 53. Con fundamento en lo anterior, la Corte dirimirá el conflicto de jurisdicciones de la referencia declarando que le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer el proceso ordinario laboral promovido por Sanitas S.A. en contra de la ADRES. En consecuencia, le remitirá el expediente al Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión.

Regla de decisión

54. El conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES. (...) (Resaltado por la Sala)

A su vez, en Auto 744 del 1º de octubre del 2021, dispuso:

"10. Según lo resuelto en el Auto 389 de 2021, la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de **recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS recae en los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES.**

11. Este tipo de controversias no corresponden a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal

del Trabajo y de la Seguridad Social¹⁶, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores (...)" (Resaltado por la Sala)

Teniendo en cuenta lo anterior y como quiera que, la competencia para estudiar la nulidad de los actos administrativos relativos a recobros, corresponden a esta Jurisdicción, se deben cumplir los requisitos para la presentación de la demanda establecidos en los artículos 161 y s.s. de la Ley 1437 de 2011.

No obstante lo anterior, se hace necesario traer a colación apartes del Auto No. 1942 del 23 de agosto de 2023, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, a través del cual estableció las reglas de transición aplicables debido al cambio jurisprudencial suscitado en conflictos de jurisdicciones relativos al pago de recobros judiciales, con el fin de evitar la imposición de cargas adicionales gravosas a la parte demandante y evitar la vulneración de los derechos al acceso a la administración de justicia al debido proceso y a las garantías de la confianza legítima, la seguridad jurídica y la prevalencia del derecho sustancial, sobre el particular se destaca:

*"40. Visto el anterior panorama, en especial las dificultades que ha generado el cambio de jurisprudencia del Auto 389 de 2021 para aquellos demandantes que hayan optado o llegaren a optar por los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa y que no logren cumplir los presupuestos procesales atinentes al agotamiento de recursos administrativos (nulidad y restablecimiento) y la conciliación extrajudicial, así como formular la demanda dentro del término de caducidad (cuatro meses o dos años^[49]), **la Sala Plena estima no solo necesario, sino también prudente, adoptar una decisión con efectos temporales que facilite la transición frente al cambio jurisprudencial suscitado en relación con la jurisdicción competente para conocer los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud (Auto 389 de 2021).***

¹⁶ Modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso.

41. Lo anterior, con **la finalidad de evitar la imposición de una carga excesivamente gravosa a la parte demandante en este tipo de procesos, especialmente en lo que respecta a sus derechos al debido proceso, de acción y de acceso a la jurisdicción, así como a las garantías de confianza legítima, seguridad jurídica y la prevalencia del derecho sustancial como fin principal de la administración de justicia**; mandatos superiores que, según lo expuesto en los párrafos 10 a 12 de la presente providencia, pueden resultar menoscabados con la eventual inadmisión o rechazo de la demanda derivados del incumplimiento de los presupuestos de procedencia^[50] y del término de caducidad o, con la expedición de decisiones inhibitorias.

(...)

56. Así, como se ha indicado, **el actual auto únicamente pretende adoptar unas medidas con carácter excepcional y temporal que faciliten la implementación o adaptación al cambio de precedente a los sujetos procesales que obraron bajo la confianza legítima de que sus decisiones se ajustaban a la línea jurisprudencial vigente y que eventualmente desconocen el cambio que introdujo el Auto 389 de 2021.**

57. De acuerdo con lo expuesto, es necesario fijar unas reglas de transición para un **universo determinado de casos**, es decir, las demandas que:

(a) Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021; sin embargo, tras el cambio de precedente se remitieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esta sede judicial se adoptó una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(b) Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021 y/o se encuentran en trámite al expedir la presente providencia y, como consecuencia del cambio introducido por el Auto 389 de 2021, el juez ordene su remisión hasta seis (6) meses después de la publicación de este auto^[64] a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(c) Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y fueron inadmitidas o rechazadas por incumplir con los requisitos de procedibilidad según el medio de control elegido por el accionante.

(d) Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de

2021 y se encuentran en trámite al momento de la expedición de la presente providencia y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(e) Se inicien hasta seis (6) meses después de la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutive.

(...)

63. Acotaciones sobre el universo de casos. Ahora bien, la Corte estima necesario precisar las siguientes circunstancias respecto del universo de casos: (i) Sobre la posibilidad de presentar nuevamente la demanda en los eventos en los que exista decisión de inadmisión o rechazo (literales a y c). Los casos consignados en los literales a y c, se refieren a las demandas en las que obra una decisión de la jurisdicción contencioso administrativa en el sentido de inadmitir o rechazar, ya sea por el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad (agotamiento de recursos obligatorios y/o conciliación extrajudicial) o el presupuesto procesal de la caducidad. En caso de existir una decisión definitiva respecto de esas demandas, las mismas podrán ser presentadas nuevamente de acuerdo con el literal e, esto es, dentro de los 6 meses siguientes a la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutive. Por otro lado, en el evento de que las demandas solo hayan sido inadmitidas, en su estudio los jueces deberán tener en consideración las reglas que se señalarán en el acápite pertinente.

64. (ii) Respecto de la necesidad de los jueces de valorar en los casos c y d si el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad y/o el presupuesto procesal de la caducidad se ajusta a las consideraciones de la presente providencia. En los literales c y d, al estudiar la demanda, el juez de conocimiento deberá considerar si el referido incumplimiento de la parte demandante deriva de la confianza legítima que ostentaría frente a la observancia del precedente que remitía el asunto a la jurisdicción ordinaria laboral. Esta restricción atiende la necesidad de evitar que resulten beneficiarios de las reglas de transición que se señalarán en el acápite pertinente, aquellas entidades promotoras de salud que no cumplen los requisitos de procedibilidad o el presupuesto de la caducidad por razones que no se relacionan con el cambio del precedente introducido por el Auto 389 de 2021.

(...)

72. Sobre este punto, se precisa que el ingreso a la transición depende de la fecha de presentación de la demanda. Así, en los casos identificados con el literal a, el momento que se debe considerar es la expedición del Auto 389 de 2021. Los asuntos b atienden el mismo momento, así como la fecha de la presente decisión. **Los procesos c enmarcan las demandas formuladas con posterioridad al Auto 389 y que fueron inadmitidas o rechazadas a la fecha de expedición de**

este auto. Los casos d se refieren a las demandas que se formularon con posterioridad al Auto 389 y que se encuentran actualmente en trámite y, finalmente, los trámites e son todos aquellos procesos que se inicien hasta 6 meses después de la certificación que realice el Consejo Superior de la Judicatura.

73. Visto lo anterior, resulta claro que la inactividad judicial en los casos del literal b, no podría impedir el acceso a la jurisdicción, siempre que se cumplan los supuestos del mencionado literal.

74. (v) Frente al medio de control elegido por la parte accionante. La Sala advierte que recientemente el Consejo de Estado (20 de abril de 2023) profirió una sentencia de unificación^[67] a través de la cual determinó que la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de la actividad del Fosyga (hoy ADRES), frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. **Con todo, se considera importante destacar que, en la práctica, atendiendo la libertad que ostenta la parte demandante para elegir el medio de control que consideren adecuado, es posible que las EPS hubiesen acudido tanto al medio de control de reparación directa, como al de nulidad y restablecimiento del derecho. Por ello, la Corte precisa que las reglas de transición aplicarán -en lo pertinente- para el medio de control que hubiese usado la parte demandante -reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho-. Ya será el juez administrativo quien, al admitir la demanda, le imprima el trámite que corresponde en virtud del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011.**

(...)

Reglas de transición

79. Realizadas las anteriores consideraciones y precisiones, la Sala Plena establece las siguientes **reglas de transición** para el universo de casos señalado en el fundamento 57 de este auto:

i) Agotamiento de los recursos administrativos obligatorios como requisito de procedibilidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (...)

86. Así las cosas, habida cuenta que en el procedimiento descrito ante la ADRES no tiene cabida el recurso de apelación -único obligatorio-, la Sala Plena determina que, siguiendo el numeral 2 del artículo 161 del CPACA, el requisito de agotar previamente los recursos obligatorios no aplica frente a las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho promovidas contra la ADRES con la finalidad de obtener el recobro judicial por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud. En otras palabras, **el trámite administrativo de recobros descrito no contempla la posibilidad de presentar recursos frente a las determinaciones de la ADRES, sino que únicamente regula**

un mecanismo de objeción de la decisión que, además, es potestativo para la entidad^[78]. De ahí que resulte evidente que en el marco de ese procedimiento administrativo especial no existen mecanismos obligatorios. Asimismo, que las autoridades judiciales no deben exigir que se adelante el trámite de objeción ante la ADRES (ni ningún otro recurso adicional) para que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sea admitido.

ii) Agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad

(...)

92. Pues bien, de acuerdo con lo expuesto, resulta necesario para la Corte considerar las circunstancias de cada caso para cumplir con su deber de garantizar la aplicación del precedente de forma que se evite el sacrificio de los derechos fundamentales de los sujetos procesales que obraron bajo el mandato de la confianza legítima. Teniendo en cuenta este enfoque, **la Sala Plena determina que la medida que garantiza de mejor manera el acceso a la administración de justicia consiste en la flexibilización del cumplimiento del presente requisito de procedibilidad en el entendido de que no será exigible para el universo de casos establecido en el párrafo 56 de la presente providencia.**

(...)

iii) Contabilización de términos de caducidad del medio de control

98. En el presente asunto, como se expuso en precedencia, la Corte observa que concurren razones que justifican la no comparecencia oportuna de los accionantes a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El cambio jurisprudencial incorporado en el **Auto 389 de 2021**, sin lugar a duda constituye un hecho no imputable a las partes que acceden a la administración de justicia, **de manera que el término de caducidad en ningún caso puede computárseles a partir de la decisión del Estado de no cancelar los costos asociados a las prestaciones excluidas o no incluidas en el antiguo POS (hoy PBS).** Lo anterior, comoquiera que se encontraban sometidos únicamente a las reglas de prescripción de la jurisdicción ordinaria.

(...)

101. Visto lo anterior, toda vez que los demandantes, más allá del cambio de jurisdicción, no deben soportar la obstaculización de sus derechos por la aplicación inflexible del término de caducidad, **se estima que la medida constitucional con enfoque fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales que se debe adoptar para el conjunto de casos del párrafo 57 de la presente providencia consiste en contabilizar en cada caso**

el término de la prescripción que debió tener en cuenta el juez laboral y de la seguridad social al momento de admitir la demanda^[91]. "(Negrillas y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, se advierte que si bien uno de los argumentos expuestos por la parte demandante en su apelación está dirigido a determinar que la conciliación extrajudicial en el presente caso no es exigible por tratarse de un asunto de naturaleza parafiscal de los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas, no es menos cierto que, la presente controversia se encuentra incluida en una de las situaciones planteadas en el universo de casos expuestos por la Corte Constitucional en el auto anteriormente citado, por lo que la Sala se releva de estudiar ese argumento.

No obstante lo anterior, en aras de garantizar los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y las garantías de los principios de la confianza legítima y seguridad jurídica que le asiste a la demandante, tal como lo advirtió en su apelación y conforme lo expuesto en la citada providencia, se analizará a continuación si hay lugar o no al rechazo de la demanda emitido por el A-aquo, al considerar que la misma no fue subsanada por cuanto no se acreditó el cumplimiento del requisito de conciliación extrajudicial y no se aportó la constancia de notificación del acto acusado.

En ese orden, se tiene que en el presente caso la demanda: i) fue radicada el **27 de enero de 2022**, según acta de reparto ante el Juzgado 9 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá¹⁷; ii) se interpuso luego de proferido el Auto 389 del 22 de julio de 2021 de la Corte Constitucional; iii) se remitió con posterioridad a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y, iv) el juez de conocimiento rechazó la demanda por no reunir los presupuestos procesales de la jurisdicción. De tal manera que, el asunto se encuentra dentro del universo de

¹⁷ Archivo 02 del expediente digital

casos, dispuesto en el literal **c) del numeral 57** de la decisión emitida por la Corte arriba citada, por lo que de acuerdo con lo expuesto en las reglas de transición allí determinadas, no es procedente exigirle la conciliación extrajudicial.

De otra parte, en lo que se refiere a la constancia de notificación de los actos demandados se advierte que si bien es una exigencia previa a la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento, para determinar la oportunidad y poder establecer la caducidad conforme a lo señalado en el literal d) del numeral 2° del artículo 164 del C.P.A.C.A, también es cierto, que conforme la flexibilización expuesta en el auto emitido por la Corte Constitucional, en el presente caso el término de caducidad no se puede contabilizar a partir de la decisión del Estado de no cancelar los costos relacionados con la prestación de servicios excluidos o no incluidos en el POS (hoy PBS), puesto que al momento de presentación de la demanda, se estaba rigiendo por las normas de prescripción de la jurisdicción ordinaria por lo que, ahora, no puede cercenársele el acceso a la administración de justicia al exigírsele el requisito dispuesto para la justicia de lo contencioso administrativo.

De manera que, corresponderá al Juez de primera instancia contabilizar en este caso el término de prescripción que debió tener en cuenta el juez laboral y de seguridad social al momento que admitió la demanda, tal como lo indicó la Corte Constitucional en el auto ya referido.

Así las cosas, se procederá a revocar el auto del 31 de enero de 2022 (sic) proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá; y, en su lugar, se ordenará al a quo proveer sobre la admisión del medio de control, previa verificación de la presentación de la demanda en la oportunidad establecida por la Corte

Constitucional, teniendo en cuenta las consideraciones contenidas en la presente providencia.

Finalmente, se observa que la parte demandante en el escrito de apelación solicitó subsidiariamente que se diera aplicación a la figura de excepción de inconstitucionalidad para los requisitos que le habilitan para acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa con el fin de proteger los postulados constitucionales como derechos al acceso de la administración de justicia y el debido proceso. Sobre el particular se advierte que, teniendo en cuenta que la Sala revocó el rechazo de la demanda conforme lo expuesto en líneas precedentes, se releva de analizar esa petición.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN "B",**

RESUELVE

PRIMERO: REVÓCASE el auto del 31 de enero de 2022 (sic), proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDÉNASE al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá proveer sobre la admisión del medio de control, previa verificación de la presentación de la demanda en la oportunidad establecida por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta las consideraciones contenidas en la presente providencia.

TERCERO: RELÉVASE de estudiar la solicitud de excepción de inconstitucionalidad elevada por la parte demandante, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

Expediente No. 11001-33-34-005-2022-00340-01

Demandante: Salud Total E.P.S S.A.

Apelación de auto

CUARTO: Ejecutoriado este auto, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

Firmado electrónicamente

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

Magistrado

Firmado electrónicamente

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Magistrado

Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y ley 527 de 1999.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN "B"**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 11001-33-34-004-2022-00217-01
Demandante: SALUD TOTAL E.P.S.S.A.
Demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD
SOCIAL EN SALUD - ADRES
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: APELACIÓN DE AUTO – REVOCA
RECHAZO DEMANDA

Visto el informe secretarial que antecede¹, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 20 de abril de 2023, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia².

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1 Salud Total E.P.S. S.A., por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ordinaria laboral, contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, a efectos de obtener por vía judicial el reconocimiento y pago de unas

¹ Archivo 26 del expediente digital

² Archivo 19 del expediente digital

sumas de dinero asumidas por la demandante, relacionadas con la prestación de servicios de salud que no se encontraban incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy PBS), el 24 de septiembre de 2021³. Correspondiendo su reparto al Juzgado 24 Laboral del Circuito de Bogotá, quien por auto del 5 de abril de 2022, declaró la falta de jurisdicción en virtud de lo dispuesto en el Auto 389 de 2021 expedido por la Corte Constitucional y ordenó la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá⁴.

1.2 Mediante acta individual de reparto del 6 de mayo de 2022, le correspondió el conocimiento de la demanda mencionada al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá⁵.

1.3 El mencionado juzgado, mediante providencia del 20 de septiembre de 2022, inadmitió la demanda para que se corrigieran las falencias advertidas respecto a: i) adecuar las pretensiones a alguno de los medios de control que se encuentran establecidos en el C.P.A.C.A.; ii) para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, adecuara las pretensiones indicando los actos demandados y el restablecimiento perseguido; iii) adecuar los hechos; iv) indicar las normas violadas y el concepto de violación; v) aportar los actos acusados y sus respectivas constancias de notificación; vi) allegar constancias de envío de la demanda a la contraparte; vii) acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial; viii) adecuar el poder; y, ix) acreditar que fueron ejercidos los recursos de ley que fueran obligatorios en contra del acto administrativo que le negó el recobro⁶. Frente a esta decisión, la parte demandante allegó escrito con el cual pretendió subsanar la demanda⁷.

³ Archivo 03 del expediente digital

⁴ Archivo 04 del expediente digital

⁵ Archivo 01 del expediente digital

⁶ Archivo 06 del expediente digital

⁷ Archivos 08 del expediente digital

1.4 El citado Despacho Judicial, a través de auto del 20 de abril de 2023, rechazó la demanda al considerar que la misma no fue subsanada en su totalidad⁸. Contra la referida providencia, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, el 26 de abril siguiente⁹.

1.5 Mediante providencia del 8 de junio de 2023, el mencionado Juzgado concedió el recurso de apelación ante esta Corporación¹⁰.

1.6 A través de acta individual de reparto del 22 de junio de 2023, le correspondió el conocimiento del presente asunto al Despacho del Magistrado Ponente¹¹.

2. La providencia objeto del recurso¹²

2.1 El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dispuso rechazar la demanda de la referencia, al considerar que la demandante no atendió la carga impuesta en el auto de inadmisión.

2.2 En síntesis, el *a-quo* determinó que, la parte demandante no atendió lo requerido en el auto de inadmisión, dado que no se allegó el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial. Advirtió que en el presente caso es aplicable, como quiera que el debate no corresponde a aportes de carácter parafiscal ni tributario, sino a recobros por tecnologías o medicamentos no incluidos en el PBS (antes POS) realizados por la EPS a la ADRES, por lo que se hace obligatoria su acreditación.

3. Recurso de reposición en subsidio apelación¹³

⁸ Archivo 17 del expediente digital

⁹ Archivos 19 del expediente digital

¹⁰ Archivo 21 del expediente digital

¹¹ Archivo 24 del expediente digital

¹² Archivo 17 del expediente digital

¹³ Archivo 19 del expediente digital

Contra el auto que rechazó la demanda, la parte demandante interpuso recurso de apelación, fundamentando su solicitud en los siguientes argumentos:

Reiteró que los actos debatidos dentro del proceso judicial son de naturaleza parafiscal y por tanto tributaria, lo cual se establece como una de las excepciones consagradas para no agotar conciliación prejudicial como uno de los requisitos para acceder a la Jurisdicción Contenciosa.

Señaló que siendo los recursos que son objeto de la presente demanda necesarios para garantizar la estabilidad del Sistema de Salud conforme a la jurisprudencia, se sigue como conclusión que tales rubros ostentan la naturaleza de Parafiscalidad, razones por las cuales no es posible exigir en estos casos la conciliación prejudicial para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por último, indicó *"subsidiariamente, debe estudiar el Honorable Tribunal, la posibilidad de aplicar la figura de Excepción de Inconstitucionalidad con el fin de proteger postulados constitucionales como derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y el debido proceso"*. (...). Lo anterior en cuanto a que los requisitos para la presentación de la demanda reglados por la Ley 1437 de 2011, se convierten en obstáculo para, a través de un debido proceso judicial, acceder a la administración de justicia para Salud Total EPS, esto respecto a la asignación de competencia de los Juzgados Administrativos.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante, conforme lo dispuesto en el literal g)

del numeral 2º del artículo 125 del C.P.A.C.A.¹⁴, en los siguientes términos:

Revisada la demanda y sus anexos, se tiene que el Despacho de primera instancia, rechazó de plano la demanda al considerar que habiendo sido inadmitida no fue corregida en debida forma. De igual manera, se tiene que los actos objeto de control judicial son competencia de esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual se **avoca** el conocimiento del asunto; y, en consecuencia, procede la Sala a resolver el recurso de alzada.

Frente al trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

"ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

(...)

***3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación** o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.*

¹⁴ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...)

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

(...) (Negrilla fuera de texto)

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

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

(Destacado por la Sala)

En el caso bajo examen, la Sala advierte que el auto apelado fue proferido el 20 de abril de 2023 y notificado por estado al día siguiente¹⁵. Del mismo modo, se evidencia que el recurso de apelación fue presentado en tiempo el 26 de abril siguiente, toda vez que el término para interponer el recurso fenecía ese mismo día.

En ese orden, respecto de los requisitos de la demanda los artículos 161, 162 y 166 del C.P.A.C.A., disponen:

"ARTÍCULO 161. Requisitos previos para demandar. *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. *Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:*

1. La designación de las partes y de sus representantes.

¹⁵ Archivo 18 del expediente digital y la consulta de procesos página Rama Judicial. Ver link: <https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion>

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.

3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. **En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.**

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

(...)

ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA. A la demanda deberá acompañarse:

1. **Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso.** Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda.

Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales. (...)” . (Negrilla fuera de texto)

En cuanto al tema de los recobros, la Sala Plena de la Corte Constitucional a través de Auto 389 del 22 de julio de 2021, mediante el cual dirimió conflicto de competencia entre jurisdicciones - Contencioso Administrativo y Ordinaria Laboral, sostuvo:

(...) 53. Con fundamento en lo anterior, la Corte dirimirá el conflicto de jurisdicciones de la referencia declarando que le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer el proceso ordinario laboral promovido por Sanitas S.A. en contra de la ADRES. En consecuencia, le remitirá el expediente al Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión.

Regla de decisión

54. El conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES. (...) (Resaltado por la Sala)

A su vez, en Auto 744 del 1º de octubre del 2021, dispuso:

"10. Según lo resuelto en el Auto 389 de 2021, la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de **recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS recae en los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES.**

11. Este tipo de controversias no corresponden a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social¹⁶, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores (...)" (Resaltado por la Sala)

Teniendo en cuenta lo anterior y como quiera que, la competencia para estudiar la nulidad de los actos administrativos relativos a recobros, corresponden a esta Jurisdicción, se deben cumplir los requisitos para la presentación de la demanda establecidos en los artículos 161 y s.s. de la Ley 1437 de 2011.

No obstante lo anterior, se hace necesario traer a colación apartes del Auto No. 1942 del 23 de agosto de 2023, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, a través del cual estableció las reglas de transición aplicables debido al cambio jurisprudencial suscitado en

¹⁶ Modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso.

conflictos de jurisdicciones relativos al pago de recobros judiciales, con el fin de evitar la imposición de cargas adicionales gravosas a la parte demandante y evitar la vulneración de los derechos al acceso a la administración de justicia al debido proceso y a las garantías de la confianza legítima, la seguridad jurídica y la prevalencia del derecho sustancial, sobre el particular se destaca:

*"40. Visto el anterior panorama, en especial las dificultades que ha generado el cambio de jurisprudencia del Auto 389 de 2021 para aquellos demandantes que hayan optado o llegaren a optar por los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa y que no logren cumplir los presupuestos procesales atinentes al agotamiento de recursos administrativos (nulidad y restablecimiento) y la conciliación extrajudicial, así como formular la demanda dentro del término de caducidad (cuatro meses o dos años^[49]), **la Sala Plena estima no solo necesario, sino también prudente, adoptar una decisión con efectos temporales que facilite la transición frente al cambio jurisprudencial suscitado en relación con la jurisdicción competente para conocer los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud (Auto 389 de 2021).***

*41. Lo anterior, con **la finalidad de evitar la imposición de una carga excesivamente gravosa a la parte demandante en este tipo de procesos, especialmente en lo que respecta a sus derechos al debido proceso, de acción y de acceso a la jurisdicción, así como a las garantías de confianza legítima, seguridad jurídica y la prevalencia del derecho sustancial como fin principal de la administración de justicia;** mandatos superiores que, según lo expuesto en los párrafos 10 a 12 de la presente providencia, pueden resultar menoscabados con la eventual inadmisión o rechazo de la demanda derivados del incumplimiento de los presupuestos de procedencia^[50] y del término de caducidad o, con la expedición de decisiones inhibitorias.*

(...)

*56. Así, como se ha indicado, **el actual auto únicamente pretende adoptar unas medidas con carácter excepcional y temporal que faciliten la implementación o adaptación al cambio de precedente a los sujetos procesales que obraron bajo la confianza legítima de que sus decisiones se ajustaban a la línea jurisprudencial vigente y que eventualmente desconocen el cambio que introdujo el Auto 389 de 2021.***

57. De acuerdo con lo expuesto, es necesario fijar unas reglas de transición para un **universo determinado de casos**, es decir, las demandas que:

(a) Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021; sin embargo, tras el cambio de precedente se remitieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esta sede judicial se adoptó una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(b) Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021 y/o se encuentran en trámite al expedir la presente providencia y, como consecuencia del cambio introducido por el Auto 389 de 2021, el juez ordene su remisión hasta seis (6) meses después de la publicación de este auto^[64] a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(c) Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y fueron inadmitidas o rechazadas por incumplir con los requisitos de procedibilidad según el medio de control elegido por el accionante.

(d) Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y se encuentran en trámite al momento de la expedición de la presente providencia y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(e) Se inicien hasta seis (6) meses después de la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutive.

(...)

63. Acotaciones sobre el universo de casos. Ahora bien, la Corte estima necesario precisar las siguientes circunstancias respecto del universo de casos: (i) Sobre la posibilidad de presentar nuevamente la demanda en los eventos en los que exista decisión de inadmisión o rechazo (literales a y c). Los casos consignados en los literales a y c, se refieren a las demandas en las que obra una decisión de la jurisdicción contencioso administrativa en el sentido de inadmitir o rechazar, ya sea por el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad (agotamiento de recursos obligatorios y/o conciliación extrajudicial) o el presupuesto procesal de la caducidad. En caso de existir una decisión definitiva respecto de esas demandas, las mismas podrán ser presentadas nuevamente de acuerdo con el literal e, esto es, dentro de los 6 meses siguientes a la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutive. Por otro lado, en el evento de

que las demandas solo hayan sido inadmitidas, en su estudio los jueces deberán tener en consideración las reglas que se señalarán en el acápite pertinente.

64. (ii) Respecto de la necesidad de los jueces de valorar en los casos c y d si el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad y/o el presupuesto procesal de la caducidad se ajusta a las consideraciones de la presente providencia. En los literales c y d, al estudiar la demanda, el juez de conocimiento deberá considerar si el referido incumplimiento de la parte demandante deriva de la confianza legítima que ostentaría frente a la observancia del precedente que remitía el asunto a la jurisdicción ordinaria laboral. Esta restricción atiende la necesidad de evitar que resulten beneficiarios de las reglas de transición que se señalarán en el acápite pertinente, aquellas entidades promotoras de salud que no cumplen los requisitos de procedibilidad o el presupuesto de la caducidad por razones que no se relacionan con el cambio del precedente introducido por el Auto 389 de 2021.

(...)

72. **Sobre este punto, se precisa que el ingreso a la transición depende de la fecha de presentación de la demanda.** Así, en los casos identificados con el literal a, el momento que se debe considerar es la expedición del Auto 389 de 2021. Los asuntos b atienden el mismo momento, así como la fecha de la presente decisión. **Los procesos c enmarcan las demandas formuladas con posterioridad al Auto 389 y que fueron inadmitidas o rechazadas a la fecha de expedición de este auto.** Los casos d se refieren a las demandas que se formularon con posterioridad al Auto 389 y que se encuentran actualmente en trámite y, finalmente, los trámites e son todos aquellos procesos que se inicien hasta 6 meses después de la certificación que realice el Consejo Superior de la Judicatura.

73. Visto lo anterior, resulta claro que la inactividad judicial en los casos del literal b, no podría impedir el acceso a la jurisdicción, siempre que se cumplan los supuestos del mencionado literal.

74. (v) Frente al medio de control elegido por la parte accionante. La Sala advierte que recientemente el Consejo de Estado (20 de abril de 2023) profirió una sentencia de unificación^[67] a través de la cual determinó que la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de la actividad del Fosyga (hoy ADRES), frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. **Con todo, se considera importante destacar que, en la práctica, atendiendo la libertad que ostenta la parte demandante para elegir el medio de control que consideren adecuado, es posible que las EPS hubiesen acudido tanto al medio de control de reparación directa, como al de nulidad y restablecimiento del derecho. Por ello, la Corte precisa que las reglas de transición aplicarán -en lo pertinente- para el medio de**

control que hubiese usado la parte demandante -reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho-. Ya será el juez administrativo quien, al admitir la demanda, le imprima el trámite que corresponde en virtud del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011.

(...)

Reglas de transición

79. Realizadas las anteriores consideraciones y precisiones, la Sala Plena establece las siguientes **reglas de transición** para el universo de casos señalado en el fundamento 57 de este auto:

i) Agotamiento de los recursos administrativos obligatorios como requisito de procedibilidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (...)

86. Así las cosas, habida cuenta que en el procedimiento descrito ante la ADRES no tiene cabida el recurso de apelación -único obligatorio-, la Sala Plena determina que, siguiendo el numeral 2 del artículo 161 del CPACA, el requisito de agotar previamente los recursos obligatorios no aplica frente a las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho promovidas contra la ADRES con la finalidad de obtener el recobro judicial por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud. En otras palabras, **el trámite administrativo de recobros descrito no contempla la posibilidad de presentar recursos frente a las determinaciones de la ADRES, sino que únicamente regula un mecanismo de objeción de la decisión que, además, es potestativo para la entidad^[78]. De ahí que resulte evidente que en el marco de ese procedimiento administrativo especial no existen mecanismos obligatorios.** Asimismo, que las autoridades judiciales no deben exigir que se adelante el trámite de objeción ante la ADRES (ni ningún otro recurso adicional) para que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sea admitido.

ii) Agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad

(...)

92. Pues bien, de acuerdo con lo expuesto, resulta necesario para la Corte considerar las circunstancias de cada caso para cumplir con su deber de garantizar la aplicación del precedente de forma que se evite el sacrificio de los derechos fundamentales de los sujetos procesales que obraron bajo el mandato de la confianza legítima. Teniendo en cuenta este enfoque, **la Sala Plena determina que la medida que garantiza de mejor manera el acceso a la administración de justicia consiste en la flexibilización del cumplimiento del presente requisito de procedibilidad en el entendido de que no será exigible para**

el universo de casos establecido en el párrafo 56 de la presente providencia.

(...)

iii) Contabilización de términos de caducidad del medio de control

98. En el presente asunto, como se expuso en precedencia, la Corte observa que concurren razones que justifican la no comparecencia oportuna de los accionantes a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El cambio jurisprudencial incorporado en el **Auto 389 de 2021**, sin lugar a duda constituye un hecho no imputable a las partes que acceden a la administración de justicia, **de manera que el término de caducidad en ningún caso puede computárseles a partir de la decisión del Estado de no cancelar los costos asociados a las prestaciones excluidas o no incluidas en el antiguo POS (hoy PBS). Lo anterior, comoquiera que se encontraban sometidos únicamente a las reglas de prescripción de la jurisdicción ordinaria.**

(...)

101. Visto lo anterior, toda vez que los demandantes, más allá del cambio de jurisdicción, no deben soportar la obstaculización de sus derechos por la aplicación inflexible del término de caducidad, **se estima que la medida constitucional con enfoque fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales que se debe adoptar para el conjunto de casos del párrafo 57 de la presente providencia consiste en contabilizar en cada caso el término de la prescripción que debió tener en cuenta el juez laboral y de la seguridad social al momento de admitir la demanda^[91].** (Negritas y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, se advierte que si bien uno de los argumentos expuestos por la parte demandante en su apelación está dirigido a determinar que la conciliación extrajudicial en el presente caso no es exigible por tratarse de un asunto de naturaleza parafiscal de los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas, no es menos cierto que, la presente controversia se encuentra incluida en una de las situaciones planteadas en el universo de casos expuestos por la Corte Constitucional en el auto anteriormente citado, por lo que la Sala se releva de estudiar ese argumento.

No obstante lo anterior, en aras de garantizar los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y las garantías de

los principios de la confianza legítima y seguridad jurídica que le asiste a la demandante, tal como lo advirtió en su apelación y conforme lo expuesto en la citada providencia, se analizará a continuación si hay lugar o no al rechazo de la demanda emitido por el a-aquo, al considerar que la misma no fue subsanada por cuanto no se acreditó el cumplimiento del requisito de conciliación extrajudicial.

En ese orden, se tiene que en el presente caso la demanda: i) fue radicada el **24 de septiembre de 2021**, según acta de reparto ante el Juzgado 24 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá¹⁷; ii) se interpuso luego de proferido el Auto 389 del 22 de julio de 2021 de la Corte Constitucional; iii) se remitió con posterioridad a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y, iv) el juez de conocimiento rechazó la demanda por no reunir los presupuestos procesales de la jurisdicción. De tal manera que, el asunto se encuentra dentro del universo de casos, dispuesto en el literal **c) del numeral 57** de la decisión emitida por la Corte arriba citada, por lo que de acuerdo con lo expuesto en las reglas de transición allí determinadas, no es procedente exigirle la conciliación extrajudicial.

Así las cosas, se procederá a revocar el auto del 20 de abril de 2023 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá; y, en su lugar, se ordenará al a quo proveer sobre la admisión del medio de control.

Finalmente, se observa que la parte demandante en el escrito de apelación solicitó subsidiariamente que se diera aplicación a la figura de excepción de inconstitucionalidad para los requisitos que le habilitan para acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa con el fin de proteger los postulados constitucionales como derechos al acceso de la administración de justicia y el debido proceso. Sobre el particular se advierte que, teniendo en cuenta que la Sala revocó

¹⁷ Archivo 04 del expediente digital

Expediente No. 11001-33-34-004-2022-00217-01
Demandante: Salud Total E.P.S S.A.
Apelación de auto

el rechazo de la demanda conforme lo expuesto en líneas precedentes, se releva de analizar esa petición.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN "B",**

RESUELVE

PRIMERO: REVÓCASE el auto del 20 de abril de 2023, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDÉNASE al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá proveer sobre la admisión del medio de control, conforme lo expuesto en este auto.

TERCERO: RELÉVASE de estudiar la solicitud de excepción de inconstitucionalidad elevada por la parte demandante, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

CUARTO: Ejecutoriado este auto, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Expediente No. 11001-33-34-004-2022-00217-01

Demandante: Salud Total E.P.S S.A.

Apelación de auto

Magistrado
Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y ley 527 de 1999.