

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN C

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

AUTO INTERLOCUTORIO No. 96

Bogotá D.C., once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2024-00591-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: UNIÓN DE FUNCIONARIOS DE CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR (UNIDIPO)
DEMANDADOS: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

I. ANTECEDENTES

La Unión de Funcionarios de Carrera Diplomática y Consular (UNIDIPO) demandó la nulidad «del Decreto No. 0108 expedido y publicado en el Diario Oficial 52.661 el 06 de febrero de 2024, mediante el cual se nombró al señor Armando Alberto Benedetti Villaneda, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO».

Mediante providencia de 22 de marzo de 2024 se inadmitió la demanda por lo siguiente¹:

“(…) i) No se allegó constancia de publicación del acto administrativo cuya nulidad se pretende, conforme ordena el numeral 1° del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011; pues si bien se indicó en la demanda que se allegaba el enlace del diario oficial por el que se publicó el acto administrativo acusado, una vez accionado el mismo, la consulta se dirige a un grupo de diarios diferentes.

ii) No acreditó la remisión al demandado de copia de la demanda y sus anexos por medio electrónico, según lo previsto en el numeral 8 del artículo 162 del CPACA, pues si bien se acreditó la remisión al buzón de correo del señor ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, no se hizo lo propio respecto del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues se acreditó la remisión a un correo que no corresponde con el oficial de notificaciones judiciales (...).”

Mediante escrito radicado el 3 de abril de 2024, dentro del término legal otorgado, se subsanó la demanda² en debida forma.

¹ Índice No. 4, aplicativo web SAMAI.

² Ibid. núm.8

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y Competencia.

Este Despacho es competente para conocer el proceso en primera instancia, conforme al ordinal c) del numeral 7 del artículo 152 del CPACA, porque se controvierte la legalidad del nombramiento en el cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario, código 0036, grado 25, de la planta de personal del Despacho de los Jefes de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con sede en Roma, República Italiana; cargo que, según lo previsto en el Decreto 2489 de 25 de julio de 2006, adicionado por el Decreto 3356 de 2009, art. 2, corresponde al nivel directivo.

2. Oportunidad para presentar la demanda.

El Decreto núm. 0108 se expidió el 6 de febrero de 2024, por lo que, en principio, el término de 30 días para demandar oportunamente corría hasta el 19 de marzo de 2024, por lo tanto, la demanda radicada en esa misma fecha es oportuna.

3. Legitimación, capacidad y representación.

El demandante tiene legitimación en la causa por activa porque la demanda de nulidad electoral puede ser interpuesta por cualquier persona.

La parte demandada detenta legitimación en la causa por pasiva por ser la persona nombrada y la autoridad que expidió el acto electoral.

4. Aptitud formal de la demanda.

La demanda subsanada cumple con lo señalado en los artículos 160 a 166 del CPACA., porque contiene:

- i) La designación de las partes y sus representantes (expediente digital SAMAI, índice núm. 2, archivo: "001ED_01DEMANDAYANEXOSCONT", demanda – fl. 1).
- ii) Las pretensiones, expresadas de forma clara y por separado (*ibidem* – fl. 1).
- iii) Los hechos y omisiones debidamente determinados, clasificados y enumerados (*ibidem* – fls. 2 y 5),
- iv) Normas violadas y fundamentos de derecho (*ibidem*, fls. 5 a 14).
- v) La petición de pruebas que pretende hacer valer en el proceso y las que tiene en su poder (*ibidem*, – fl. 14 a 16).
- vi) Dirección electrónica para recibir notificaciones judiciales y sus anexos obligatorios digitales (*ibidem*, – fls 16 y 17).
- vii) Constancia de traslado simultáneo enviado con la subsanación de la demanda en cumplimiento del numeral 8º del artículo 162 del CPACA (expediente digital SAMAI, índice núm. 8, subsanación de la demanda; archivo: "007RECIBEMEMORIAL_ILOVEPDFMERGEDPDF".

5. Sobre la suspensión de los efectos del acto acusado

La parte demandada solicitó la suspensión provisional del «Decreto No. 0108 expedido y publicado en el Diario Oficial 52.661 el 06 de febrero de 2024, mediante el cual se nombró al señor Armando Alberto Benedetti Villaneda, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO». [...]».

5.1. Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 constituye norma especial en materia de medidas cautelares en el proceso de nulidad electoral. Contempla que **con la demanda** se podrá pedir la suspensión provisional del acto acusado y sobre ésta **se decidirá en el auto admisorio de la misma**, por lo que en los demás aspectos no regulados deberá acudirse a lo que prescribe el artículo 233 del CPACA y siguientes así:

La medida cautelar es un mecanismo procesal que tiene por finalidad brindar protección anticipada del derecho invocado por el actor y procede cuando el juez encuentre que existe apariencia de buen derecho, esto es, que las razones para demandar cuentan con bases sólidas en el marco normativo y fáctico del caso; y el transcurso del juicio implique un detrimento de ese derecho que deba ser prevenido y conjurado para que el fallo estimatorio no sea ineficaz.

Conforme al artículo 229 de la Ley 1437 del 2011, constituyen una garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia ante la necesidad de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

El artículo 231 del mismo estatuto impone:

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

En reciente pronunciamiento el Consejo de Estado precisó³:

“[...] Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el artículo 230 del CPACA y en el artículo 229 del CPACA: *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...].

Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]

³ CE. SECCIÓN PRIMERA Bogotá, D.C., 10 DE MAYO DE 2021 Referencia: Medio de control de nulidad Expediente: 11001-0324-000-2020-00248-00 Actor: Universidad del Cauca – UNICAUCA.

Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

5.2. Examen de apariencia de buen derecho en el caso concreto

La parte demandante considera que el nombramiento es nulo por las causales de nulidad contenidas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, comoquiera que el acto acusado fue expedido por un funcionario sin competencia y con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió; además, por la causal de nulidad electoral señalada en 275.5 *ibidem*, con fundamento en que el señor Benedetti Villaneda no acreditó el dominio de un idioma extranjero, requisito obligatorio para los funcionarios de la carrera diplomática y consular.

La parte demandante aportó los siguientes elementos probatorios como prueba de la configuración de la causal de suspensión del acto acusado:

1. Copia parcial del auto de 24 de enero de 2024, expedido por la Procuraduría General de la Nación, por el que se suspendió provisionalmente por el término de tres (3) meses al ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva Durán.
2. Acto de notificación del citado auto al presidente de la República.
3. Auto de 1° de febrero de 2024, expedido por la Procuraduría General de la Nación, por el que se requiere al ministro suspendido acate la decisión de 24 de enero de 2024.
4. Nota de 7 de febrero de 2024, por la que el ministro de Relaciones Exteriores Álvaro Leyva Durán se aparta del cargo.
5. Formato de la Hoja de Vida de la Función Pública aportada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que se observa que el demandado no consignó hablar un segundo idioma.

La solicitud de suspensión no tiene apariencia de buen derecho, por lo siguiente:

La parte actora resalta que mediante auto de 24 de enero de 2024, expedido por la Procuraduría General de la Nación, se suspendió provisionalmente, por el término de tres (3) meses, al ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva Durán; por tal razón, en su criterio, dicho funcionario carecía de competencia para expedir el acto administrativo de nombramiento acusado.

El material probatorio anexo al expediente hasta esta etapa del proceso prueba que mediante auto de 24 de enero de 2024 la Procuraduría General de la Nación decretó la suspensión provisional del ejercicio del cargo de ministro de Relaciones Exteriores al señor Álvaro Leyva Durán. Dicha decisión fue comunicada al presidente de la República

ese mismo día. Pero no obra prueba de que en esa misma oportunidad se notificó o comunicó la decisión al señor Álvaro Leyva Durán.

Solo hasta el día 7 de febrero de 2024, mediante escrito firmado por el señor Leyva Durán, manifiesta que fue notificado de la decisión, y que procede a separarse del ejercicio de las funciones propias del cargo de ministro de relaciones Exteriores.

La suspensión del ejercicio del cargo es oponible al destinatario y terceros a partir de su notificación, comunicación o ejecución, para en este caso, en la fecha en que se notificó o comunicó al señor Leyva Durán.

Por lo tanto, para el 6 de febrero de 2024, fecha en que fue expedido el Decreto No. 0108 de 2024, mediante el cual se nombró al señor Armando Alberto Benedetti Villaneda como embajador extraordinario y plenipotenciario ante la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, el señor Álvaro Leyva Durán ejercía como ministro de Relaciones Exteriores, pues no obra prueba en el expediente de que para esa fecha hubiera sido debidamente notificado o comunicado el acto que lo suspendió de las funciones de su cargo.

Por tal razón, en principio, no podría concluirse válidamente que el Decreto No. 108 de 2024 fue expedido por un funcionario sin competencia.

De otra parte, la parte demandante señala que el Decreto No. 108 de 2024 es nulo porque fue expedido con **desviación de poder** teniendo en cuenta que: “[...] fue el propio ministro nominador quien descalificó al demandado cuando fue Embajador de Venezuela”.

El Consejo de Estado⁴ ha señalado que la desviación de poder se presenta cuando: “[...] un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Esta causal de nulidad se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente [...]”.

En este caso, la parte demandante descalifica las calidades del demandado, pero, el sustento fáctico y probatorio de sus manifestaciones debe ser probado, sin embargo, en esta etapa temprana del proceso no se encuentra material que permita inferir su certeza.

Finalmente, la parte demandante señaló que el nombrado “[...] no acreditó ni cumple con los requisitos del cargo, en especial, con el de hablar un segundo idioma [...]”.

Como prueba de dicha afirmación allegó formato de hoja de vida de persona natural, diligenciado con los datos del señor Benedetti Villaneda, donde no se diligenció el aparte relativo al dominio de un segundo idioma.

⁴ CE, Sección Primera, exp. 66001-23-31- 000-1998-00645-01; MP. Marco Antonio Velilla Moreno (E).

Si bien está probado que dicho aparte no fue diligenciado, no puede tenerse como prueba fehaciente de que el señor Benedetti Villaneda no tiene dominio de una segunda lengua, por lo tanto, dicha situación no está corroborada en este momento procesal.

En tal virtud, en esta oportunidad procesal se denegará la petición de suspensión provisional del acto electoral acusado tras no advertir la apariencia de buen derecho. Lo anterior no significa prejuzgamiento.

DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "C",

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR en primera instancia la demanda de nulidad electoral presentada por Unión de Funcionarios de Carrera Diplomática y Consular (UNIDIPO) contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y Armando Alberto Benedetti Villaneda.

SEGUNDO: NEGAR la medida cautelar solicitada, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente al señor Armando Alberto Benedetti Villaneda y al ministro de Relaciones Exteriores, anexándoles copia de la demanda y los anexos a los buzones de correos electrónicos informados, en la forma dispuesta en el numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 162 *ibidem*.

El traslado se entenderá surtido dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. Si no puede efectuarse la notificación personal, la parte demandante deberá cumplir lo dispuesto en el literal b y c del numeral 1 del artículo 277 *ibidem*.

CUARTO: INFORMAR a los demandados que podrán contestar la demanda dentro de los quince (15) días siguientes a los tres (3) días de la notificación personal del auto admisorio de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO: NOTIFICAR personalmente al Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, anexándole copia de la demanda y los anexos, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 277 *ibidem*.

SEXTO: NOTIFICAR al demandante por estado.

SÉPTIMO: ABSTENERSE de fijar gastos ordinarios del proceso; no obstante, de requerirse expensas, se fijarán en su oportunidad.

OCTAVO: ADVERTIR al ministro de Relaciones Exteriores que deberá allegar con la contestación de la demanda el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación que se demanda y se encuentre en su poder, las cuales deberá incorporar a través de la **VENTANILLA VIRTUAL DE SAMAI**. La inobservancia de este deber constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (artículo 175, parágrafo 1º del CPACA)

NOVENO: INFORMAR a la comunidad, a través de la página web del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la existencia del presente proceso en la forma prevista en el numeral 5º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, y dejar constancia en el expediente.

DÉCIMO: ADVERTIR que el canal oficial de comunicación del Tribunal es la **ventanilla virtual de SAMAI**. Las partes darán cumplimiento al artículo 78.14 del CPG so pena de multas.

DÉCIMO PRIMERO: RECONOCER a la abogada María Camila García Serrano, identificada con cédula de ciudadanía 53.108.589 y T.P. 161.811 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder a ella conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Firmado electrónicamente
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

Firmado electrónicamente
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

ANVP

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN C
SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Bogotá, once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS - **POPULAR**
ACCIONANTE: FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD Y OTROS
ACCIONADOS: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS
AMBIENTALES – ANLA
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2024-00411-00
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

El expediente ingresó con recurso de reposición contra auto de rechazo de demanda.

1.- DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LOS ACTORES POPULARES.

Mediante auto del 6 de marzo de 2024¹, la Sala de Decisión declaró la configuración del fenómeno del agotamiento de la jurisdicción en el presente asunto y, en consecuencia, dispuso el rechazo del referido medio de control.

Por mensaje de datos del 14 de marzo siguiente, los actores populares interpusieron recurso de reposición en contra de la determinación anotada, para, en su lugar, se admita el medio de control y se ordene su acumulación con la acción popular con 25000-23-41-000- 2022-01504-00.

Para sustentar su solicitud, realizó un análisis de los argumentos que sirvieron como fundamento de la decisión inicialmente adoptada por la

¹ Índice No. 4. Consultar en Samai.

Sala, refiriendo que se desconocieron los principios de congruencia y se incurrió en exceso ritual manifiesto en la medida que el presente medio de control no versa sobre los mismos hechos ni se ejerce contra las mismas entidades, lo que finalmente derivó en la transgresión de los derechos constitucionales de acceso a la administración de justicia y prevalencia del derecho sustancial.

2.- OPORTUNIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO.

Conforme al artículo 36 de la Ley 472 de 1998 y al contenido del artículo 318 del C.G.P., el recurso de reposición deberá interponerse por escrito en los 3 días siguientes a la notificación del auto a recurrir.

Al respecto, el auto que se enerva por la vía del recurso interpuesto fue notificado por estado del 11 de marzo de 2024, por lo que el término para promover el recurso de reposición transcurrió entre el 12 y el 14 de marzo del año en curso, y como quiera que el recurso fue radicado electrónicamente el 14 de marzo de 2024, su ejercicio fue oportuno y, en consecuencia, la Sala procede a ocuparse del fondo del asunto.

3.- ANÁLISIS Y SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.

A partir de lo solicitado con el recurso promovido por los actores populares, la Sala de Decisión debe pronunciarse en forma preliminar respecto de la procedencia de la figura de la acumulación de procesos tratándose del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos.

Al respecto, el Consejo de Estado, en posición unificada, ha precisado que la figura de la acumulación de procesos resulta improcedente tratándose del ya referido medio de control, indicando para tal efecto que, *"... la razón esencial de negar la acumulación de una nueva demanda cuando se trate del mismo reclamo de protección fundado en igual situación fáctica a la que inspiró la instauración de un proceso que ya está en curso, descansa en los parámetros de celeridad, eficacia y de economía procesal, en tanto propende por racionalizar la justicia en demandas de acción popular que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado".*²

En dicha oportunidad, la Corporación precisó que, **i)** con el ejercicio del derecho de acción por parte del primer miembro de la comunidad se garantiza el acceso a la administración de justicia de la colectividad, **ii)** aquel que pretende ejercer una nueva acción por la misma causa cuenta con la posibilidad de constituirse en coadyuvante de la demanda

² C.P. SUSANA BUITRAGO VALENCIA, Expediente No. 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV, Auto del 11 de septiembre de 2012.

primigenia, **iii)** lo anterior en la medida que el referido mecanismo judicial pretende la protección exclusiva de derechos colectivos, no subjetivos.

Dicho lo anterior, la Sala de Decisión **no repondrá** la providencia inicialmente proferida, al considerar que:

- i)** La existencia de actuaciones administrativas posteriores a la presentación de la demanda con la que se agotó la jurisdicción no es un argumento válido para reponer la decisión recurrida, ya que tal circunstancia no varía el sustento fáctico y alcance de las pretensiones del medio de control, que guarda identidad con la demanda identificada con el radicado No. 25000-23-41-000-2022-01504-00.
- ii)** Como se indicó en la parte considerativa de la decisión que declaró el agotamiento de la jurisdicción, si bien este medio de control se ejerció en contra de la ANLA, no es menos cierto que es deber del Juez popular determinar los responsables de la afectación a los derechos e intereses colectivos alegados, razón por la que, a partir del análisis de los hechos de la presente demanda, es posible concluir razonablemente que en el decurso del proceso resultaría necesario disponer la vinculación de las mismas entidades que conforman el extremo pasivo en el proceso previamente identificado.
- iii)** En oposición a lo manifestado por los recurrentes, con la decisión recurrida esta Corporación no emitió pronunciamiento alguno que suponga prejuzgamiento, esto en la medida que en forma alguna existió un pronunciamiento de fondo respecto de lo pretendido con el presente medio de control, ni respecto de aquellas elevadas en el marco de la demanda con la que se agotó la jurisdicción.
- iv)** Finalmente, no se ha cercenado en forma alguna el derecho al acceso de la administración de justicia, pues tal y como se ha manifestado en precedencia, tal garantía se ha salvaguardado con el trámite del medio de control primigenio, sin perjuicio de la posibilidad con que cuentan los accionantes de constituirse como coadyuvantes en el trámite del medio de control identificado con radicado 2022-01504.
- v)** Procesalmente, resulta improcedente la acumulación de procesos mediante control de protección de derechos e intereses colectivos, tal y como lo ha dispuesto la posición unificada de la máxima autoridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por todo lo anterior, la Sala concluye que los argumentos planteados por los recurrentes no tienen vocación de prosperidad, por lo que se mantendrá indemne la decisión adoptada.

Por lo expuesto, la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

RESUELVE:

1.- NO REPONER el auto del 6 de marzo de 2024, según lo dispuesto en la motivación de esta providencia.

2.- En firme la presente decisión, *archívese* el expediente previas las respectivas anotaciones en el aplicativo SAMAI.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,

(firmado electrónicamente en SAMAI)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

(firmado electrónicamente en SAMAI)
LUIS NORBERTO CERMEÑO

(firmado electrónicamente en SAMAI)
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

FRFP

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN C
SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Bogotá, once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: LIZETH PAOLA JAIMES MONTOYA
DEMANDADO: JENNIFER ALEXANDRA JAIMES ACEVEDO Y
CONCEJO MUNICIPAL DE TOPAIPÍ -
CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 250002341000202400366-00

ASUNTO: ADMITE DEMANDA Y NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Vencido el término de traslado de la medida provisional, se continuará con el trámite procesal.

1. Demanda y trámite procesal.

La parte demandante interpuso el medio de control de nulidad electoral, en procura de obtener la nulidad del acto de elección de Jennifer Alexandra Jaimes Acevedo como **Personera** del municipio de Topaipí - Cundinamarca.

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, sostuvo que la Escuela Superior de Administración Pública invitó a todos los concejos municipales a postularse en la realización del Concurso Público de Personeros municipales 2024- 2028; sin embargo, el de Topaipí expidió la Resolución No. 11 de 16 de junio de 2023, *"Por medio de la cual se convoca y reglamenta el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de personero Municipal de Topaipí Cundinamarca"*, sin informar quien era el operador del concurso.

Se tuvo conocimiento por terceras personas que el Concejo había realizado el concurso con la Federación de Autoridades Locales

(Fedecal), además con costo para el municipio, con un operador que carece de la trayectoria, reputación y credibilidad que sí tiene la ESAP o las demás universidades que también los hacen.

Después, expidió las Resoluciones No. 14 de 6 de julio de 2023, que revocó todo lo actuado en el concurso público, y No. 16 de 25 de agosto de 2023, que convocó nuevamente a todos los interesados en participar en el concurso público de méritos para elegir a Personero; pero, modificó los porcentajes de la prueba de entrevista personal, eliminó la posibilidad de radicar los documentos de manera virtual, limitando la participación y en el cronograma no se evidencian tiempos adecuados para reclamar los resultados de la prueba de conocimiento.

Fue en la segunda convocatoria que se presentó Jennifer Alexandra Jaimes Acevedo, lo cual deja entrever favorecimiento.

Tuvo conocimiento por terceras personas que el día de la prueba no se evidenció la presencia de una persona experta para la verificación de datos o pruebas dactiloscópicas, a la prueba se presentaron dos personas que no portaban cédula a quienes se les permitió presentar la prueba. Agregó que la presentación de la prueba se dividió en dos jornadas y una de las aspirantes no llegó; pero, aproximadamente pasados 20 minutos, la Secretaria del Concejo llegó al recinto en compañía de una de las aspirantes, a la cual le entregaron el cuestionario y presentó su prueba, pese a que la convocatoria manifestaba algo diferente. Enunció otras presuntas irregularidades para las reclamaciones, acceso al material de pruebas y que de 10 participantes solamente dos pasaron la prueba, sin tenerse certeza de la entrevista realizada al otro participante que, además de Jaimes Acevedo, pasó la prueba. Finalmente, sin que el acto de elección fuera publicado, el 19 de enero de 2024 se posesionó la demandada ante el Alcalde Municipal.

Bajo dicho sustento, solicitó la suspensión provisional del acto de elección, toda vez que, de no accederse ahora la suspensión solicitada, resultaría más gravoso para el interés público esperar hasta la ejecutoria de la sentencia para que la administración ajuste su proceder en el sentido de adelantar todas las gestiones precontractuales requeridas para convocar un nuevo concurso de méritos conforme a las reglas y principios que, según se explicó en el capítulo anterior, fueron abiertamente desconocidos.

2. Traslado de la medida.

Por auto de 14 de marzo de 2024, se ordenó correr traslado de la medida por el término legal de cinco (5) días.

La **demandada** consideró que no se acredita en esta etapa del proceso que el acto de elección sea contrario a las disposiciones invocadas en la demanda; y del análisis del acto confrontado frente a las normas invocadas, no resulta posible concluir la alegada violación; más aún, de las pruebas allegadas con la demanda, se concluye que el acto debe mantener su presunción de legalidad.

Frente a los cargos, manifestó que se trata de señalamientos subjetivos dirigidos a establecer que en el proceso no se garantizó el principio de transparencia, sin que se aporte pruebas sobre el particular, por lo que debe decirse que en este momento del proceso no se encuentra acreditada la procedencia de los cargos invocados relativos a que no se garantizó la reserva de las preguntas de la prueba de conocimientos; se impidió la inscripción a través de medios electrónicos, lo cual no es obligatorio; el concurso no fue apoyado por una entidad idónea, pues la entidad FEDECAL cuenta con experiencia en la materia y así lo señala su objeto social.

Por último, refirió que, en ningún caso, puede decirse que FEDECAL asumió funciones de supervisión, dirección y ejecución del concurso, toda vez que siempre estuvo bajo la supervisión del Concejo municipal, fue este quien dirigió y ejecutó el proceso.

Por su parte, el **Presidente del Concejo municipal de Topaipí** presentó un escrito en el que señaló que FEDECAL cuenta con la experiencia e idoneidad para considerarla como entidad especializada. Indicó que el fundamento de la medida cautelar parte de una premisa equivocada, según la cual, si se llegase a decretar, el Concejo deberá convocar a un eventual concurso, lo que no es posible hasta tanto no se profiera sentencia ejecutoriada. Finalmente, señaló que la solicitud no cumple con los presupuestos normativos señalados en los artículos 229 y 231 del CPACA. Aunado a lo anterior, sostuvo que, en el presente caso no se prueba las características de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad que caracterizan el perjuicio irremediable que ha sido desarrollado jurisprudencialmente por el Consejo de Estado.

CONSIDERACIONES

Procedencia y adopción de medidas cautelares.

Cita la Sala el artículo 229 del CPACA, que dispuso que, en los procesos declarativos, sin importar el estado en que se encuentren, podrán decretarse, mediante providencia motivada y por solicitud de parte, las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar de manera provisional *i)* el objeto del proceso y *ii)* la

efectividad de la sentencia. Lo anterior, no implica prejuzgamiento, toda vez que la decisión se fundamenta en las pruebas obrantes hasta dicho momento, sin perjuicio de lo que pueda acontecer en el desarrollo del proceso y la decisión final que se profiera.

Como requisitos para su decreto, el artículo 231 del mismo Estatuto exige para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto los siguientes: *i) que sea a petición de parte, con la demanda; y ii) que la violación de las normas surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*

Caso concreto.

La medida provisional solicitada consiste en la suspensión de los efectos del acto por medio del cual se eligió como personero de Topaipí a Jennifer Alexandra Jaimes Acevedo, para el periodo 2024 a 2028.

La cautela se basa, en el sentir de la demandante, en que dentro del concurso de méritos realizado para la elección de Personero hubo irregularidades en la etapa de entrevista; en tanto, a su juicio, se desconoció abiertamente su carácter clasificatorio, al respaldarla en una metodología propia de una votación irregular.

Por su parte, el demandado refirió que la solicitud de suspensión se fundó en apreciaciones subjetivas e inconsistentes que no resultan suficientes para probar sus afirmaciones y de las cuales no surge la supuesta vulneración alegada a partir del cotejo del acto de elección con las normas superiores invocadas, ni prueba de los vicios en el proceso de elección, específicamente en la prueba de entrevista. Menos aún se demostró que la solicitud de suspensión provisional deba decretarse para evitar un perjuicio irremediable o que se está ante una situación que requiera un pronunciamiento inmediato del juez.

El material probatorio aportado con la demanda es el siguiente: **(i)** Resolución 11 de 16 de junio de 2023, por la que se convoca y reglamente el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Topaipí - Cundinamarca; **(ii)** Cronograma del concurso público y abierto de méritos; **(iii)** Resolución 14 del 6 de julio de 2023, por medio del cual se revoca todo lo actuado en el concurso público y abierto de mérito para la elección de personero; **(iv)** Resolución 16 del 25 de agosto de 2023 por la que se convoca y reglamente el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero municipal de Topaipí - Cundinamarca; **(v)** Cronograma; **(vi)** Guía para la presentación de la prueba de

conocimientos; **(vii)** Certificado de existencia y representación de FEDECAL.

En aplicación de la norma, se puede afirmar que, para este momento procesal, no es dable la intervención judicial tendiente a hacer cesar provisionalmente los efectos del acto demandado, pues, el artículo 231 del CPACA pregona que la violación de las disposiciones invocadas en la demanda debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores que se señalan como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Situación que no se evidenció, porque, con la documentación aportada, solamente se prueba la convocatoria y realización de un concurso de méritos para elegir al Personero de Topaipí, pero no la existencia de un peligro latente, como una vulneración o daño inminente que lo amerite.

En conclusión, en este momento procesal no es viable establecer la vulneración de la confrontación de las normas invocadas con el acto administrativo demandado o del estudio de las pruebas allegadas hasta el momento. No se dispone de los criterios normativos, jurisprudenciales, doctrinales y probatorios, ni de los medios materiales de prueba que avizoren la posible ilegalidad del acto administrativo impugnado, como lo aduce la demandante, porque para ello se requiere del debate procesal y probatorio que hasta ahora iniciará con la admisión de la demanda y que se definirá cuando se profiera la sentencia de fondo.

Tampoco se percibe que de no accederse a la suspensión que se pide, resultaría más gravoso para el interés público esperar hasta la ejecutoria de la decisión, toda vez que mientras ejerza la personera elegida, sus decisiones serán válidas, en aplicación de los principios de presunción de legalidad de los actos administrativos y de seguridad jurídica, y aún en el caso de anularse su elección, si así fuere, el procedimiento de designación de quien deba reemplazarlo se debe adelantar de manera expedita, ágil y en lapso corto.

En conclusión, se itera no hay suficientes elementos probatorios, ni una circunstancia o situación jurídica particular y concreta que justifique o respalde la medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado, en esta etapa procesal.

Por lo expuesto, la Sala de Subsección

RESUELVE:

1. ADMITIR en *única instancia* la demanda de nulidad electoral promovida por Lizeth Paola Jaimes Montoya, de conformidad con el literal a) del numeral 6 del artículo 151 del CPACA¹.

2.- VINCULAR a la Federación Colombiana de Autoridades Locales – FEDECAL, quien suscribió contrato con el Concejo Municipal de Topaipí - Cundinamarca, que tenía como objeto asesorar y apoyar a la Corporación en el trámite del Concurso Público y Abierto de Méritos para proveer el cargo de Personero Municipal para el periodo 2024 – 2028.

3 - Notificar personalmente este auto a i) Jennifer Alexandra Jaimes Acevedo²; ii) al Concejo Municipal de Topaipí; (iii) a FEDECAL y (iv) al Ministerio Público, en la forma prevista en el numeral 1 literal a) del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 2, 6 y 8 de la Ley 2213 de 2022, **entregando copia de la demanda y sus anexos e infórmeles** que esta podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes.

El traslado se surtirá dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y el término empezará a correr a partir del día siguiente, según el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. Si no puede efectuarse la notificación personal, la parte demandante deberá cumplir lo dispuesto en el literal b y c del numeral 1 del artículo 277 ibidem.

4.- Advertir, a las demandadas que durante el término para contestar la demanda deberán aportar al expediente copia de los antecedentes administrativos que dieron lugar al acto de elección demandado en formato PDF. Dentro de estos la constancia de publicación del acto de nombramiento y elección, conforme con el parágrafo del artículo 65 del CPACA.

5.- Informar por **Secretaría** a la comunidad la existencia del proceso en la forma prevista en el numeral 5 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

6. NEGAR la medida cautelar solicitada, por las razones expuestas.

7.- Advertir a todos los sujetos procesales que los memoriales con destino a este proceso, deberán remitirse en formato PDF a través de **VENTANILLA VIRTUAL** por el canal

¹ De acuerdo con las proyecciones del DANE, en 2024 Topaipí tiene **4,849 habitantes**.

² Al demandado al correo suministrado por el Concejo de Topaipí y a su apoderado en el que recorrió la medida.

<https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/> Además, de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso, deberán enviar a las demás partes del proceso a través de los medios electrónicos suministrados un ejemplar de los memoriales presentados al proceso, a más tardar al día siguiente a la presentación del memorial.

8. - Reconocer personería a los siguientes profesionales del derecho:

- Doctora LANDYS TORCOROMA AVENDAÑO RONDÓN, identificada con cedula de ciudadanía No. 1.090.506.617 y con Tarjeta Profesional No. 315.736 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar a Jenniffer Alexandra Jaimes Acevedo en los términos y para los efectos del poder conferido (índice 00016 - SAMAI).
- Doctor OSCAR MENDIETA REINA, identificado con cédula de ciudadanía No.1.013.639.241 de Bogotá, con Tarjeta Profesional No. 304.188 otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura, para que represente a FEDECAL, de conformidad con el poder obrante en el índice 00020 - SAMAI.

Notifíquese y cúmplase

Los Magistrados

(firmado electrónicamente en SAMAI)

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

(firmado electrónicamente en SAMAI)

LUIS NORBERTO CERMEÑO

(firmado electrónicamente en SAMAI)

ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

Rocío

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA-SUBSECCIÓN "C"

Bogotá D.C., diez (10) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

AUTO I NO. 93

RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2023-01195-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: CLÍNICA UROS S.A.S
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
COOMEVA S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

I. ANTECEDENTES

El **8 de septiembre de 2023** la Clínica Uros S.A.S, a través de apoderado, demandó la nulidad de las resoluciones A-002384 de 3 de junio de 2022, que calificó y graduó una acreencia; y A-007528 y A-009013 de 9 de diciembre de 2022, que resolvieron los recursos de reposición.

A título de restablecimiento del derecho, pidió reconocer y pagar solidariamente la suma de \$2.313.890.135, valor monetario producto de unos servicios de salud prestados.

El Juzgado 68 Administrativo de Bogotá - Sección Primera, mediante auto de **15 de agosto de 2023**, declaró la falta de competencia y remitió el expediente a esta Corporación. Señaló que la reclamación era por \$2.313.890.135, suma superior a 500 SMLMV.

Por auto de **29 de febrero de 2024**¹ se inadmitió la demanda para que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación del citado auto se corrigieran los siguientes defectos:

"(...) 4. Aptitud formal de la demanda.

La demanda no cumple con los requisitos señalados en el numeral primero del artículo 162 del CPACA por no designar en debida forma las partes y sus representantes; lo que se pretenda expresado con claridad y precisión, con observancia de lo dispuesto en el código sobre la acumulación de pretensiones; los hechos y pretensiones debidamente determinados y clasificados; el fundamento de derecho de las pretensiones, expresando las normas violadas y el concepto de la violación.

Tampoco se cumple el artículo 163 del mismo estatuto, respecto a la individualización de las pretensiones.

¹ Expediente digital SAMAI, índice núm. 4.

Lo anterior porque la acción se dirigió contra entidades públicas y privadas, sin delimitar el marco de sus funciones constitucionales y legales, ni fundamentar la conexidad de las pretensiones.

Ello es perentorio atendiendo que, mediante Resolución No. L002 del 24 de enero de 2024, expedida por el agente liquidador de Coomeva E.P.S. S.A., se declaró terminada su existencia legal y dispuso de forma expresa que no existe subrogatario legal, sustituto procesal o cualquier otra figura jurídico procesal que surta los mismos efectos (...).

El expediente pasó a despacho para proveer el **20 de marzo de 2024.**

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El auto que inadmitió la demanda fue notificado por estados el 4 de marzo de 2024, conforme se verifica en índice 4 del expediente digital y en el botón de estados electrónicos del aplicativo SAMAI, por lo tanto, se cumple lo dispuesto en el artículo 201 del CPACA y en el acuerdo PCSJA23-12068 de 16 de mayo de 2023 que ordenó el uso obligatorio del aplicativo para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Durante el término para subsanar la demanda la parte demandante guardó silencio, razón por la cual se rechazará, en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011.

DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la Clínica Uros S.A.S, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia, se archivará el expediente, previas las constancias pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Firmado electrónicamente
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

Firmado electrónicamente
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

DSJG

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "C"

Bogotá, nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

AUTO INTERLOCUTORIO No. 91

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2023-01066-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADO:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
TERCERO CON INTERÉS:	MARIO FIDEL RODRÍGUEZ NARVÁEZ
ASUNTO:	RESUELVE NULIDAD Y ADICIÓN DE LA SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La señora Adriana Marcela Sánchez Yopasá demandó al Ministerio de Relaciones Exteriores y al señor Mario Fidel Rodríguez Narváez para que se declare la nulidad del decreto No. 1046 de 26 de junio de 2023, por el cual se nombró al señor Rodríguez Narváez como primer secretario de Relaciones Exteriores de la planta global del ministerio, adscrito a la embajada de Colombia ante el gobierno de la República de Cuba.

Mediante auto de 31 de agosto de 2023 se inadmitió la demanda (expediente digital SAMAI, índice 4) y fue subsanada en debida forma, por eso se admitió mediante auto de 17 de octubre de 2023 y ordenó notificar a las partes e intervinientes (expediente digital SAMAI, índice 18).

Mediante auto de 30 de enero de 2024 se anunció sentencia anticipada (expediente digital SAMAI, índice 31).

El 13 de marzo de 2024 la Sala de Decisión de la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de única instancia, por la cual se declaró la nulidad del Decreto 1046 del 26 de junio de 2023 por medio del cual se designó en provisionalidad al señor Marco Fidel Rodríguez Narváez en el cargo de Primer Secretario de Relaciones Exteriores, código 2112, grado 19, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la embajada de Colombia ante el gobierno de la República de Cuba (expediente digital SAMAI, índice 43). Dicha providencia fue notificada a las partes e intervinientes el 19 de marzo de 2024 (expediente digital SAMAI, índice 48).

El 1° de abril de 2024 el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó adicionar la sentencia proferida y el señor Mario Fidel Rodríguez Narváez solicitó el decreto de una nulidad procesal.

II. CONSIDERACIONES

Respecto a la solicitud de adicionar la sentencia, se resalta que el artículo 287 del Código General del Proceso prevé que, cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

Conforme a la norma en cita, la adición tiene por objeto que el juez se pronuncie respecto de alguno de los extremos de la Litis o cualquier punto que debía ser objeto de pronunciamiento expreso.

En presente asunto la sentencia fue notificada el 19 de marzo de 2024, por lo que, presentada la solicitud el 1° de abril, se entiende presentada en tiempo.

Ahora bien, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicita que se adicione la sentencia en lo siguiente:

“[...] Así las cosas, se debe adicionar la sentencia para indicar por qué razón era posible designar a la funcionaria María Camila Hernández Rubio en el cargo objeto de la demandada cuando para el 26 de junio de 2023, después de haber sido designada desde el 19 de mayo de 2023 a prestar sus servicios en la planta externa, estaba dentro del plazo a que tiene derecho para tomar posesión —dos (2) meses— e iniciar labores en el nuevo destino. ¿debía la Administración omitir este derecho que tiene los funcionarios de carrera diplomática y consular? ¿Debió la administración posesionar a la funcionaria antes de este plazo y que asumiera las labores en el nuevo destino?

-También adicionar el fallo en sentido de indicar si el decreto 0786 del 19 de mayo de 2023, por medio de la cual se dispuso el traslado de la funcionaria María Camila Hernández Rubio al cargo de Primer Secretario adscrito al Consulado de Colombia en Washington, no tenía vigencia y sus elementos de eficacia y validez. ¿Debió la administración revocar este decreto y expedir otro el 26 de junio de 2023 con el consecuente trámite a partir de la comunicación para asumir las labores en el nuevo destino?

-En el mismo sentido adicionar, los criterios objetivos y legales que debe aplicar el Ministerio para hacer este trámite administrativo especial de posesión teniendo en cuenta el desplazamiento hacia el exterior del país (derecho a favor de los funcionarios de carrera diplomática) y estando dentro del plazo para tomar posesión —dos (2) meses— e iniciar labores en el nuevo destino después de estar designada para cumplir con su lapso de alternación.

Adicionar el análisis crítico de la prueba para determinar qué razones tuvo la funcionaria de carrera diplomática María Camila Hernández Rubio para tomar posesión el 1 de agosto de 2023 en el cargo de Primer Secretario adscrito al Consulado de Colombia en Washington y a partir de este análisis indicar por qué era posible designarla en otro cargo de Primer Secretario pero adscrita al Consulado General de Colombia en Cancún, Estados Unidos Mexicanos [...]”.

Al respecto, se tiene en cuenta que en el presente proceso la controversia giró en torno a la legalidad del Decreto No. 1046 de 26 de junio de 2023, por el cual se nombró al señor Rodríguez Narváez como primer secretario de Relaciones Exteriores de la planta global del ministerio adscrito a la embajada de Colombia ante el gobierno de la República de Cuba, por lo tanto, en la sentencia se resolvió en su integridad la *litis*; además, no existe elemento alguno que deba ser adicionado.

Los interrogantes que plantea el Ministerio de Relaciones Exteriores hacen referencia a las consecuencias de la declaratoria de nulidad, no a la controversia legal que finalizó el fallo.

Por lo anterior, no se cumplen los presupuestos previstos por el legislador para que proceda la adición de la sentencia.

De otra parte, respecto a la solicitud de declaratoria de nulidad procesal propuesta por el señor Mario Fidel Rodríguez Narváez, se tiene que los artículos 133, 134 y 135 del Código General del Proceso consagran las causales de nulidad, la oportunidad, los requisitos y el trámite.

La Corte Constitucional¹ y el Consejo de Estado² decantaron que las nulidades son irregularidades o vicios procedimentales en el marco de un proceso jurisdiccional que tienen la trascendencia de invalidar las actuaciones surtidas, por lo tanto, deben alegarse y declararse al interior del proceso para acatar las garantías procesales de las partes; pero son taxativas.

Conforme al artículo 135 del Código General del Proceso, «[e]l juez rechazará de plano la solicitud de nulidad que se funde en causal distinta de las determinadas en este capítulo o en hechos que pudieron alegarse como excepciones previas» (Destacado fuera de texto).

La Corte Constitucional³ enfatizó: «la taxatividad de las causales de nulidad significa que sólo se pueden considerar **vicios invalidadores de una actuación aquellos expresamente señalados por el legislador** y, excepcionalmente, **por la Constitución, como el caso de la nulidad que se presenta por la práctica de una prueba con violación del debido proceso**. Cualquier otra irregularidad no prevista expresamente deberá ser alegada mediante los recursos previstos por la normativa procesal, pero jamás podrá servir de fundamento de una declaración de nulidad» (Destacado fuera de texto).

En el caso concreto, el señor Rodríguez Narváez solicitó la declaratoria de nulidad con fundamento en la falta de aplicación del artículo 282 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido que el presente proceso guarda relación con el identificado con el número de radicación 25000234100020230105400, por lo que debieron ser acumulados, situación que, tal como ha señalado el Consejo de Estado⁴, no conlleva a la nulidad del proceso, pues la sentencia electoral solo es nula en las situaciones relacionadas en el artículo 294 *ibidem*.

¹ Corte Constitucional; sentencia T-125 de 23 de febrero de 2010.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; providencia proferida el 22 de octubre de 2015; Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa; número único de radicación: 540012331000200201809-01 (42523).

³ Corte Constitucional; sentencia T-125 de 2010.

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo de 3 de noviembre de 2016, exp. Núm. 170001-23-33-000-2016-00025-02; MP Alberto Yepes Barreiro.

En vista de lo anterior, se rechazará de plano la solicitud de nulidad procesal por improcedente.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Subsección “C” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR de plano la solicitud de nulidad procesal propuesta por el señor Mario Fidel Rodríguez Narváez, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de adición formulada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. - En firme esta providencia, dese cumplimiento a lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia, esto es, **ARCHÍVESE** el expediente, no sin antes dejar las anotaciones en el sistema SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Firmado Electrónicamente
FABIO IVAN AFANADOR GARCIA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente 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.

ANVP



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCION C

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado No. : 25000 2341 000 2023 01011 00
Demandante : Fidel Alejandro Ruiz Caicedo
Demandado : Nación- Fiscalía General de la Nación
Medio de Control : Acción de cumplimiento
Providencia : Sobre decisión del Consejo de Estado

Ante la providencia de segunda instancia en el presente asunto, se procederá conforme con lo previsto en el artículo 329 del CGP.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

R E S U E L V E

PRIMERO: ORDENAR el obedecimiento de lo que decidió el Consejo de Estado-Sección Quinta, que mediante providencia del 25 de enero de 2024 confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 26 de septiembre de 2023.

SEGUNDO: ORDENAR el archivo del expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema de información judicial "SAMAI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente 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 2 de la Ley 2213 de 2022.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN C

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Bogotá, D. C. diez (10) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado No. : 25000 23 41 000 2021 00841 00
Demandante : Fundación Oftalmológica de Santander–FOSCAL
Demandado : Ministerio de Salud y Protección Social,
Superintendencia Nacional de Salud y Cafesalud
en Liquidación
Medio de Control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Providencia : Termina proceso frente a una demandada

ANTECEDENTES

1. Según la remisión de los Despachos 004 y 005 de esta Corporación (Acuerdos PCSJA22–12060 del 25 de abril de 2023 y CSJBTA23–44 de 5 de mayo de 2023), el expediente se recibió en el nuevo Despacho 08 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que decide asumir el proceso, y darle el trámite con la decisión correspondiente.

La Fundación Oftalmológica de Santander – FOSCAL instauró control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia Nacional de Salud y Cafesalud en Liquidación; pide la nulidad de las Resoluciones A–005642 del 2020 y A–006341 de 2021, mediante las que negó el reconocimiento y pago de facturas por \$2.388.065.485.

2. Admitida la demanda, el Ministerio de Salud y Protección Social la contestó y propuso como excepciones las que denominó: i) falta de legitimación en la causa por pasiva, ii) ausencia de responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social, iii) inexistencia del acto administrativo proferido por el Ministerio de Salud y Protección Social, iv) inexistencia de la solidaridad entre Cafesalud en Liquidación y el Ministerio de Salud y Protección Social y v) prescripción.

3. La Superintendencia Nacional de Salud contestó la demanda y propuso las excepciones de: i) vinculación del agente especial liquidador como litis consorte necesario, ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, iii) actos y/o omisiones del agente especial son autónomos e independientes, iv) inexistencia de la causal de nulidad objeto de la demanda, v) inexistencia de subrogación de pasivos por parte de la superintendencia nacional de salud y vi) excepción presupuestal para asumir obligaciones dada la autonomía de la Superintendencia nacional de salud.

4. Ateb Soluciones Empresariales en calidad de mandataria con representación de Cafesalud Liquidada, propuso como excepción previa la de inexistencia de la persona jurídica Cafesalud EPS S.A., en liquidación y solicitó que a la entidad demandada se le desvincule del proceso como consecuencia de la declaratoria de desequilibrio económico adoptada en la Resolución 003 de 2022 y de la terminación de su existencia legal declarada mediante la Resolución 331 de 2022. Agrega que el registro mercantil de Cafesalud en Liquidación se encuentra cancelado, por lo que carece de personería jurídica, desapareció de la vida jurídica, que se traduce en la falta de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y en la imposibilidad de ser parte de un proceso y que en el caso de esa EPS, no existe subrogatario legal, ni sustituto procesal, ni cualquier otra figura jurídico procesal para el efecto.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para adoptar la presente providencia, que se profiere por la Sala (Artículo 125.2.g y 243.2 CPACA)¹.

2. Problema jurídico

Consisten en: ¿Procede declarar la terminación del proceso frente a Cafesalud en Liquidación? Se analizará la causal planteada frente a las pruebas que se aportaron y la normativa y jurisprudencia aplicables.

Las demás excepciones propuestas no tienen la naturaleza de previas, y junto con la de falta de legitimación en la causa que se refiere a la de tipo material, se resolverán en la sentencia.

3. Caso concreto

El proceso se planteó para decidir sobre la ilegalidad de las Resoluciones A-005642 del 2020 y A-006341 de 2021, a través de las cuales se negó el reconocimiento y pago de unas facturas por valor de \$2.388.065.485 expedidas por Cafesalud EPS en Liquidación, en cuanto a que en el proceso liquidatorio se le rechazaron a la demandante valores de la acreencia que reclamó, entre otras de las pretensiones propuestas.

3.1. Frente a la excepción propuesta por Ateb Soluciones Empresariales en calidad de mandataria con representación de Cafesalud Liquidada, corresponde a la del artículo 100 del C.G.P., esto es, “3. *Inexistencia del demandante o del demandado*”

3.2. Para decidir se encuentra que el artículo 53 del Código General del Proceso -CGP- establece: “CAPACIDAD PARA SER PARTE. *Podrán ser parte*

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

en un proceso: 1. Las personas naturales y jurídicas. 2. Los patrimonios autónomos. 3. El concebido, para la defensa de sus derechos. 4. Los demás que determine la ley”, prescripción que concuerda con el artículo 633, del Código Civil y el artículo 159, CPACA.

Ante lo anterior, se debe precisar que solo pueden ser partes procesales los sujetos de derecho esto es, los que tengan la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones; así, gozan de este atributo las personas naturales mayores de edad y las ficciones legales a las que se dote de personería jurídica; en este último caso, es claro que cuando se pierde o se extingue la personería jurídica, desaparece en consecuencia dicha capacidad procesal.

En casos similares al del presente proceso, el Consejo de Estado ha determinado que cuando de una empresa se inscribe la cuenta final de liquidación en el registro mercantil, se extingue su vida jurídica, queda sin representación legal y judicial, desaparece como sujeto de derecho, y por tanto no puede ser parte o continuar en esta condición dentro de un litigio judicial; implica que cuando se ordena la supresión o disolución de una persona jurídica, tiene capacidad jurídica con algunas restricciones durante el trámite liquidatorio, pero desaparece totalmente del mundo jurídico con dicha inscripción. Entre otras providencias de nuestra Alta Corte en este sentido: M.P. Oswaldo Giraldo López, 19 de julio de 2018, rad. 680012333 00020150014402; M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, 10 de abril de 2019, rad. 23001233300020150001801, 23104; M.P. Milton Chaves García, 24 de septiembre de 2020, rad. 1900123330002014 00536 01, 23645; M.P. Nubia Margoth Peña Garzón, 2 de julio de 2021, rad. 0500123330002015 0196601.

En el caso concreto, sobre Cafesalud se profirió entre otras decisiones, la Resolución 007172 del 22 de julio de 2019 para la toma de posesión e intervención con fines de liquidación; por su parte, el artículo 9.1.3.6.5 del Decreto 2555 de 2010 faculta al liquidador para declarar terminada la existencia legal de la entidad en liquidación. La Eps en liquidación expidió la Resolución 003 del 15 de febrero de 2022 por la cual se declaró configurado su desequilibrio financiero y el trámite liquidatorio concluyó con la Resolución 331 del 23 de mayo de 2022 en cuyo artículo primero se declaró “*terminada la existencia legal de CAFESALUD EPS SA EN LIQUIDACIÓN*”, acto administrativo que el 7 de junio de 2022 se inscribió en el registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá, donde además, su matrícula aparece “*cancelada*”.

Lo anterior acredita de manera suficiente e idónea que la demandada Cafesalud en Liquidación ha dejado de existir en el transcurso del proceso; luego, desaparecieron las iniciales condición de sujeto de derecho y capacidad para intervenir como parte con las que se le demandó, y en consecuencia, no hay posibilidades jurídicas ni fácticas que posibiliten el cumplimiento de una eventual sentencia en su contra, por lo que procede acoger la petición -Incluso es viable decidirla de oficio, como lo ha determinado esta Sección entre otros, en los procesos 2021-00702 y 2021-



00980, del 8 y 16 de junio de 2023, ambos de M.P. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno- de declarar la terminación del proceso, pero solo en cuanto a la inexistencia de Cafesalud Liquidada. Se anota que además de las citadas providencias, respaldan la presente decisión entre otras: M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, 10 de agosto de 2023, rad. 2500023410002021 0095900; M.P. Felipe Alirio Solarte Maya, 13 de julio y 4 de agosto de 2023, rad. 25000234100020210024500 y 25000234100020210080600; y M.P. Luis Manuel Lasso Lozano, 2 de marzo de 2023, rad. 250002341000 2018 0035100 y 25000234100020180021600.

Se debe tener presente también que frente Cafesalud Liquidada, no existe subrogatario legal, ni sucesor procesal, ni legatario o sustituto de sus obligaciones.

3.3. Por lo tanto, se responde ante el problema jurídico planteado, que procede declarar la terminación del proceso, pero únicamente frente a Cafesalud Liquidada, con lo que el litigio debe continuar contra el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C,

R E S U E L V E

PRIMERO. AVOCAR por parte del Despacho 08 de la Sección Primera, el conocimiento del presente proceso.

SEGUNDO. DECLARAR la terminación del proceso, únicamente frente a Cafesalud liquidada, por inexistencia de la demandada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)

LUIS NORBERTO CERMEÑO

Magistrado

(Firma electrónica)

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

(Firma electrónica)

ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

Magistrada

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN C

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

Bogotá D.C., diez (10) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

AUTO I NO. 94

RADICACIÓN: 11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO: ADRES
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO DE RECHAZO

OBJETO DE LA DECISIÓN

Se resuelve el recurso de apelación propuesto por la parte demandante contra de **24 de junio de 2022** proferido por el Juzgado 58 Administrativo de Bogotá, que rechazó la demanda.

El expediente se repartió al Despacho 9 de la Sección Primera el 23 de enero de 2024 (índice 11, SAMAI).

I. ANTECEDENTES

El **30 de abril de 2019** la EPS demandó a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –en adelante ADRES– con el fin de obtener el recobro de las sumas de dinero que asumió por (i) la prestación de servicios médicos no incorporadas en el Plan Obligatorio de Salud- POS, no financiadas en las unidades de pago por capitación, UPC y; (ii) los gastos administrativos inherentes a la gestión y al manejo de estas prestaciones.

El proceso fue asignado al Juzgado 21 Laboral de Bogotá que, mediante auto del **26 de agosto de 2019**, declaró su falta de competencia y lo remitió a los Juzgados Administrativos de Bogotá. Argumentó que la negativa al reconocimiento y pago de facturas o cuentas de cobro por servicios, insumos o medicamentos de salud no incluidos en el POS es un acto administrativo particular y concreto, por lo tanto, la controversia que suscite se debe resolver en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, incluso si es un acto ficto.

En nuestra jurisdicción el asunto correspondió en reparto al Juzgado 58 Administrativo de Bogotá- Sección Tercera, que, el **20 de noviembre de 2019** decidió: (i) declarar su falta de jurisdicción y competencia para conocer de la demanda de la referencia; (ii) promover conflicto negativo de jurisdicciones y; (iii) remitir el expediente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Enunció que la demanda de recobros por la prestación de servicios no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud

RADICACIÓN:	11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

corresponde a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y seguridad social.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, mediante decisión del 2 de febrero de 2021, lo remitió a la Corte Constitucional en virtud del artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015, que adicionó el numeral 11 al artículo 241 de la Constitución Política que establece corresponde al Alto Tribunal Constitucional “*dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en auto 779 de **15 de octubre de 2021**, dirimió el conflicto negativo de jurisdicciones y declaró que el proceso corresponde al Juzgado 58 Administrativo de Bogotá- Sección Tercera, con base en lo decidido en el auto 389 de 2021 en el que se estableció que la competencia judicial para conocer los asuntos relativos al pago de recobros por prestaciones no POS y devolución de glosas es de los jueces de lo contencioso administrativo en virtud del artículo 104 del CPACA y no se trata de controversia respecto a la prestación de los servicios de seguridad social (índice 2, enlace: 058-2019-00273-01, carpeta de *one drive*, documento 2 PDF, SAMAI).

El Juzgado 58 Administrativo de Bogotá- Sección Tercera asumió conocimiento del asunto e inadmitió la demanda para que se adecuara a cualquier medio de control previsto en el título V, capítulo III; se precisara la parte demandada y las acciones u omisiones que se les atribuyen y el hecho generador del daño antijurídico en reclamación, cuándo ocurrió y lo conoció; se indicaran las pretensiones de forma clara y concisa de acuerdo con el medio de control que se pretenda ejercer; se formularan por separado y se observara lo relativo a la acumulación de pretensiones; y se allegara constancia de conciliación extrajudicial.

El **demandante** presentó subsanación (índice 2, enlace: 058-2019-00273-01, carpeta de *one drive*, documento 7 PDF, SAMAI).

Señaló que presentó demanda de reparación directa porque no existe un acto administrativo negativo a la reclamación toda vez que el trámite de recobros finaliza con una comunicación informativa, conforme a los artículos 20 de la resolución 3099 de 2008 y 17 de la resolución 548 de 2019, por lo que la pretensión es declarativa y no de restablecimiento del derecho.

Agregó que pretende la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados como resultado de la operación administrativa de revisión, liquidación, reconocimiento y orden de pago, que ejecutó el consorcio administrador delegado para tal efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de las glosas que formuló injustificadamente respecto de solicitudes de recobro o prestaciones médico-asistenciales cubiertos con recursos propios, lo que afectó su patrimonio.

Especificó que el título de imputación es falla en el servicio por negar de forma injustificada el recobro de los valores por prestación de servicios de salud, no POS,

RADICACIÓN:	11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

derivado de las órdenes de fallos de tutela de obligatorio cumplimiento, así como daño especial, detrimento injustificado a su patrimonio. Adicionó que no existe un contrato.

Solicitó que en caso de no estimarse alguno de los regímenes aplicables mencionados, se aplique el principio *iura novit curia* y se determine según los hechos, en aras de la solución de fondo de la controversia.

Precisó que las consideraciones del auto 389 de 2021 emitido por la Corte Constitucional se apartan de la teoría del acto administrativo decantada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, porque en el trámite de recobros no se profieren actos administrativos, sino comunicaciones sin motivación, que además no contemplan recursos.

Señaló el objeto del litigio, las partes, domicilio y dirección de notificaciones. Explicó que la vinculación de la ADRES se fundamenta en que es la encargada del manejo y control de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Adecuó las pretensiones de la demanda al medio de control de reparación directa, para lo cual precisó los hechos, los fundamentos de derecho en el que explicó en detalle el procedimiento de recobros y la fuente del daño.

Mencionó que agotó la conciliación respecto del medio de control de reparación directa.

Por auto de **24 de junio de 2022** se rechazó la demanda (índice 2, enlace: 058-2019-00273-01, carpeta de *OneDrive*, documento 8 PDF, SAMAI).

El Juzgado consideró que no se trata de una operación administrativa sino de un acto administrativo por medio del cual el ADRES rechazó 491 ítems contenidos 486 recobros, cuyo costo asciende a la suma de \$932.864.707.

Dijo que el procedimiento de recobros no se limita a la presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en el que se agotan unas etapas y culmina con un acto administrativo que crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS.

Por tal razón, estimó que el medio de control que se debió instaurar era el de nulidad y restablecimiento del derecho según el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

Agregó que excepcionalmente es posible formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, pero, ninguno de esos supuestos se presenta en el presente caso.

Analizó cada una de las actuaciones administrativas y concluyó que desde la comunicación del acto administrativo en cada una hasta la solicitud de conciliación y

RADICACIÓN:	11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

presentación de la demanda transcurrieron más de 4 meses de los que trata el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, por lo tanto, operó la caducidad.

Estimó que en virtud de la caducidad no era posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio, que, en este caso, según lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, correspondería a la Sección Primera de los juzgados administrativos, criterio que sustentó en jurisprudencia del Consejo de Estado.

La demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación (índice 2, enlace: 058-2019-00273-01, carpeta de *OneDrive*, documento 9 PDF, SAMAI).

Reiteró que la pretensión de la demanda es que se declare y se reconozca el pago de los recobros, para lo cual el medio de control procedente es reparación directa, porque no existe un acto administrativo, ni contrato entre la EPS y el Estado.

Insistió que la comunicación realizada por el administrador del Fosyga no es un acto administrativo porque quién los expidió no tiene competencia para crear, modificar o extinguir derechos, porque la unión temporal no tiene la facultad para expedirlos, no fueron motivados, ni con finalidad definida, no cumple formalidades, ni publicidad, ni se indicó los recursos procedentes.

Argumentó que el recobro es un derecho de las EPS a solicitar al Fosyga los dineros que gastaron en cubrir las necesidades de salud por órdenes de tutela o autorizaciones del Comité Técnico Científico, y al no ser reconocido por la imposición injustificada de glosas, genera un perjuicio que no está obligado a soportar.

Citó la decisión del Consejo de Estado con radicado 250002326000201200291 01 (55.085) en la que se enunció que la acción de reparación directa es procedente para obtener indemnización de perjuicios en los casos de prestación de servicios de salud por órdenes judiciales, pero, pese a que subsanó la demanda de acuerdo con el medio de control de reparación directa, el Juzgado desconoció el precedente e insistió en que el medio de control es nulidad y restablecimiento del derecho, lo que vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia y el debido proceso.

Refirió que la Procuraduría tramitó la solicitud de conciliación para el medio de control de reparación directa sin pronunciamiento alguno.

El Juzgado negó la reposición y concedió el recurso de apelación, para lo cual insistió en los argumentos de rechazo (índice 2, enlace: 058-2019-00273-01, carpeta de *one drive*, documento 10 PDF, SAMAI).

El proceso se repartió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera el **9 de diciembre de 2022** (índice 1, SAMAI), que declaró la falta de competencia y ordenó la remisión a la Sección Primera (índice 4, SAMAI).

RADICACIÓN:	11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

Dijo que la naturaleza jurídica de la ADRES que se asimila a una empresa industrial y comercial del Estado, y que, al decidir respecto a los recobros, no realiza solo una revisión de facturas, sino que profiere un acto administrativo que crea una situación particular y concreta, objeto de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en virtud de lo determinado por la Corte Constitucional en el auto 389 de 22 de julio de 2021 y en aplicación del artículo 104 del CPACA.

Señaló que en auto de unificación proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado- Sección Tercera de 20 de abril de 2022, se consolidó el criterio según el cual la decisión respecto a los recobros es un acto administrativo, por lo tanto, el medio de control procedente para demandar es el de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Sección Primera.

El proceso ingresó al Despacho 09 el **19 de enero de 2024** (índice 11, SAMAI).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, literal g) y numeral 1 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por los artículos 20 y 62 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, la Sala es competente para resolver el recurso de apelación propuesto contra el auto que rechazó la demanda.

La Subsección “C” de la Sección Primera resolverá el recurso porque, como se verá, no se trata de una controversia administrativa laboral, de reparación directa, cumplimiento, contractual, de naturaleza agraria; de impuestos, tasas, contribuciones o de jurisdicción coactiva; conforme impone el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 *“Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*.

2. Problema jurídico por resolver

Se determinará si procede el rechazo de la demanda impetrada para el recobro de los servicios de salud no incluidos en el POS que prestó la EPS demandante.

3. Tesis de la Sala.

No procede el rechazo de la demanda sino la aplicación de las reglas de transición definidas en la Corte Constitucional en el auto 1942 de 2023.

RADICACIÓN:	11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

4. La jurisdicción y competencia en las demandas por cobros de servicios de salud no incluidos en el POS.

El conocimiento de los asuntos relativos a cobros por servicios de salud no POS no ha sido un tema pacífico, pero, la Corte Constitucional, en el **auto 389 de 22 de julio de 2021**, al resolver un conflicto de jurisdicciones sobre la materia, varió la postura anterior y lo asignó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En la providencia reconoció que la postura generaba traumatismos para el usuario de la administración de justicia, por lo tanto, fijó unas reglas de aplicación inmediata en aras de garantizar el debido proceso, el derecho de acción y de acceso a la justicia, así como los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y prevalencia del derecho sustancial, para los procesos 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.

RADICACIÓN:	11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

Reglas de transición a aplicar:

1. Respetto del agotamiento previo de recursos: En el procedimiento de recobro solo se presentan objeciones, pero no tiene cabida el recurso de apelación, único para acudir a la jurisdicción, según el artículo 76 del CPACA, por lo que el requisito del artículo 161.2 del CPACA que refiere el agotamiento previo de 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 PBS. Por consiguiente, 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.

2. Respetto de la conciliación extrajudicial: No se exigirá el agotamiento del requisito de la conciliación extrajudicial previsto en el artículo 161.1 del CPACA. En las demandas con una conciliación previa, las autoridades judiciales la considerarán. En todo caso, los jueces administrativos deberán invitar a las partes a conciliar sus diferencias proponiendo eventuales fórmulas de arreglo en la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA.

3. Respetto de los términos de caducidad del medio de control: En cada caso, el juez de lo contencioso administrativo podrá contabilizar el término de la prescripción que debió tener en cuenta el juez laboral y de la seguridad social, al momento de estudiar la caducidad y admisión de la demanda.

De otra parte, el Consejo de Estado unificó su postura en el siguiente sentido¹:

11. Por ello, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de señalar que la decisión definitiva del administrador del Fosyga –sobre las solicitudes de recobro por concepto de suministro de medicamentos, servicios médicos y prestaciones de salud no incluidos en el POS, autorizados por el Comité Técnico Científico o por fallos de tutela– es un acto administrativo. En consecuencia, la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga, frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. La acción de reparación directa no puede interponerse sin límite, ni restar –por su uso indiscriminado– eficacia a las demás acciones contenciosas.

¹ CE. Sección Tercera- Sala Plena. M.P. Guillermo Sánchez Luque. 20 de abril de 2023. Exp. 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085). Demandante: EPS SANITAS S.A. Demandada: NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO. Asunto: RECOBRO DE PRESTACIONES NO INCLUIDAS EN EL POS (HOY PBS)-Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. La acción de reparación directa no es procedente para controvertir decisiones del administrador fiduciario del Fosyga.

RADICACIÓN:	11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

5. CASO CONCRETO.

Según lo definió la Corte Constitucional en el auto 389 de 2021, los recobros son un procedimiento reglado y verdadero trámite administrativo en el que se consolida o niega la existencia de la obligación.

Por su parte, el Consejo de Estado unificó jurisprudencia en el sentido de señalar que la decisión derivada de los recobros es un acto administrativo, por ello la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños es la nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, lo procedente no es rechazar la demanda, por estas razones:

Para el momento de inadmisión de la demanda, esto es, el **7 de abril de 2022**, era aplicable el auto 389 de 2021 de la Corte Constitucional, de manera que el Juzgado debió remitir la demanda al juez administrativo de Sección Primera, no hacerlo implicó exigir a la parte demandante requisitos que no estaba en posición jurídica de acreditar, conforme a las reglas que fijó la Corte Constitucional, por lo tanto, obstruyó su derecho a la administración de justicia, al punto que la actuación finalizó con rechazo.

Ahora bien, pese a que el auto de rechazo de la demanda fue proferido antes de que la Corte Constitucional definiera las reglas de transición, en auto 1942 de 2023, la Subsección considera imperioso aplicarlas al resolver el presente recurso de apelación, en garantía del derecho a la administración de justicia.

Sobre esa base se destaca que, según la regla de transición, el término de caducidad será el que debió tener en cuenta el juez laboral y de la seguridad social al momento de estudiar la caducidad y admisión de la demanda, establecido en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo:

“Artículo 488. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto”.

En consonancia, se observa que el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, antes de la modificación de la Ley 2294 de 2023, establecía:

a) El término para efectuar reclamaciones o recobros que deban atenderse con cargo a los recursos de las diferentes subcuentas del Fosyga será de tres (3) años a partir de la fecha de la prestación del servicio, de la entrega de la tecnología en salud o del egreso del paciente. Finalizado dicho plazo, sin haberse presentado la reclamación o recobro, prescribirá el derecho a recibir el pago y se extingue la obligación para el Fosyga.

RADICACIÓN:	11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

b) El término para la caducidad de la acción legal que corresponda, se contará a partir de la fecha de la última comunicación de glosa impuesta en los procesos ordinarios de radicación, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) o quien este designe.

c) En el caso de los recobros y reclamaciones que hayan sido glosados por el Fosyga y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción legal que corresponda, solo se exigirá para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación, los cuales serán determinados por el MSPS. Para tales efectos, las entidades recobrantes deberán autorizar el giro directo del valor total que se llegue a aprobar a favor de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) habilitadas. El pago de las solicitudes aprobadas estará sujeto a la disponibilidad presupuestal de recursos para cada vigencia, sin que haya lugar al reconocimiento de intereses moratorios por las solicitudes que se presenten bajo este mecanismo.

Los procesos de reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento de Seguridad Social en Salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna.

Ahora bien, el demandante agotó el requisito de la conciliación extrajudicial respecto a los recobros negados, pero en ejercicio del medio de control de reparación directa, la que, en efecto, se considerará para efectos procesales de la demanda.

En consideración a todo lo expuesto, la Sala revoca el auto de rechazo de la demanda.

Sin embargo, no devolverá el expediente al juzgado de origen, por aplicación de la postura adoptada por la Sala Plena del Tribunal al resolver los conflictos de competencia entre los jueces de sección primera y los de sección tercera².

Por lo tanto, en aplicación de los principios de economía, eficiencia y celeridad, directamente remitirá el proceso a reparto entre los jueces administrativos de Bogotá - Sección Primera, para que el juez de la causa provea sobre la admisión del medio de control adecuado de nulidad y restablecimiento del derecho con base en las reglas de transición de la Corte Constitucional, sin exigir el agotamiento de recursos, la presentación de conciliación extrajudicial y computando la caducidad conforme lo dispuesto en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

DECISIÓN

² TAC. Sala Plena. Conflicto de Competencias. EXP. 25000 23 15 000 2023 00143 00 MP. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA. Providencia de 29 de enero de 2024.

RADICACIÓN: 11001-3343-058-2019-00-273-01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD E.P.S. – SANITAS S.A.
DEMANDADO: ADRES
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto de **24 de junio de 2022** proferido por el Juzgado 58 Administrativo de Bogotá, por las razones expuestas.

SEGUNDO: REMITIR el expediente electrónico al reparto entre los Juzgados Administrativos de Bogotá- Sección Primera, previa anotación en SAMAI.

TERCERO: COMUNICAR esta providencia al Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera.

CUARTO: INFORMAR a los juzgados administrativos que, en cumplimiento de la Circular PCSJC24-1 de 11 de enero de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura, les corresponde coordinar y ejecutar la migración de información y expedientes de primera instancia a la sede digital SAMAI, puesto que el Tribunal consultará el expediente judicial electrónico en ese aplicativo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Firmado Electrónicamente
FABIO IVAN AFANADOR GARCIA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente 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 .

DSJG