

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	11001 3336 035 2014 00467 00
Medio de Control	Repetición
Accionante	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores
Accionado	Clara Inés Vargas Silva y otros

AUTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

En virtud de lo dispuesto por el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, procede el Despacho a resolver las excepciones formuladas con la contestación de la demanda.

1. Antecedentes

-La demanda se sometió a reparto el 10 de junio de 2014. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A" el 3 de julio de 2014 declaró la falta de competencia funcional. El 1 de agosto de 2014 se sometió de nuevo a reparto. El 13 de agosto de 2014 se admitió la demanda en ejercicio del medio de control de repetición presentada por la Nación –Ministerio de Relaciones Exteriores contra Clara Inés Vargas de Lozada, Hernando Leiva Varón, Hilda Stella Caballero de Ramírez, Aura Patricia Pardo Moreno, Edith Andrade Páez, Myriam Consuelo Ramírez Vargas, Ovidio Heli González, Luis Miguel Domínguez García, Leonor Barreto Díaz, Olga Constanza Montoya, Juan Antonio Liévano Rangel, María Hortensia Colmenares Faccini, María del Pilar Rubio Talero, Patricia Rojas Rubio, Rodrigo Suárez Giraldo e Ituca Helena Marrugo Pérez (folios 32, 34, 35, 38, 42 a 44, c. 1).

Los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Aura Patricia Pardo Moreno, Leonor Barreto Díaz, Edith Andrade Páez, Hilda Stella Caballero de Ramírez, Ituca Helena Marrugo Pérez, Myriam Consuelo Ramírez Vargas, Ovidio Heli González, Patricia Rojas Rubio, Aura Patricia Pardo Moreno, y Luis Miguel Domínguez García (curador *ad litem*) contestaron la demanda, proponiendo, entre otras, las excepciones de falta de competencia, falta de integración del litisconsorcio necesario, inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones y por falta de individualización y separación de los hechos, vulneración flagrante al debido proceso constitucional y el derecho de defensa e inexistencia del detrimento patrimonial del Ministerio de Relaciones Exteriores, falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de legitimación del Ministerio de Relaciones Exteriores para demandar.

Los demandados Rodrigo Suárez Giraldo, Olga Constanza Montoya Salamanca y Clara Inés Vargas Silva, contestaron la demanda, formulando excepciones. Las demandadas María del

Pilar Rubio Talero y María Hortensia Colmenares Faccini no contestaron la demanda. Por auto del 9 de agosto de 2019 se declaró terminado el proceso respecto del demandado Hernando Leiva Varón, en virtud de su fallecimiento (folios 655-656, c. 1 cont.)

De las excepciones propuestas por los demandados se corrió traslado el 16 de septiembre de 2016 y 23 de junio de 2023. La parte demandante el 20 de septiembre de 2016 y 27 de junio de 2023 recorrió el traslado (fls. 465 a 472, c. 1, 487 a 505, 520 a 525, 540 a 543, 545 a 551, c. 1, Docs. Nos, 85 a 87, expediente digital).

Sobre las excepciones formuladas, las únicas que son excepciones previas son las de falta de competencia, falta de integración del litisconsorcio necesario, inepta demanda a) por indebida acumulación de pretensiones, b) por falta de individualización y separación de los hechos, c) vulneración flagrante al debido proceso constitucional y el derecho de defensa d) inexistencia del detrimento patrimonial del Ministerio de Relaciones Exteriores. La falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de legitimación del Ministerio de Relaciones Exteriores para demandar, son unas excepciones perentorias y serán resueltas cuando se haga de pronunciamiento de fondo en la sentencia o en sentencia anticipada, como lo establecen los artículos 179 y 182A de la Ley 1437 de 2011.

2. Consideraciones

2.1. De la falta de competencia

Los referidos demandados manifestaron que existía falta de competencia por cuanto el pago de las pretensiones provenía de un acuerdo de conciliación prejudicial que había sido aprobado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A", mediante providencia del 30 de mayo de 2013. En ese orden de ideas, quien debía conocer del medio de control de la referencia, era dicha Corporación, atendiendo al factor de conexidad contemplado en la Ley 678 de 2001.

Sobre el particular es preciso señalar que la Ley 1437 de 2011 en su artículo 155, estableció la competencia según la cuantía de los Juzgados Administrativos en primera instancia, y en su numeral 8, contempló el medio de control de repetición cuando esta no excediera de 500 SMLMV.

Sobre la prevalencia de lo dispuesto en la referida norma respecto de la competencia para conocer de las demandas de repetición por parte de los Juzgados Administrativos frente a lo indicado en la Ley 678 de 2001, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado:

"La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;

2) Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y si estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública." (Negritillas adicionales).

El criterio jerárquico parte del hecho de que no todas las leyes tienen el mismo rango, tal y como se desprende del propio texto de la Constitución Política (arts. 151, 152 y

341, entre otros) y de la profusa jurisprudencia de la Corte Constitucional (*lex superior derogat inferiori*). En el caso concreto, tanto la Ley 678 de 2001 como la Ley 1437 de 2011 son de rango ordinario y, por lo tanto, del mismo nivel jerárquico, razón por la que el citado instrumento no es pertinente para resolver el conflicto.

El segundo criterio se apoya en la máxima según la cual la ley posterior deroga la anterior (*lex posterior derogat priori*), regla que acentúa el tiempo de expedición de la norma porque en este caso se privilegia la aplicación de la disposición promulgada con posterioridad.

Por último, el tercer criterio determina que la ley especial prima sobre la general (*lex posterior derogat priori*). En este caso se privilegia el contenido de la norma, así, cuando el conflicto se plantea entre una norma de carácter general y una especial, se aplicará la última.

1.4. Es posible que se presente un conflicto entre los criterios de temporalidad y especialidad cuando las leyes tienen una misma jerarquía normativa. En este evento se ha formulado la siguiente solución:

"2. Conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico. Este conflicto tiene lugar cuando una norma anterior – especial es incompatible con una norma posterior – general. Existe conflicto porque al aplicar el criterio de especialidad se le da prevalencia a la primera norma, y al aplicar el criterio cronológico se da prevalencia a la segunda. También aquí se ha establecido una regla general: *lex posterior generalis non derogat priori specialis*. Con base en esta regla el conflicto entre el criterio de especialidad y el criterio cronológico debe ser resuelto a favor del primero: la ley general posterior no elimina la ley especial anterior. Ello lleva a una excepción ulterior al principio *lex posterior derogat priori*, ya que este principio desaparece no sólo cuando la *lex posterior* es inferior, sino también cuando es general (y la *lex prior* es *specialis*).

Desde esta perspectiva, habría que concluir que el CPACA no derogó tácitamente la Ley 678 de 2001, por cuanto el criterio de especialidad prevalecería sobre el cronológico. No obstante, para que esta solución sea factible es preciso que las materias reguladas no sean idénticas en ambas normas, por cuanto el criterio de especialidad no se mide por el título o el nombre de la ley, sino que, por el contrario, se define por la materia regulada...

En este punto, resulta ilustrativo recordar el razonamiento del profesor Marco Gerardo Monroy Cabra sobre este tema, al precisar:

"(...) la ley posterior deroga la ley anterior cuando ambas tienen la misma generalidad o la misma especialidad, pero la especial, aunque sea anterior a una general, subsiste en cuanto se refiere a la materia concreta regulada en ella, **a menos** que la segunda derogue expresamente la primera, **o que entre ellas exista incompatibilidad**".[13](Se destaca).

Como se aprecia, en el caso de que exista incompatibilidad entre las legislaciones por regulación disímil –tal y como se advierte en el sub examine– lo procedente es entender que la legislación posterior –con independencia de su generalidad– derogó tácitamente la anterior.

Así las cosas, en los medios de control de repetición las normas de competencia aplicable son las contenidas en los artículos 149, 152 y 155 del CPACA, que establecen,

para esos efectos, el factor subjetivo y el factor objetivo por cuantía, por lo que el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 está derogado y resulta inaplicable.”¹

Entonces, atendiendo al criterio jurisprudencial trazado por la Subsección A de la Sección Tercera, la excepción de falta de competencia no está llamada a prosperar, en la medida en que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, de manera tácita, se derogó lo dispuesto en la Ley 678 de 2001 respecto de la competencia de los Juzgados Administrativos para conocer los procesos de repetición que no sean de competencia del Consejo de Estado. Ello quiere decir que la competencia por el factor funcional está dada por la cuantía y por la especialidad de los Juzgados que conocen de cada asunto dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que, en este caso, la repetición corresponde a los Despachos judiciales que conocen de la responsabilidad del Estado, como ocurre con este Despacho Judicial.

Corroborando lo anterior, lo manifestado por la Sección Tercera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en proveído del 3 de julio de 2014 declaró la falta de competencia funcional de esa Corporación para conocer de este asunto y ordenó remitir el expediente a estos Juzgados (fls. 34, 35, c. 1). En consecuencia, se declarará no probada la excepción de falta de competencia.

2.2. De la inepta demanda (indebida acumulación de pretensiones, falta de individualización y separación de los hechos, vulneración flagrante al debido proceso constitucional y el derecho de defensa, inexistencia del detrimento patrimonial del Ministerio de Relaciones Exteriores)

La parte demandada señaló que existía inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones y falta de individualización y separación de los hechos, toda vez que consideró que pretender que conjuntamente bajo una misma cuerda se declare la responsabilidad administrativa de los demandados y su condena, cuando no existe una conciliación o sentencia que haya tenido por materia un reconocimiento indemnizatorio previo de la ocurrencia y declaratoria de responsabilidad del daño antijurídico, constituye una indebida acumulación de pretensiones.

También se alega que la pretensión pecuniaria se formula en bloque contra todos los demandados, lo cual genera a) menoscabo y dificultad del derecho de defensa b) vulneración flagrante al debido proceso constitucional y el derecho de defensa. Añadió que no hay detrimento patrimonial del Ministerio de Relaciones Exteriores, por cuanto los dineros que le correspondió pagar, fueron reconocidos por actualizaciones y en virtud de la ley laboral, emolumentos a los cuales tenía derecho y en consecuencia fueron cancelados.

En punto de la falta de individualización y separación de los hechos manifestaron que la demanda enuncia múltiples hechos en uno, por ejemplo, en los hechos 8 y 9, los cuales deben estar separados. (art. 161-3 Ley 1437 de 2011).

En lo que concierne a la excepción de inepta demanda, el artículo 100 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, establece que hay ineptitud de la demanda “...por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones”.

Y en cuanto a la acumulación de pretensiones, el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, consagra:

¹ Sección Tercera - Subsección A, Sentencia del 16 de noviembre de 2016. Exp. 50430. C.P. Hernán Andrade Rincón.

"En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.*
- 2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.*
- 3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.*
- 4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento."*

Así las cosas, y descendiendo al caso concreto, no se dan los presupuestos para la ineptitud de la demanda, dado que cumple con los requisitos formales y no hay indebida acumulación de pretensiones, pues las formuladas no se excluyen entre sí. Habría indebida acumulación de pretensiones en los casos en que se solicitara la declaratoria de responsabilidad extracontractual y la nulidad de un acto administrativo y/o la declaratoria de incumplimiento de un contrato, cuando no tengan ninguna conexidad y exista más de un juez competente. Pero en este caso, ello no ocurre.

De otra parte, lo que se observa en el argumento de la parte demandada es que al alegar la indebida acumulación de pretensiones tiene como propósito poner en evidencia una supuesta incoherencia respecto del marco normativo aplicable y la fecha en que ocurrieron los hechos constitutivos de falta. Pero tal argumento, en todo caso, solo puede ser analizado cuando se resuelva de fondo el asunto. Por lo anterior, esta excepción tampoco está llamada a prosperar.

En cuanto al argumento consistente en que en la demanda se enuncian múltiples hechos en uno, por ejemplo, en los hechos 8 y 9 que deben estar separados (art. 161-3 Ley 1437 de 2011), tal argumento no es de recibo, dado que en la demanda los hechos están debidamente determinados a través del factor cronológico, separados unos de otros, y debidamente numerados. Por lo anterior, tal excepción no está llamada a prosperar dado que la parte demandante sí indicó en forma amplia y suficiente el reproche del que se duele la parte pasiva de la litis.

2.3. Falta de integración del litisconsorcio necesario

El apoderado de los demandados manifestó que se ha de integrar el litisconsorcio necesario con los directores del área de Talento Humano y del área Administrativa y Financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores, por ser estas las personas que suscribieron el oficio que negó el pago de lo que se pretende repetir, y por ser el ordenador del gasto entre 1990 a 2003, así:

- Con quien se suscribió el Oficio DTH No. 5948 del 25 de enero de 2013 del Director de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Con el Director Administrativo y Financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores, delegatario de la Ministra del Ramo como ordenador del gasto en los periodos comprendidos de 1990 a 2003.

Sobre el particular, la figura del litisconsorcio necesario está relacionada con la necesidad de vincular a uno o varios sujetos a un proceso judicial, que forzosamente deban integrar el contradictorio, esto es, aquellos sin los cuales no es posible que el juez resuelva la controversia, so pena de violar el debido proceso y el derecho de contradicción y de defensa (Art. 61 C.G.P.). Así, el litisconsorcio necesario surge cuando la parte pasiva de la relación jurídica que se controvierte está integrada por una pluralidad de sujetos procesales, a quienes no es posible separar individualmente, pues cualquier pronunciamiento que emita el juez recae en la totalidad de aquellos.

Por lo anterior, se debe determinar si hay una relación sustancial entre los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Aura Patricia Pardo Moreno, Leonor Barreto Díaz, Edith Andrade Páez, Hilda Stella Caballero de Ramírez, Ituca Helena Marrugo Pérez, Myriam Consuelo Ramírez Vargas, Ovidio Heli González, Patricia Rojas Rubio, Aura Patricia Pardo Moreno y, el entonces, Director de Talento Humano y el Director Administrativo y Financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores, que deba resolverse en la misma decisión.

Sobre el particular, se tiene que el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011 establece la acción de repetición como el medio idóneo para que el Estado repita contra el servidor o ex servidor público o el particular en ejercicio de funciones públicas cuando, por su conducta dolosa o gravemente culposa, dé lugar a un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos, de manera que el objeto de esta acción es determinar la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estatales o del particular investido de función pública, lo que implica el análisis individual de sus actuaciones y, por ello, no puede predicarse la existencia de un litisconsorcio necesario con otros sujetos. Por tal motivo, es jurídicamente posible proferir la sentencia que resuelva la controversia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los demandados, sin que sea necesario examinar el comportamiento de los demás servidores o ex servidores, pues, el medio de control de repetición es autónomo y el resarcimiento o indemnización deriva de la responsabilidad subjetiva del servidor público. En esa medida, la excepción en estudio no tiene vocación de prosperidad.

Finalmente, se reconocerá personería jurídica a quien allegó poder para actuar en estas diligencias.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones previas de falta de competencia, falta de integración del litisconsorcio necesario, inepta demanda a) por indebida acumulación de pretensiones, b) por falta de individualización y separación de los hechos, c) vulneración flagrante al debido proceso constitucional y el derecho de defensa d) inexistencia del detrimento patrimonial del Ministerio de Relaciones Exteriores, formuladas por los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Aura Patricia Pardo Moreno, Leonor Barreto Díaz, Edith Andrade Páez, Hilda Stella Caballero de Ramírez, Ituca Helena Marrugo Pérez, Myriam Consuelo Ramírez Vargas, Ovidio Heli González, Patricia Rojas Rubio, Aura Patricia Pardo Moreno, y Luis Miguel Domínguez García (curador *ad litem*), por las razones expuestas.

SEGUNDO: Se **RECONOCE** personería jurídica, en la forma y para los efectos del poder conferido a los siguientes abogados:

- A Kely María Lara Arroyave, como apoderada de la **parte demandante**. Se acepta la **renuncia** presentada por el abogado José Luis Rodríguez Calderón (Docs. Nos. 68, expediente digital)

TERCERO: INSTAR a las señoras Leonor Barreto Díaz, María Hortensia Colmenares Faccini, María del Pilar Rubio Talero, e Ituca Helena Marrugo Pérez, para que designen un profesional del derecho que las represente en este medio de control.

CUARTO: Para todos los efectos, tal como lo han registrado en el proceso, la dirección digital de las partes, son las siguientes:

Parte demandante: judicial@cancilleria.gov.co; kely.lara@cancilleria.gov.co;

Parte demandada:

Clara Inés Vargas de Lozada: ehm@hurtadomontilla.com; clarainesvargas96@gmail.com; camilo.cdj@gmail.com;

Herederos de **Aura Patricia Pardo Moreno (q.e.p.d.), Juan Antonio Liévano Rangel,**

Patricia Rojas Rubio y Edith Andrade Páez: martharueda48@hotmail.com;

Hilda Stella Caballero de Ramírez , Myriam Consuelo Ramírez Vargas y Ovidio Heli González: myriam_consuelo_@hotmail.com; mcrv15@gmail.com; salgadoeslava@yahoo.com;

Luis Miguel Domínguez García—curador *ad litem*: abogadisjymasociados@gmail.com; lmdominguez@gmail.com;

Leonor Barreto Díaz: Carrera 13 A No. 127 A – 21 Apartamento 504 de Bogotá

Olga Constanza Montoya: mauriciocorreal@gmail.com;

María Hortensia Colmenares Faccini: Transversal 20 No. 94-25, Torre 1, apartamento 802 de Bogotá

María del Pilar Rubio Talero: Carrera 57 No. 53-50, interior 7, apartamento 252 de Bogotá

Rodrigo Suárez Giraldo: berthaisuarez@gmail.com;

Ituca Helena Marrugo Pérez: Carrera 20 No. 53 B – 23 apartamento 401 Bogotá celular 3005705327

Ministerio Público: kchavez@procuraduria.gov.co

Los memoriales que se pretendan hacer valer dentro del proceso deben ser enviados al correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co** indicando nombre del Juzgado, número de proceso y asunto del memorial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ**

jzf

JUZGADO TREINTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ, D.C. ESTADO DEL **25 DE SEPTIEMBRE DE 2023.**

Firmado Por:
Jose Ignacio Manrique Niño
Juez
Juzgado Administrativo
035
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2933d975c05f339eea7033f2223b394dcabe376605e8bd2e24fe557652b8b63e**

Documento generado en 21/09/2023 06:55:08 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>