

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	11001 3336 035 2013 00357 00
Medio de Control	Repetición
Demandante	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado	Aura Patricia Pardo Moreno 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 Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores presentó demanda por el medio de control de repetición contra Aura Patricia Pardo Moreno, Luis Miguel Domínguez García, Leonor Barreto Díaz, Juan Antonio Liévano Rangel, María Hortensia Colmenares Faccini, Rodrigo Suárez Giraldo, Ovidio Helí González, María del Pilar Rubio Talero, Patricia Rojas Rubio, Ituca Helena Marrugo Pérez, Myriam Consuelo Ramírez Vargas y Olga Constanza Montaña.

En auto de 27 de enero de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “A” admitió la demanda (fls. 184-185, c. 1). Mediante proveído de 19 de junio de 2014 esa Corporación declaró que carecía de competencia para conocer el asunto¹ y lo envió a los Juzgados Administrativos, correspondiendo su conocimiento a este Despacho.

Por auto de 28 de enero de 2015 se avocó conocimiento de este medio de control², y se indicó que los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Ovidio Helí González, Patricia Rojas Rubio, Ituca Helena Marrugo Pérez y Myriam Consuelo Ramírez Vargas, se notificaron y oportunamente contestaron la demanda, proponiendo, entre otras, las excepciones de falta de competencia, indebida acumulación de pretensiones, falta de individualización y separación de los hechos, falta de integración del litisconsorcio necesario.

El demandado Rodrigo Suárez Giraldo contestó la demanda, formulando excepciones (Doc. No. 60, expediente digital)

La demandada Aura Patricia Pardo Moreno falleció y mediante auto del 28 de abril de 2023 se reconoció a los señores Juanita, Francisco José y Edgard Nicolás Mahecha Pardo como sucesores procesales (Doc. No. 73, expediente digital)

¹ Folios 293-295, c. 1

² Folios 351-352, c. 1

La demandada María Hortensia Colmenares Faccini se notificó en la forma dispuesta por los arts. 291 y 292 del C.G.P., permaneciendo en silencio en el término para contestar la demanda (Doc. No. 73, expediente digital).

Los demandados Olga Constanza Montoya, Luis Miguel Domínguez, María del Pilar Rubio Talero y Leonor Barreto Díaz se notificaron por conducto de curador *ad litem*, quien contestó la demanda sin formular medios exceptivos (Doc. No. 83, expediente digital).

De las excepciones propuestas por los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Ovidio Heli González, Patricia Rojas Rubio, Ituca Helena Marrugo Pérez y Myriam Consuelo Ramírez Vargas, el demandante recorrió el traslado el 6 de febrero de 2015 (folios 353 a 363, c. 1). De los escritos de contestación y excepciones allegados en forma posterior, se corrió traslado el 8 de noviembre de 2022. La parte demandante el 9 de noviembre de 2022 recorrió el traslado (Docs. Nos. 62 a 64, expediente digital).

Sobre las excepciones formuladas, las únicas que son excepciones previas son las de falta de competencia, indebida acumulación de pretensiones, falta de individualización y separación de los hechos, falta de integración del litisconsorcio necesario. La falta de legitimación es una excepción perentoria y será resuelta 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 "C", mediante providencia del 31 de enero de 2013. En ese orden de ideas, quien debía conocer del medio de control de la referencia, era dicho Tribunal, 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." (Negrillas 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 speciali. 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."³

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.

Es del caso precisar, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección "A" admitió la demanda apartándose "...del criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en relación con la prevalencia del factor objetivo de la cuantía para determinar la competencia en el conocimiento de las acciones de repetición dispuesto

³ Sección Tercera - Subsección A, Sentencia del 16 de noviembre de 2016. Exp. 50430. C.P Hernán Andrade Rincón.

por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por encima del factor de conexidad dispuesto por la ley 678 de 2001, en esta oportunidad, en aras de mantener un criterio unificado acata la tesis prevista por la mayoría de la Corporación...⁴. Sin embargo, mediante proveído de 19 de junio de 2014 esa Corporación declaró que carecía de competencia para conocer el asunto y lo envió a los Juzgados Administrativos, correspondiendo su conocimiento a este Despacho. En consecuencia, se declarará no probada la excepción de falta de competencia.

2.2. De la inepta demanda (indebida acumulación de pretensiones y falta de individualización y separación de los hechos)

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 se pretende la declaratoria de responsabilidad de cada uno de los demandados, sin observar que la acción de repetición es de carácter civil y eminentemente patrimonial y excluye una declarativa de responsabilidad administrativa, enclavada en el fuero de la autoridad disciplinaria. Que se pretende globalmente repetir la suma de \$68.188.696,00, o lo que resulte probado en el proceso, sin distribución de ninguna especie, ni razón alguna de proporcionalidad entre los varios demandados, entre quienes no existe vínculo legal alguno o contractual de solidaridad (art. 90 C.P. y art. 2º Ley 678 de 2001)

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 6 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:

"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.

⁴ Folios 293 a 295 Proveído del 19 de junio de 2017 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

De otra parte, lo que se observa en el argumento de la parte demandada es que al alegar la indebida acumulación de pretensiones se tiene como propósito poner en evidencia que se pretende globalmente repetir la suma de \$68.188.696,00, o lo que resulte probado en el proceso, sin distribución de ninguna especie, ni razón alguna de proporcionalidad entre los varios demandados, entre quienes no existe vínculo legal alguno o contractual de solidaridad. Pero tales argumentos, en todo caso, solo pueden ser analizados cuando se resuelva de fondo el asunto. Por lo anterior, esta excepción tampoco está llamada a prosperar.

Ahora, se alega que en la demanda se enuncian múltiples hechos en uno, por ejemplo, en los hechos 6 y 9, los cuales deben estar separados (art. 161-3 Ley 1437 de 2011). En el caso en concreto, se tiene que como fue indicado por la parte demandante en el documento a través del cual recorrió el término del traslado de las excepciones formuladas, dentro de la demanda se narraron los hechos 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 acto anulado (oficio DTH No. 54725 del 14 de agosto de 2012) y a los funcionarios que desempeñaron las mismas o similares funciones de los demandados en el periodo comprendido de 1994 a 2003, así:

- Con quien se suscribió el acto anulado: Oficio DTH No. 54725 del 14 de agosto de 2012 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 1994 a 2003.
- Con quienes en los periodos que a continuación se detallan, desempeñaron las mismas o similares funciones de los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Ovidio Heli González, Patricia Rojas Rubio, Ituca Helena Marrugo Pérez y Myriam Consuelo Ramírez Vargas, que no aparecen demandados en el proceso, toda vez que especificó el periodo por el cual se podía demandar a cada demandado, según la totalidad de lo pagado (\$68.188.696,00) que abarca todo el tiempo de los servicios de la señora María del Carmen Rojas Moreno, de 1994 a 2003.
 - (i) Juan Antonio Liévano Rangel - periodo comprendido de 1994 al 9 de marzo de 1997 -anterior- y del 3 de mayo de 1999 -posterior-
 - (ii) Ovidio Heli González - periodo comprendido del 8 de febrero de 1994 -anterior- y del 3 de febrero de 1998 al 2003 -posterior-
 - (iii) Patricia Rojas Rubio - periodo comprendido de 1994 al 10 de diciembre de 2000, del 12 de marzo de 2001 al 30 de diciembre de 2001 -anterior- y del 8 de enero de 2002 a 2003 -posterior-
 - (iv) Ituca Helena Marrugo Pérez - periodo comprendido de 1994 al 13 de enero de 2003 -anterior- y del 27 de enero de 2003 en adelante -posterior-
 - (v) Myriam Consuelo Ramírez Vargas - periodo comprendido de 1994 al 11 de abril de 1993 -anterior- y del 22 de mayo de 1996 al 2003 -posterior-

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, Ovidio Heli González, Patricia Rojas Rubio, Ituca Helena Marrugo Pérez y Myriam Consuelo Ramírez Vargas y, el entonces, Director de Talento Humano y el Director Administrativo y Financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores, y los demás funcionarios que desempeñaron las mismas o similares funciones de los demandados en el periodo comprendido de 1994 a 2003, 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.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones previas de falta de competencia, indebida acumulación de pretensiones, falta de individualización y separación de los hechos, falta de integración del litisconsorcio necesario, formuladas por los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Ovidio Heli González, Patricia Rojas Rubio, Ituca Helena Marrugo Pérez y Myriam Consuelo Ramírez Vargas, por las razones expuestas.

SEGUNDO: Para todos los efectos, tal como lo han registrado en el proceso, los canales digitales de las partes son las siguientes:

Parte demandante: judicial@cancilleria.gov.co; jose.rodriguez@cancilleria.gov.co;⁵

Parte demandada:

-Rodrigo Suárez Giraldo: berthaisuarez@gmail.com;

-Juan Antonio Liévano Rangel, Patricia Rojas Rubio y herederos de Aura Patricia Pardo Moreno (q.e.p.d.): martharueda48@hotmail.com;⁶

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

-Olga Constanza Montoya, Luis Miguel Domínguez García, María del Pilar Rubio Talero y Leonor Barreto Díaz (representados mediante curador ad litem): karol.ruizarcia@gmail.com;

-Myriam Consuelo Ramírez Vargas: myriam_consuelo_@hotmail.com;

-Ovidio Helí González: salgadoeslava@yahoo.com;

⁵ Dr. José Luis Rodríguez Calderón, reconocido auto 5 agosto 2022 – Doc. No. 26, expediente digital

⁶ Dra. Martha Rueda Merchán, reconocida autos 21 enero 2021 y 5 agosto 2022 (Docs. Nos. 19 y -, expediente digital).

-Ituca Helena Marrugo Pérez: ituca.marrugo@cancilleria.gov.co;

Ministerio Público: kchavez@procuraduria.gov.co

Se **REQUIERE** a la demandada María Hortensia Colmenares Faccini para que, dentro del término de **cinco (5) días**, designen un profesional del derecho que la represente en este medio de control.

En firme la presente providencia, **INGRESAR** el proceso al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Todo memorial que se pretenda hacer valer dentro del proceso, deberá ser enviado al correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, en documento en pdf. El mensaje a enviar se debe indicar: nombre del juzgado, radicado del proceso (23 dígitos) y título del documento a enviar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

jzf

JUZGADO TREINTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C. ESTADO DEL 22 DE AGOSTO 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: **7d43a8de2ffc3bf888b0279fa5edbfd1d2a0734bfe5d17f8c20b6de64296b4f**

Documento generado en 18/08/2023 05:58:16 PM

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