

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., cinco (5) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	11001 3336 035 2014 00462 00
Medio de Control	Repetición
Accionante	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores
Accionado	Ovidio Heli González 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 de repetición contra Ovidio Helí González, Juan Antonio Liévano Rangel, María Hortensia Colmenares Faccini, María del Pilar Rubio Talero y Patricia Rojas Rubio. El trámite notificadorio de los demandados se surtió, así:

- Juan Antonio Liévano Rangel se notificó en forma personal, Ovidio Heli González y Patricia Rojas Rubio por conducta concluyente. Tales demandados contestaron la demanda y formularon excepciones, entre otras, 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; falta de legitimación del Ministerio de Relaciones Exteriores para demandar. María del Pilar Rubio Talero se notificó por conducto de curador *ad litem*, quien contestó la demanda en forma extemporánea. 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.

-El 28 de agosto de 2015 y 12 de marzo de 2024 se corrió traslado de las excepciones. La parte demandante recorrió el traslado el 1 de septiembre de 2015 y 13 de marzo de 2024 (fls. 152 vto, 155 a 166, c. 1, Actuaciones Nos. 99, 101, Plataforma SAMAI)

De 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. La de falta de legitimación del Ministerio de Relaciones Exteriores para demandar, es 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 en virtud del acuerdo conciliatorio celebrado en la Procuraduría 131 Judicial II para Asuntos Administrativos, el 29 de enero de 2013, al cual le impartió aprobación el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D" mediante auto del 16 de mayo de 2013. En ese orden, quien debía conocer del medio de control de la referencia era esa Corporación.

Sobre el particular, es preciso señalar que la Ley 1437 de 2011 en el numeral 8 del artículo 155 estableció que los Juzgados Administrativos en primera instancia son competentes para conocer demandas de repetición cuando la cuantía no exceda 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 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 del Consejo de Estado, 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.

Sobre el particular, se debe tener en cuenta que la Sección Tercera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante proveído del 19 de junio de 2014 declaró que esa Corporación carecía de competencia para conocer del presente asunto y ordenó remitir el proceso a este Despacho (folios 34 a 36, c. 1, Actuación No. 95 Plataforma SAMAI) En consecuencia, se declarará no probada la excepción de falta de competencia.

2.2. Falta de integración del litisconsorcio necesario

El apoderado de los demandados manifestó que se ha de integrar el litisconsorcio necesario:

- Con quien suscribió el acto anulado: Oficio DTH No. 61300 del 12 de septiembre de 2012 expedido por el 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 el periodo comprendido de 1997 a 2001.

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.

De otro lado, 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

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

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.

En el asunto de la referencia, para establecer si procede repetir en contra de los aquí demandados implica analizar de manera individual sus actuaciones para inferir si su conducta fue dolosa o gravemente culposa, luego, 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 prosperar .

2.3. De la inepta demanda (indebida acumulación de pretensiones, por 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 patrimonial y administrativa de los demandados, sin observar que la acción de repetición es de carácter eminentemente patrimonial y excluye una declarativa de responsabilidad civil y administrativa, enclavada en el fuero de la autoridad disciplinaria. Que se pretende globalmente repetir la suma de \$79.709.809,00 o lo que resultare 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.

Añadió que se pretende que se declare que el acuerdo conciliatorio reúne los requisitos de Ley, sin observar que esto corresponde al control de legalidad dispensado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D" (art. 24, Ley 640 de 2001 conc. Art. 12 Decreto 1716 de 2009) y la acción de repetición tiene por objeto la restitución al Estado de lo pagado en virtud de una indemnización, dentro de los términos de la Ley 678 de 2001, que desarrolla el art. 90 de la Constitución Política.

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 7 y 10 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.

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 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.

En cuanto al argumento consistente en que en la demanda se enuncian múltiples hechos en uno, por ejemplo, en los hechos 7 y 10 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 enumerados. 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.

Ahora, se alega que se presenta falta de legitimación del Ministerio de Relaciones Exteriores para demandar; sin embargo, como antes se indicó, se trata de una excepción perentoria y será resuelta cuando se haga pronunciamiento de fondo en la sentencia o en sentencia anticipada, como lo establecen los artículos 179 y 182A de la Ley 1437 de 2011. En esa medida, la excepción en estudio no tiene vocación de prosperidad.

Otras determinaciones

En el presente asunto se designó como Curador *Ad Litem* de la señora María del Pilar Rubio Talero a la abogada Isabel Cristina Bermúdez Betancourt, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.130.589.047 de Cali y Tarjeta profesional No. 301.906 del C.S. de la J. Frente a tal designación, se encuentra que la referida profesional del derecho, tomó posesión del cargo el 2 de agosto de 2022. El 14 de marzo de 2024 presentó escrito de renuncia al cargo, manifestando que actualmente se encuentra laborando en ASMET SALUD E.P.S. S.A.S. en el cargo de Coordinadora de Acciones Administrativas, motivo por el cual no puede atender el presente proceso. Para tal efecto, allegó constancia expedida por el Coordinador Administrativo Talento Humano de ASMET SALUD E.P.S. S.A.S. respecto de las funciones a cargo, en la que se precisa que tiene contrato laboral a término indefinido desde el 7 de septiembre de 2021, hasta la fecha (Actuación No. 103, Plataforma SAMAI).

El núm. 7 del art. 48 del Código General del Proceso, establece “...*Designación. Para la designación de los auxiliares de la justicia se observarán las siguientes reglas: (...) 7. La designación del curador ad litem recaerá en un abogado que ejerza habitualmente la profesión, quien desempeñará el cargo en forma gratuita como defensor de oficio. El nombramiento es de forzosa aceptación, salvo que el designado acredite estar actuando en más de cinco (5) procesos como defensor de oficio. En consecuencia, el designado deberá concurrir inmediatamente a asumir el cargo,*

so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar, para lo cual se compulsarán copias a la autoridad competente..."

En ese sentido, se tiene que la designación del Curador *Ad Litem* recae en un abogado que ejerza habitualmente la profesión y su nombramiento es de forzosa aceptación, por lo que su no concurrencia acarreará las sanciones disciplinarias a que haya lugar; a no ser que, acredite estar actuando en más de cinco (5) procesos como defensor de oficio.

Sobre el particular, se tiene que si bien la abogada Isabel Cristina Bermúdez Betancourt, manifestó su dificultad para continuar ejerciendo el cargo de Curador dentro del presente proceso, debido a que se encuentra laborando en ASMET SALUD E.P.S. S.A.S., lo cierto es que no existe causal alguna que le impida continuar con el ejercicio del cargo aquí encomendado conforme al artículo en cita, pues para cuando se posesionó, según constancia expedida por el Coordinador Administrativo Talento Humano de ASMET SALUD E.P.S. S.A.S. ya se encontraba laborando en esa Entidad en el cargo de "COORDINADOR ACCIONES ADMINISTRATIVAS, CORPORATIVAS Y JUDICIALES de la sede NACIONAL"², hecho que no manifestó en ese momento como impedimento, y además no acreditó estar actuando como defensor de oficio en al menos 5 procesos. Además, en la certificación allegada no indica que el contrato laboral que tiene es exclusivo y excluyente.

Revisado el planteamiento de la abogada, se advierte que las razones aducidas para no continuar el encargo encomendado no se acompañan con el presupuesto normativo previsto para no asumir como curador *ad litem*, tal como lo establece el art. 7 del artículo 48 del Código General del Proceso. Así las cosas, no es de recibo la renuncia al encargo hecho por este Despacho, puesto que conforme a la norma anteriormente citada no se reúnen los requisitos para que se dé su relevo.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

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, formuladas por los demandados Juan Antonio Liévano Rangel, Ovidio Heli González y Patricia Rojas Rubio, por las razones expuestas.

SEGUNDO: NO ACEPTAR la renuncia al cargo presentada por la abogada Isabel Cristina Bermúdez Betancourt, conforme lo dispuesto en la parte motiva.

TERCERO: INSTAR a la señora **María Hortensia Colmenares Faccini**, para que designe un profesional del derecho que la 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;

² "...HACE CONSTAR QUE: ISABEL CRISTINA BERMUDEZ BETANCOURT, identificado con la cédula de ciudadanía N°1130589047, tiene contrato laboral a término indefinido con ASMET SALUD EPS S.A.S. identificada con el Nit: 900.935.126-7 desde el 07 de septiembre de 2021, hasta la fecha. Actualmente desempeñando el cargo COORDINADOR ACCIONES ADMINISTRATIVAS, CORPORATIVAS Y JUDICIALES de la sede NACIONAL, desde el 13 de septiembre de 2021..."

Parte demandada:

- Ovidio Heli González:** salgadoeslava@yahoo.com;
- Juan Antonio Liévano Rangel** y **Patricia Rojas Rubio:** martharueda48@hotmail.com;
- María Hortensia Colmenares Faccini:** Transversal 20 No. 94-25, Torre 1, apartamento 802 de Bogotá
- María del Pilar Rubio Talero** (curador *ad litem*): Carrera 57 No. 53-50, interior 7, apartamento 252 de Bogotá, icbermudezb@hotmail.com;
- Ministerio Público:** mmendozag@procuraduria.gov.co;

En firme este proveído **INGRÉSESE** el expediente al Despacho.

Todo memorial que se pretenda hacer valer dentro del proceso, debe ser enviado al correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, en documento en pdf, a través de la ventanilla de atención virtual – Plataforma SAMAI³. El mensaje a enviar 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 8 DE ABRIL DE 2024.

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: **8a28cb11db7bd57a7e685878cda730240239f29ce304387f63cd945c7c785de7**

Documento generado en 05/04/2024 07:20:12 p. m.

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://capacitacion.ramajudicial.gov.co:9443/FirmaElectronica>

³ **Manual sujeto procesal:** <https://www.consejodeestado.gov.co/manuales/manualsujetos/knowledge-base/manual-3/>
Manual ventanilla virtual: Ventanilla virtual – Manual para sujetos procesales (consejodeestado.gov.co)