



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

PROCESO No.:	11001-33-35-025-2023-00434-00
ACCIONANTE:	Mario Eduardo Forero Forero representante legal de SIS VIDA S.A.S.
ACCIONADO:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES
ACCIÓN:	TUTELA

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela promovida por Mario Eduardo Forero Forero representante legal de **SIS VIDA S.A.S.** en contra de la **Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud - ADRES** por la presunta violación al derecho fundamental al debido proceso.

I. ANTECEDENTES

1.1. Soporte Fático de la Solicitud de Amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes **HECHOS** relevantes:

“2.1. Mediante Resolución Nro.0012884 del 8 de septiembre de 2023 se ordenó la apertura de la Licitación Pública Nro. ADRES-LP-004-2023.

2.2. La ADRES, antes de la apertura de la licitación Pública Nro. ADRES-LP-004-2023, no publicó el aviso especial de que trata el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 224 del Decreto 019 de 2012, en el SECOP 2 ni en su Pagina Web, como lo ordena la normativa.

2.3. Mediante Resolución No.0031427 del 06 de diciembre de 2023, la ADRES adjudicó el Proceso de Licitación Pública ADRES-LP-004-2023.”

1.2. Pretensiones

El tutelante solicitó al Despacho acceder a las siguientes:

“Ordenar a la ADRES a cumplir el numeral 3, del artículo 30 de la ley 80 de 1993, modificado por el artículo 224 del Decreto 019 de 2012. Adicionalmente acate la ley y surta el proceso de la licitación publica conforme a las reglas que fueron

establecidas por el legislador, y que garantiza que los participantes, proponentes, y adjudicatarios son elegidos bajo la forma y el procedimiento preestablecido por la ley para la modalidad de licitación pública, tal y como lo ordena el debido proceso.

Se conceda el amparo de tutela como mecanismo transitorio, en defensa de los derechos fundamentales al debido proceso y el derecho de defensa, consagrados en el artículo 29 Constitucional.

Se conceda el amparo de tutela como mecanismo transitorio, en defensa del derecho fundamental al debido proceso.

Se decrete como mecanismo transitorio, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida sobre la acción de controversias contractuales, que deberá revocar la resolución de adjudicación y de apertura de la licitación, y proceder a publicar los avisos especiales de que trata el num.3, art. 30 L.80 de 1993, art. 224 Dcto 019 de 2012.”

Aporta como pruebas:

Pese a que en el escrito de tutela se relacionan no se allegó ningún documento o link adjunto.

1.3. Trámite Procesal y Contestación de la Demanda de Tutela

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de fecha catorce (14) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz, al representante legal de la Entidad accionada, a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindieran informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa.

Notificada en debida forma la entidad accionada, y vencido el término concedido para su intervención, contestó la presente acción de tutela de la siguiente forma:

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES

Allegó contestación el 19 de diciembre de 2023 vía correo electrónico, suscrita por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, quien manifiesta estar debidamente legitimado en la causa para emitir el correspondiente pronunciamiento.

Señaló que el accionante no cumple con los requisitos de procedencia de la acción de tutela y tampoco acreditó el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

Indicó que la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone a través de sus artículos 137, 138 y 141 de mecanismos o herramientas jurídicas idóneas y suficientes para otorgar una protección integral y eficaz a los derechos comprometidos, es así que, la H. Corte Constitucional, como máximo órgano de esa rama, discierne y/o aprecia que existen los medios idóneos con que cuenta el accionante para debatir o controvertir el problema jurídico, estas son, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales.

Mencionó que, pese a las herramientas jurídicas mencionadas, el accionante no logró justificar de manera clara cómo la tutela puede ser el mecanismo adecuado para controvertir una decisión de la administración y tampoco soporta que su condición y circunstancias le impidan acudir a la justicia contencioso-administrativa, pues bien, se limita a indicar que “estos medios judiciales no permiten proteger de manera inmediata y urgente sus derechos”

Sostuvo que aunque el actor mencionó que los mecanismos o herramientas jurídicas no resuelven ni protegen de manera inmediata y eficaz el asunto de fondo, lo cierto es que se limita a ello, es decir, no describe o aclara fidedigna y detalladamente por qué dichos mecanismos no son los idóneos; en su lugar, se evidencia una actitud caprichosa por parte del accionante no solo porque no demuestra interés en acudir a la jurisdicción competente, sino porque además congestiona el aparato judicial pretendiendo persuadir al Juez de Tutela a culminar un asunto que debe y puede resolverse a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Indicó que el actor no aportó elementos de juicio alguno que permitan demostrar la ocurrencia de un perjuicio de carácter grave e inminente, pues del análisis del escrito de tutela, no hay certeza alguna acerca del menoscabo que le produciría la actuación administrativa, y mucho menos que el mismo tenga gran magnitud que requiera la adopción de medidas urgentes e impostergables para evitar su consumación; es así que, el actor alega de manera vaga e imprecisa que, *“en resumen, participo en una licitación, en la que se eligieron adjudicatarios, con plena vulneración al debido proceso”*.

Adujo que: *“2. Toda vez que el día 28 de julio de 2023 se realizó la publicación de los estudios previos, el proyecto de Pliego de Condiciones y del aviso de convocatoria del proceso de selección, que señaló los fundamentos jurídicos en virtud de los cuales se publicaba en los siguientes términos:*

“La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud conforme a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015, convoca públicamente a todos los interesados a participar en el presente proceso de selección conforme a la siguiente información (...)

Es así que, desde ese día está Entidad Estatal, dentro del proceso de selección que desemboca en la expedición de la Resolución No. 12884 del 8 de septiembre de 2023,

expidió el aviso de que trata el Artículo 224 del Decreto Ley 019 de 2012. En consecuencia, se tiene acreditado el requisito formal que se reputa obviado en la solicitud que actualmente es objeto de respuesta.

Es decir que, para el caso en concreto se encuentra acreditada la aplicación del requisito de aviso determinado por el Artículo 224 del Decreto Ley 019 de 2012.

De esta forma, se procederá a analizar el contenido de la norma de cara a precisar la forma en que la misma ha sido objeto de cabal acatamiento.

Conforme a lo anterior, es importante tener en cuenta que, al publicar el aviso especial con fecha 28 de julio de 2023, es decir, antes de la apertura de Licitación Pública, se otorgó a los proponentes un periodo de tiempo amplio que garantizó la publicidad de la convocatoria, para que hubiese pluralidad de oferentes frente al proceso de contratación de Licitación Pública ADRES-LP-004-2023, obrando así, bajo el principio de transparencia contenido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y logrando el fin último de esta norma, el cual es, garantizar el principio de publicidad, en aras de asegurar la prevalencia del interés general como principio fundante del Estado social de derecho.”

Finalmente, solicitó se niegue la acción de tutela y se declare improcedente.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la acción de tutela.

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Sin embargo, también la norma que crea la acción indica que la acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.2 Alcance del principio de subsidiariedad de la acción de tutela

La jurisprudencia constitucional, en armonía con lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, da cuenta que la acción de tutela es un medio de defensa de carácter subsidiario para obtener la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, lo que impone su procedencia siempre y cuando en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para el amparo judicial de estos derechos.

Ello pone de presente la competencia subsidiaria y residual del juez de tutela para la protección de los derechos constitucionales. Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión puramente litigioso, desnaturalizándose su finalidad de protección subsidiaria de derechos fundamentales.

En este mismo sentido, cabe hacer alusión a la sentencia T-406 de 2005, en la que la Corte señaló:

“(...) Según esta exigencia, entonces, si existen otros medios de defensa judicial, se debe recurrir a ellos pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y se convertiría en un recurso expedito para vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales. De igual manera, de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales, sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese como de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo (...).”

Así las cosas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la tutela resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, tal regla general

encuentra excepción si el juez constitucional logra determinar que: i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; y ii) cuando se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

2.3. De la procedencia de la Acción de Tutela

La acción de tutela se encuentra concebida como un mecanismo ágil y sumario para la protección judicial de los derechos fundamentales (CP art. 86), la cual sólo está llamada a proceder cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia T-347/2016 en los siguientes términos:

*“Precisamente, a nivel normativo, el artículo 86 del Texto Superior establece que “[e]sta acción **solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**”. De igual forma, el Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela”, dispone en el artículo 6 que la misma no procederá “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales”. Esto significa que, como mandato general, la acción de tutela no es procedente cuando quien la interpone cuenta con otra vía de defensa judicial para ventilar el asunto y lograr su protección.”*

Así mismo, respecto de la subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

*“(…) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual **que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial**, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. **En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de***

naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente¹.
Negrillas por el Despacho

Así pues, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa, que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Es así como se tiene entonces que, para determinar la procedencia excepcional de la tutela, con el fin de solicitar el cumplimiento de una orden judicial que establezca una obligación de dar, que la Corte Constitucional² exige los siguientes requisitos: (i) *que se compruebe la afectación de otros derechos fundamentales del accionante, y (ii) que los mecanismos judiciales ordinarios no sean eficaces o idóneos para el resguardo de los mismos.*

De acuerdo con la anterior pauta jurisprudencial, concluye este Despacho que es imperativo que quien depreca el amparo de un derecho constitucional fundamental, haya agotado todos los mecanismos de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico. Aunado a lo anterior, la falta de diligencia, renuencia o el uso tardío de los medios ordinarios de defensa previstos en la normativa legal por parte del demandante, establece una causal válida para declarar la improcedencia de la acción constitucional frente al caso particular.

Así mismo, el ejercicio de la presente acción tampoco habilita al juez constitucional para sustituir los procedimientos ordinarios o interferir, a menos que exista un perjuicio irremediable, en la órbita de competencia de los demás operadores judiciales.

3. Caso Concreto

El caso que nos ocupa el accionante pretende a través de esta acción la protección de su derecho constitucional fundamental al debido proceso, en consecuencia, se ordene a la accionada a publicar el aviso de que trata el numeral 3 del artículo 30 de la ley 80 de 1993 modificado por el artículo 224 del Decreto 019 de 2012.

De acuerdo con lo anterior, en el caso bajo consideración, el ejercicio de la acción de tutela resulta improcedente, en razón a que dicho amparo se encuentra gobernado por el principio de subsidiariedad, según el cual esta no tiene cabida "*Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales...*".

En este orden de ideas, una vez analizados los argumentos contenidos en la solicitud de amparo, resulta evidente que la controversia planteada podrá resolverse a través de los medios de control establecidos en el CPACA, medios

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 076 de 2009.

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-454 de 2012

de defensa idóneos y eficaces para salvaguardar los derechos que consideró el accionante se vieron afectados con las acciones u omisiones por parte de la administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en salud – ADRES.

Por esta razón acudir a la acción de tutela cuando existen mecanismos ordinarios de defensa, desconoce que los procedimientos administrativos y los procesos ante la administración de justicia, son los primeros y más propicios escenarios para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.

Es decir, si los medios judiciales ordinarios pueden ser utilizados de manera eficaz, la acción de amparo no es procedente, pues la accionante SIS VIDA S.A.S. como ya se dijo cuenta con las acciones establecidas en los artículos 137, 138 y 141 del CPACA, medios idóneos para la defensa judicial de sus derechos, a través de los cuales puede solicitar el decreto de medidas cautelares.

Así mismo, pese a que el accionante mencionó que la interposición de la tutela como mecanismo transitorio hasta que se decida sobre la acción de controversias contractuales no allegó prueba de que haya iniciado algún proceso ante la jurisdicción competente tendiente a obtener lo aquí pretendido, por lo que no hay motivos determinados que puedan establecer que dicho mecanismo de defensa judicial no es idóneo y suficiente y que requiera la intervención del juez constitucional.

La Corte Constitucional en Sentencia T – 442 de 2014 respecto a la procedencia de la Acción de Tutela contra Actos Administrativos determinó:

“7. Procedencia subsidiaria y residual de la acción de tutela contra actos administrativos
(...)

La Corte ha insistido igualmente en la improcedencia general de la acción de tutela como medio de defensa para controvertir los actos administrativos, en razón de que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la vía judicial apropiada para impugnarlos³. Es decir, antes de acudir a la protección constitucional, deben agotarse los medios ordinarios de defensa, a no ser que el juez establezca que los mismos, no brindan un amparo pronto y eficaz a los derechos que se busca salvaguardar⁴, caso en el cual la misma adquiere connotación cautelar mientras el juez especializado en los asuntos propios de lo contencioso decide de fondo el respectivo asunto⁵.

La anterior regla general tiene una excepción, consistente en que procede la acción de tutela, cuando se pretende la suspensión del acto administrativo como medio necesario para evitar la consumación de un perjuicio

³ Sentencias T-629 de 2008 y T-536 de 2009.

⁴ Pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-502 de 2010, T-715 de 2009 y SU-339 de 2011.

⁵ Sentencia T-435 de 2005.

irremediable⁶. En esos casos, la decisión emitida por el juez constitucional debe limitarse a la suspensión de los efectos del acto administrativo controvertido, mientras el juez de lo contencioso administrativo resuelve la controversia suscitada, en cuanto a la constitucionalidad y/o legalidad del acto, cuya suspensión se ordenó por vía de tutela⁷.

En síntesis, (i) por regla general, la acción de tutela es improcedente como recurso principal de defensa para buscar la protección de derechos fundamentales cuya afectación se genera por la expedición de actos administrativos, cuando existan otros instrumentos jurídicos (ante la propia administración y judiciales) para su defensa; (ii) procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra actuaciones administrativas cuando se pretende evitar la configuración de un perjuicio irreparable y, (iii) únicamente en esta última circunstancia, el juez de tutela está autorizado para suspender la aplicación del acto administrativo (art. 7º del Decreto 2591 de 1991) y ordenar que el mismo no se aplique (art. 8º ibidem) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁸.

8. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos derivados del incumplimiento de un contrato estatal y las actuaciones emitidas en un proceso de licitación pública

La regla general de improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, reseñada en el punto anterior, se aplica frente a las decisiones adoptadas en la contratación estatal, razón por la cual, los afectados deben ejercer su derecho de defensa, primero ante la administración y, posteriormente, acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁹. Es decir, se trata, respectivamente, de la autotutela de la administración y la tutela judicial. Utilizando la primera, es la misma administración a través de la vía gubernativa y la revocatoria directa de los actos administrativos, la que controla o corrige sus decisiones y, mediante la segunda, los administrados pueden controvertir a través de la vía judicial las decisiones de la administración¹⁰.

La Sala de Revisión pasa analizar las acciones que proceden respecto de un convenio interadministrativo y las que pueden interponerse en el transcurso de un proceso de licitación pública.”

A partir de las anteriores consideraciones, encuentra este estrado judicial que el tutelante no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irreparable que se pretenda evitar, al menos de manera transitoria a través del mecanismo de amparo constitucional. Por lo tanto, en el presente asunto es viable concluir que la tutela es improcedente lo anterior, porque desconoce el principio de subsidiariedad que gobierna este mecanismo excepcional, ya que el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para hacer efectiva la protección reclamada.

⁶ A ese respecto, en la sentencia T-965 de 2004 se sostuvo: “Aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. El ámbito propicio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa, quien está vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuenten con otro medio de defensa efectivo”.

⁷ Sentencia T-629 de 2008.

⁸ Sentencias T-514 de 2003 y T-629 de 2008.

⁹ Sentencia T-569 de 1998.

¹⁰ Sentencias C-319 de 2002 y T-796 de 2006.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: DECLÁRESE IMPROCEDENTE la acción de tutela, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comunicar a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA

Juez

CLM.

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 025 Contencioso Admsección 2

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: **51db684dd11926a4b0a52c6c889fd970da19e30144c19a9280a2fc79ed941cea**

Documento generado en 16/01/2024 04:16:20 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>