



Radicado: 11001-03-15-000-2020-04405-01  
Demandantes: Seguros del Estado S.A.

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-04405-01  
**Demandante:** SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN  
TERCERA – SUBSECCIÓN A

**AUTO - PONE EN CONOCIMIENTO NULIDAD SANEABLE**

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

1. Con escrito enviado el 14 de octubre de 2020 al buzón *web* de la Secretaría General del Consejo de Estado, la compañía Seguros del Estado S.A., actuando a través de apoderada judicial, ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, con el fin de que le sea amparado su *derecho fundamental del debido proceso*.

2. La sociedad accionante consideró vulnerado el derecho invocado, con ocasión de la sentencia proferida por la Subsección “A” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo Cundinamarca el **17 de junio del 2020**, que confirmó lo resuelto por el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá en el proveído del 12 de marzo de 2019 que: *i)* declaró administrativa y extracontractualmente responsable a la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.<sup>1</sup>; y, en consecuencia, *ii)* ordenó a Seguros del Estado S.A.<sup>2</sup>, reintegrar lo pagado por el centro de salud, en virtud de la condena que le fue impuesta, atendiendo la prórroga de la póliza N.º 12-03-101000300 de 2011; y, *iii)* condenó por agencias en derecho a la suma de \$1.000.000.00 a favor de la parte demandante; en el marco de la demanda de reparación directa, identificada con el número de radicación 11001-33-36-038-2013-00282-00<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Antes Hospital Occidente de Kennedy.

<sup>2</sup> La parte accionada también solicitó el llamamiento en garantía de Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., no obstante, en la audiencia inicial celebrada el 26 de octubre de 2017 se declaró probada la excepción de prescripción planteada por dicha compañía de seguros.

<sup>3</sup> La demanda fue presentada el 23 de septiembre de 2013 por Lorenza Urbina Sanabria, Rubén Darío Orozco Urbina y Hernando Díaz Urbina, contra el Hospital Occidente de Kennedy E.S.E., el Hospital El Tunal E.S.E., la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y los médicos Ricardo Pinzón Ortiz y Fernando Moreno. No obstante, a través de auto de 8 de julio de 2014, el *a quo* resolvió: “**PRIMERO:** Rechazar la demanda respecto de los señores RICARDO PINZÓN ORTIZ y FERNANDO MORENO. **SEGUNDO:** Admitir la demanda con pretensión de reparación directa, interpuesta por LORENZA URBINA SANABRIA, HERNANDO DÍAZ URBINA Y RUBEN (sic) DARÍO OROZCO URBINA, en contra de (sic) HOSPITAL OCCIDENTE DE





3. En aquella oportunidad, la señora Lorenza Urbina Sanabria y sus hijos instauraron el medio de control de reparación directa, con el fin de obtener la indemnización por los perjuicios derivados de la infección nosocomial que adquirió la señora Urbina durante la intervención quirúrgica que le practicaron en el referido establecimiento hospitalario el 21 de junio de 2011.

## 1.2. Actuaciones procesales relevantes

4. Por encontrar que la acción cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, el despacho ponente la admitió y ordenó la notificación de la sociedad accionante, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” como autoridad judicial accionada y, la vinculación de la señora Lorenza Urbina Sanabria y del Hospital Occidente Kennedy, como terceros con interés, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 y concordantes del referido cuerpo normativo.

5. En sentencia del 25 de febrero de 2021, el *a quo* constitucional negó el amparo deprecado por Seguros del Estado S.A., por encontrar que la decisión adoptada por la corporación accionada no adolecía del defecto fáctico alegado.

6. La anterior providencia fue notificada a las partes el 10 de marzo de 2021 y, con memorial enviado el 15 del mismo mes y año al buzón *web* de la Secretaría General de esta Corporación, la parte actora impugnó la sentencia del 25 de febrero de 2021, proferida por la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, autoridad que a través de auto del 5 de abril de 2021 la concedió.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

7. El Consejo de Estado es competente para conocer de la demanda presentada por la compañía Seguros del Estado S.A., de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política y 37<sup>4</sup> del Decreto Ley 2591 de 1991, así como el numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1<sup>5</sup> y el 2.2.3.1.2.4<sup>6</sup> del Decreto 1069 de 2015,

---

*KENNEDY II NIVEL, EL HOSPITAL EL TUNAL ESE, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD DE BOGOTÁ (...)*

<sup>4</sup> “ARTÍCULO 37. PRIMERA INSTANCIA. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud. El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio. <Inciso **CONDICIONALMENTE** exequible> De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación **serán competentes los jueces de circuito del lugar**”.

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:  
(...)

5. Las acciones de tutela dirigidas contra los Jueces o Tribunales serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad jurisdiccional accionada”.

<sup>6</sup> ARTÍCULO 2.2.3.1.2.4. Los reglamentos internos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar que los asuntos relacionados con el conocimiento de la





modificados por el Decreto 333 de 2021, en concordancia con el artículo 25<sup>7</sup> del Acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado No. 080 de 12 de marzo de 2019 (Reglamento Interno del Consejo de Estado).

8. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela se dirige contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” y, en tal sentido, debe aplicarse el numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, por ser esta Corporación el superior funcional de aquel.

9. Igualmente, este Despacho como integrante de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, es competente para pronunciarse sobre la presente actuación procesal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 35<sup>8</sup> del Código General del Proceso, aplicable al trámite del vocativo de la referencia por la remisión establecida en el artículo 2.2.3.1.1.3.<sup>9</sup> del Decreto 1069 de 2015.

## 2.2. Cuestión previa

10. Con ocasión de la pandemia generada por el contagio a gran escala del Covid-19 y el aumento de ocupación en las unidades de cuidado intensivo del país, el Consejo Superior de la Judicatura ha recomendado a los titulares de los despachos judiciales que implementen medidas que beneficien el trabajo en casa, a través de las plataformas tecnológicas institucionales, con el fin de preservar la salud e integridad de los funcionarios de la Rama Judicial, así como de los usuarios de la administración de justicia. En el Consejo de Estado se crearon correos electrónicos exclusivos para la interacción de los ciudadanos y se implementó el sistema de

---

*impugnación de fallos de acción de tutela sean resueltos por salas de decisión, secciones o subsecciones conformadas para tal fin. Así mismo determinara la conformación de salas de decisión, secciones o subsecciones para el conocimiento de las acciones de tutela que se ejerzan contra actuaciones de la propia corporación, a las que se refiere el numeral 8 del artículo 2.2.3.1.2.1. del presente decreto.*

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 25. ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS ACCIONES DE TUTELA, DE CUMPLIMIENTO, POPULARES Y DE GRUPO.** Las impugnaciones y demás asuntos relacionados con las acciones de tutela y de cumplimiento, serán resueltos por la Sección o Subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien haya correspondido el reparto y su trámite se hará por la Secretaría General de la Corporación.

Las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto.

**PARÁGRAFO.** El reparto lo hará el secretario general del Consejo de Estado y, tratándose de tutelas contra providencias de la Corporación, en el reparto no se tendrán en cuenta los magistrados que integran la sección o subsección accionada o que haya decidido en primera instancia, según el caso.

Las impugnaciones y demás asuntos relacionados con las acciones populares y de grupo serán resueltos por la Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo en los términos de este acuerdo, y su trámite se hará a través de la Secretaría General de la Corporación.

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 35. ATRIBUCIONES DE LAS SALAS DE DECISIÓN Y DEL MAGISTRADO SUSTANCIADOR.** Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión.

Los autos que resuelvan apelaciones, dictados por la sala o por el magistrado sustanciador, no admiten recurso.

A solicitud del magistrado sustanciador, la sala plena especializada o única podrá decidir los recursos de apelación interpuestos contra autos o sentencias, cuando se trate de asuntos de trascendencia nacional, o se requiera unificar la jurisprudencia o establecer un precedente judicial<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> **“ARTÍCULO 2.2.3.1.1.3 De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto.**

Cuando el juez considere necesario oír a aquél contra quien se haya hecho la solicitud de tutela, y dicha persona sea uno de los funcionarios que por ley rinde declaración por medio de certificación jurada, el juez solicitará la respectiva certificación”.





gestión judicial SAMAI<sup>10</sup>, lo que ha permitido que las funciones del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se sigan desarrollando de manera virtual.

### 2.3. Integración del contradictorio en acciones de tutela

11. La Corte Constitucional<sup>11</sup> ha señalado que, en el trámite de la acción de amparo, se debe incluir a toda persona natural o jurídica que tenga una relación directa con los hechos alegados por la parte actora. En ese orden de ideas, la relación implica que tal persona o entidad esté participando de algún modo, directo o indirecto, en las circunstancias fácticas que motivaron a un determinado actor a instaurar la respectiva tutela.

12. Así las cosas, sin la comparecencia de esa persona al proceso, el juez constitucional no puede dictar un pronunciamiento uniforme, pues la posición de quien falta por ser vinculado es inescindible con respecto de quienes sí lo han sido<sup>12</sup>. En otras palabras, al fallador del caso le podría ocurrir que no pueda tomar una decisión coherente con el asunto puesto a su consideración o que, de tomarla, esta resulte parcial y, por tanto, ineficaz. Además, la determinación podría vulnerar los derechos de defensa, contradicción y debido proceso de quien tenía que haber sido vinculado como parte o tercero.

13. Respecto de esta situación, vale la pena resaltar que una de las garantías esenciales del proceso judicial es el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable por un juez competente e imparcial, como lo señala la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8 sobre garantías judiciales, el cual debe interpretarse en consonancia con el artículo 25 de la referida norma, que consagra el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido para la protección de derechos.

14. En efecto, tales derechos se encuentran en riesgo cuando, frente a una controversia judicial, no se vincula a todos los interesados en un asunto determinado, en tanto pueden adoptarse decisiones con efectos respecto de quienes no fueron llamados al escenario jurisdiccional y no tuvieron la oportunidad de ejercer la defensa correspondiente.

<sup>10</sup> "SAMAI es un aplicativo web producto de la innovación interna, que recoge las necesidades y las buenas prácticas de gestión judicial; permite gestionar y controlar un expediente judicial desde su inicio hasta su terminación; la incorporación de los antecedentes del expediente digitalizados; notificaciones electrónicas; la participación de sujetos procesales autorizados y el trámite de los expedientes dentro cada despacho; integra en una sola aplicación funcionalidades dispersas y brinda un tablero de control al servidor judicial para el seguimiento de su despacho. Integra otros sistemas internos como la gestión de personal y el sistema de relatoría (...)"

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Auto 156A del 25.7.2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. "En consecuencia, un pronunciamiento del juez con alcance sobre la totalidad de la relación no puede producirse con la intervención única de alguno o algunos de los unidos por aquella, sino, necesariamente, con la de todos y, sólo así, queda correcta e íntegramente constituida, desde el punto de vista subjetivo, la relación jurídico procesal, pudiendo el juez, en tal momento, hacer el pronunciamiento de fondo solicitado".

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, Corte Constitucional. Auto A-317 del 15.7.2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo; Auto 583/15 del 10.12.15, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 132/14 del 15.5.2014, M.P. Alberto Rojas Ríos; Auto 307/13 del 11.12.13, M.P. Alberto Rojas Ríos.



15. A su vez, el ejercicio de la defensa constituye, por excelencia, una de las formas en las que se materializa el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

16. En tal sentido, el Consejo de Estado en múltiples oportunidades ha resaltado la importancia de la debida conformación del contradictorio, como una condición necesaria para que se dicte la sentencia de fondo correspondiente, pues, de advertirse que las personas afectadas con la controversia judicial no fueron vinculadas al trámite jurisdiccional, deben adelantarse las gestiones pertinentes para garantizar el derecho a la defensa, pues solo así resultaría válida la decisión que le ponga fin al proceso<sup>13</sup>.

#### 2.4. Caso en concreto

17. Encontrándose el expediente en estado de proferir el fallo de segunda instancia, se advierte que la Subsección "A" de la Sección Segunda de la Corporación, al momento de admitir la acción de tutela, omitió vincular **i)** al Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, como autoridad judicial que resolvió en primera instancia el medio de control de reparación directa que dio origen a esta demanda de tutela; **ii)** a los señores Rubén Darío Orozco Urbina y Hernando Díaz Urbina, quienes en compañía de la víctima directa fungieron como parte accionante y; **iii)** al Hospital El Tunal E.S.E. y a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, pues también conformaron el extremo demandado.

18. No obstante, este Despacho, como integrante de la Sección Quinta de esta Corporación, reconoce la importancia de vincular como terceros con interés a las autoridades judiciales que, en acciones de tutela contra providencia judicial, profirieron la decisión de primera instancia del trámite objeto de censura, en los casos en los que no se les vincule como sujeto pasivo de la demanda en mención; así como a la totalidad de los sujetos que conformaron los extremos procesales. Lo anterior, debido a que la decisión que se adopte en el presente proceso puede llegar a afectar sus intereses y, en el caso del Juez, por cuanto el presente litigio versa sobre una decisión que confirmó el fallo proferido por aquel.

19. Al respecto, la Corte Constitucional<sup>14</sup> declaró que entre el juez de primera y segunda instancia en un proceso ordinario existe una relación inescindible que se origina en el desarrollo de dicho trámite, lo que constituye un litisconsorcio necesario entre ambas autoridades judiciales; dado que lo que se decida al interior de una

<sup>13</sup> Entre otras, pueden consultarse las siguientes providencias: 1) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 20.5.2020, Exp. 2020-00218-01, M.P. Rocío Araújo Oñate; 2) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 14.11.2019, Exp. 2019-04487-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; 3) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 4.10.2019, Exp. 2019-00436-01, M.P. Rocío Araújo Oñate; 4) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 9.9.2019, Exp. 2019-00085-01; 5) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 24.10.2017, Exp. 2010-00530-01(53705), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico; 6) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 29.7.2015, Exp. 2011-00148-01(53317), M.P. Olga Mélida Valle De La Hoz; 7) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 26.2.2014, Exp. 2013-00157-00(49101), M.P. Olga Mélida Valle De La Hoz.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Auto 317 del 15.06.16., M.P. Alejandro Linares Cantillo, Exp. T-5.472.684





acción de tutela contra providencia judicial, cuenta con la virtualidad suficiente para afectar el alcance de lo decidido en el trámite ordinario.

20. En ese contexto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá tiene un interés legítimo en el proceso de amparo pues, independiente de la decisión que se profiera al interior de la acción constitucional, ésta puede afectar el alcance de lo resuelto en primera instancia del proceso ordinario que se adelantó ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ello ocurriría sin haber tenido, en momento alguno, la posibilidad de pronunciarse con respecto a las pretensiones del escrito de tutela.

21. De acuerdo con lo anterior, al evidenciarse que el *a quo* constitucional, no vinculó al Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, los señores Rubén Darío Orozco Urbina y Hernando Díaz Urbina, al Hospital El Tunal E.S.E. y a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y, en aras de garantizar el derecho de contradicción y defensa, este Despacho advierte que es indispensable que dicho trámite se lleve a cabo, toda vez que el proceso está viciado de una nulidad de carácter saneable que deben alegar o sanear los directos interesados (art. 133-8, Código General del Proceso).

En mérito de lo expuesto, este Despacho, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

## RESUELVE

**PRIMERO:** En aplicación de los artículos 136 y 137 del Código General del Proceso, **ORDENAR** que por intermedio de la Secretaría General, se ponga en conocimiento del Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, los señores Rubén Darío Orozco Urbina y Hernando Díaz Urbina, el Hospital El Tunal E.S.E. y de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá la nulidad saneable que se presenta en el proceso de la referencia para que, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación: (a) aleguen la nulidad si a bien lo tienen; (b) se pronuncien sobre la solicitud de amparo sin alegar la nulidad; o, (c) guarden silencio. En estos dos últimos eventos, aquella se entenderá saneada.

**SEGUNDO: REMITIR**, copia del escrito de tutela, del auto admisorio, de la sentencia de primera instancia, del escrito de impugnación que presentó la parte actora y de esta providencia a los mencionados sujetos.

**TERCERO: OFICIAR** a la Subsección “A” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Norte de Santander y al Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, para que publiquen en sus respectivas páginas *web*, copia digital de los documentos referidos en el numeral anterior, con el fin de



---

Radicado: 11001-03-15-000-2020-04405-01  
Demandantes: Seguros del Estado S.A.

que cualquier persona que tenga interés pueda intervenir en el trámite constitucional de la referencia.

**CUARTO: MANTENER** el expediente en Secretaría hasta que se adelante el trámite en mención.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

