

Bogotá D.C., 3 de marzo de 2023

Señores

CONSEJO DE ESTADO

E. S. D.

Referencia: Acción de tutela.
Accionante: Mandato del Programa de EPSS LIQUIDADADO DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA
Accionado: Tribunal Administrativo de Antioquia

LAURA ESTEPHANIA HUERTAS MONTERO, identificada con C.C. 1.010.209.600 de Bogotá, abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 275.553 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderada judicial del Mandato del Programa de EPSS LIQUIDADADO DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA, de conformidad con el poder que se aporta al presente escrito, de manera oportuna, me permito presentar **ACCIÓN DE TUTELA** en contra del auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia el pasado 1 de septiembre de 2022 mediante el cual confirmó el auto proferido el 23 de julio de 2020 por el Juzgado Segundo (02) Administrativo Oral del Circuito de Turbo Antioquia en el cual se negó el mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo iniciado por el mandato del programa de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia en contra del municipio de Turbo Antioquia, bajo el radicado No. 2020-00045, por considerar que la providencia atacada vulneró el derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia de mi mandante, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROCESO EJECUTIVO PRESENTADO POR EL SUSCRITO MANDATARIO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE TURBO- ANTIOQUIA

1. La Superintendencia Nacional de Salud, mediante la Resolución No. 000167 del 16 de marzo de 1995, resolvió autorizar el funcionamiento del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA, con el fin de organizar y garantizar la prestación del Plan Obligatorio de Salud de sus afiliados.
2. El Programa celebró diversos contratos con el municipio de Turbo para la administración de recursos del régimen subsidiado de seguridad social en salud y el aseguramiento de los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud al Régimen Subsidiado.

3. El Director del PROGRAMA DE EPS-S DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA, mediante escrito radicado el 21 de noviembre de 2011, NURC 1-2011-099878, informó que se había tomado la decisión de retirar al programa de la administración del Régimen Subsidiado.
4. Por tal razón, mediante Resolución No. 0808 del 2 de abril de 2012, la Superintendencia Nacional de Salud, entre otras decisiones:
 - Ordenó la revocatoria del certificado de habilitación y toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, y la intervención forzosa administrativa para liquidar el PROGRAMA DE EPS-S DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA, entidad identificada con el NIT. 890.900.842-6.
 - Nombró al señor Mario Fernando Calle Uribe, como Agente Especial Liquidador del Programa de Entidad Promotora de Salud.
 - Estableció que el régimen aplicable a la liquidación sería el establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
5. El Agente Liquidador del PROGRAMA EPS-S EN LIQUIDACIÓN DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA, en uso de sus facultades, mediante Resolución No. 106 del 16 de septiembre de 2014, acto administrativo que goza de presunción de legalidad, liquidó una deuda por concepto de administración del régimen subsidiado, en contra del municipio de Turbo, por concepto de Unidades de Pago por Capitación del Régimen subsidiado.
6. El acto administrativo relacionado en el numeral anterior fue debidamente notificado al Municipio de Turbo- Antioquia, de conformidad con los soportes que se adjuntaron en la demanda, y no fueron demandados ni por el municipio ejecutado ni por un tercero.
7. El mandato del Programa de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia presentó, por conducto de apoderado judicial, demanda ejecutiva en contra del municipio de Turbo-Antioquia, para procurar el cobro de la deuda consignada a favor del Programa de EPSS Liquidado y a cargo del mencionado municipio en la Resolución No. 106 del 16 de septiembre de 2014. Esta demanda le correspondió por competencia al Juzgado Segundo (02) Administrativo Oral del Circuito de Turbo Antioquia, Bajo Radicado No. 05837-33-33-002-2020-00045-00.
8. El mencionado juzgado Administrativo profirió el 23 de julio de 2020 auto que negó el mandamiento de pago al considerar que, si bien el acto administrativo que se presentaba como título ejecutivo gozaba de presunción de legalidad no era

reclamable, pues el mismo se refería a unas facturas insolutas frente a unos contratos celebrados entre el municipio y el programa, lo que implicaba la necesidad de conformar un título ejecutivo complejo con el contrato, el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, el Registro Presupuestal, la póliza de garantía, aprobación de la póliza de garantía, el acta de liquidación del contrato y los demás soportes que dieran cuenta de la celebración del contrato estatal.

9. Contra esta providencia el mandato del Programa de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia, por conducto de apoderado judicial, formuló recurso de apelación, bajo el argumento de que la Resolución No. 106 del 16 de septiembre de 2014 es título ejecutivo simple, pues contiene una obligación clara, expresa y exigible, y por cuanto los documentos exigidos por el juzgado no aportaban elementos adicionales para la determinación de la obligación objeto de cobro.
10. El recurso de apelación mencionado en el numeral anterior fue decidido por el Tribunal Administrativo de Antioquia por auto del 1 de septiembre de 2022, mediante el cual confirmó la decisión del juez de primera instancia de negar el mandamiento de pago, argumentando que en la Resolución 106 de 2014, se determina una obligación que emana de un contrato estatal, y que a pesar de que contiene una obligación expresa, su contenido se estructura a partir de un acuerdo de voluntades anterior. Así, el tanto el valor de la obligación como los sujetos de la misma se fijan a partir de un convenio preexistente, debió conformarse un título ejecutivo complejo.

II. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO PARA RESOLVER LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA

De conformidad con el numeral 5 del artículo 1 del Decreto 333 de 2021, mediante el cual se modifican las reglas de reparto de las acciones de tutela, aquellas dirigidas en contra de los Jueces y los Tribunales serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad jurisdiccional accionada.

En el presente asunto, en la medida en que el auto que se ataca mediante la presente acción de tutela fue proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el superior funcional es el Consejo de Estado.

III. ENUNCIACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL VULNERADO CON LA EMISIÓN DE LA PROVIDENCIA JUDICIAL ATACADA

La presente acción de tutela se interpone toda vez que, por cuenta de la decisión judicial adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, se vulneró el derecho fundamental

del mandato de EPSS Liquidado de COMFENALCO ANTIOQUIA al acceso efectivo a la administración de justicia, reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El fundamento al acceso efectivo a la administración de justicia se encuentra especialmente en los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Constitución Política, así como también en los artículos 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con todas las garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

Por su parte, el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

La Corte Constitucional ha considerado que el acceso efectivo a la administración de justicia es *“la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”*. *Este derecho constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso”¹*.

En el caso concreto, el Tribunal Administrativo de Antioquia vulneró este derecho fundamental del cual es titular el mandato de EPSS Liquidado de COMFENALCO ANTIOQUIA como quiera que consideró, sin fundamento alguno, que la Resolución No. 106 de 2014, donde el agente liquidador liquidó una deuda por concepto de administración del régimen subsidiado, en contra del municipio de Turbo, por concepto de Unidades de Pago por Capitación del Régimen subsidiado, no era título ejecutivo, sino que debía venir acompañado de otros documentos para que la obligación fuera clara, expresa y exigible, negándole al mandato el acceso efectivo a la administración de justicia para procurar el cumplimiento a cargo del Municipio de Turbo de una prestación dineraria insoluta a su favor.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-1083 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería.

Este yerro incidió de manera directa en la transgresión al derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia de mi mandante, como quiera que, de forma manifiestamente equivocada, negó el mandamiento de pago solicitado en contra del Municipio de Turbo.

IV. REQUISITOS GENERALES DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA Y SU CONFIGURACIÓN EN EL CASO CONCRETO

En el caso concreto se configuran los requisitos generales fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional² para la procedencia de la tutela en contra del auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso ejecutivo formulado por el mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia contra el Municipio de Turbo, a saber:

4.1. Relevancia constitucional

El objeto de esta tutela guarda relevancia constitucional en tanto representa una abierta vulneración al derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia de mi mandante. Para entender lo expuesto en precedencia, es preciso señalar que la jurisprudencia ha entendido la relevancia constitucional como un requisito de la tutela contra providencias judiciales en los siguientes términos:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.”³

Desde esta perspectiva, cuando por cuenta de una decisión judicial se hayan vulnerado o se encuentren en riesgo derechos constitucionales de las partes, la tutela contra providencias judiciales será procedente. Dicho esto, es preciso señalar que en el caso concreto se considera que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia vulneró el derecho de mi mandante a acceder a la administración de justicia a reclamar el pago de un crédito a su favor y a cargo del Municipio de Turbo. Así las cosas, es claro que la presente acción de tutela no pretende poner de presente una discusión puramente legal, sino que tiene un alto trasfondo e importancia constitucional.

² Corte Constitucional. Sentencia SU-659 del 22 de octubre de 2015. M.P: Alberto Rojas Ríos.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4.2. Subsidiariedad

La jurisprudencia constitucional ha considerado lo siguiente:

“b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio ius-fundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.”⁴ (Negrilla fuera del texto original)

A partir de lo anterior, se tiene en el caso concreto que, como quiera que el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 1 de septiembre de 2022, al ser un auto que resolvía un recurso de apelación, no es susceptible de recurso alguno, en los términos de lo previsto en el numeral cuarto del artículo 243 A de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). De esta manera, no había mecanismos ordinarios pendientes por agotar por el suscrito, por lo que la presente tutela resulta procedente.

4.3. Inmediatez

Teniendo en cuenta que el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual confirmó la decisión del juez de primera instancia de negar el mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo promovido por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia contra el Municipio de Turbo tiene fecha del 1 de septiembre de 2022, la presente acción resulta inmediata.

Es preciso señalar que, si bien no existe un término legal establecido para presentar la acción de tutela contra una decisión judicial, ha sido común que se establezca como razonable un término hasta de seis meses⁵, el cual ha sido ampliado atendiendo a las condiciones del caso en concreto.

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.* Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

4.4. Existencia de irregularidades procesales que tuvieron incidencia en el fallo.

En el caso concreto, la presente acción de tutela se sustenta en la configuración de un defecto sustantivo que vulneró el derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia. Los aludidos yerros tuvieron una incidencia directa en la decisión de fondo que se tomó por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia, en la medida en que llevaron a que el Despacho accionado negara el mandamiento de pago solicitado por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia, a pesar de que la Resolución No. 106 de 2014 que fue presentada como el título ejecutivo que sustenta el cobro de la obligación dineraria en contra del Municipio de Turbo sí contiene una obligación clara, expresa y exigible.

4.5. El fallo impugnado no resuelve una acción de tutela.

La providencia que se acusa no resuelve una acción de tutela. Tal y como se expuso en el acápite de los antecedentes, la providencia combatida por medio de la presente acción es un auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el marco de un proceso ejecutivo formulado por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia en contra del Municipio de Turbo. De conformidad con lo expuesto, es claro que la providencia impugnada no es un fallo de tutela.

V. CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS ESPECIALES DE PROCEDENCIA DE LA TUTELA EN EL CASO CONCRETO

Tal y como se expone a continuación, el auto proferido el 1 de septiembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en defecto sustantivo:

5.1. Defecto sustantivo

En punto a este defecto, la Corte Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia que se configura cuando **“se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o cuando se presente una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión (...) Esta irregularidad en la que incurren los operadores jurídicos se genera, entre otras razones: (i) cuando la decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, porque: (a) no es pertinente, (b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, (c) es inexistente, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución, (e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador; (ii) a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o a aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para**

los intereses legítimos de una de las partes o se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial; (iii) no se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes, (iv) la disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución; (v) un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza para un fin no previsto en la disposición; (vi) cuando la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso o (vii) se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto (...)". (Énfasis fuera del texto)

En el caso concreto, el Tribunal Administrativo de Antioquia erró al aplicar el numeral 3 y no el 4 del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), norma en la cual se describen los diversos documentos que pueden ser títulos ejecutivos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El Tribunal administrativo accionado, acogiendo la posición del juez ejecutivo de primera instancia, aplicó el numeral 3 del artículo 297 del CPACA para concluir que para el cobro de la obligación adeudada por parte del Municipio de Turbo debía acompañarse, además de la resolución del agente liquidador del programa de EPS Subsidiado de Comfenalco Antioquia, el contrato, el certificado de disponibilidad presupuestal, el registro presupuestal, la póliza de garantía, la aceptación de la póliza y el acta de liquidación del contrato de prestación de servicios de salud para el régimen subsidiado celebrado entre el Programa de EPS del régimen subsidiado de Comfenalco Antioquia y el Municipio de Turbo.

La norma citada por el Tribunal accionado como sustento de la providencia emitida el 1 de septiembre de 2022, dispone lo siguiente:

"Por su parte, el artículo 297 del CPACA, establece que constituye título ejecutivo:

"-Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por esta jurisdicción, -Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos,

-Los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo que declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles. -Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa".

De la lectura de la norma anteriormente citada, se evidencia que la misma no era aplicable al caso concreto, resultando de bulto el yerro cometido por el Tribunal Administrativo de

Antioquia como quiera que, en el caso concreto, el título ejecutivo no era el contrato de prestación de servicios celebrado entre el programada de EPS y el Municipio de Turbo, sino la Resolución mediante la cual el Agente Liquidador del Programa liquidó y determinó expresamente la cuantía de una obligación dineraria adeudada por el Municipio de Turbo, acto administrativo que fue debidamente comunicado al Municipio y que se encuentra en firme. Es de resaltar al Despacho que la decisión tomada por el Agente Liquidador provino del análisis de los soportes que justificaban la existencia del crédito, para incorporarlo dentro de los activos de la liquidación.

Así, la norma aplicable al caso era el numeral 4 del citado artículo 297, que dispone que son títulos ejecutivos los actos administrativos en firme, de la siguiente manera:

“(...) 4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar (...)”.

En un sentido similar se pronunció la sección primera del Consejo de Estado mediante auto del 12 de marzo de 2020, el cual se resolvió un recurso de apelación contra un auto en el que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se abstuvo de librar mandamiento de pago con ocasión de lo decidido en la Resolución 010 de 16 de diciembre de 2015, expedida por el liquidador de la sociedad Humana Vivir S.A. EPS⁶.

Los hechos que originaron la anterior providencia se circunscriben a que el liquidador de la sociedad HUMANA VIVIR S.A EPS mediante la Resolución 010 de 16 de diciembre de 2015, reconoció que la Unión Temporal Hospital Cardiovascular Del Niño De Cundinamarca tenía a su favor un crédito de quinta clase a cargo de la persona jurídica en liquidación, acto administrativo en razón del cual dicho acreedor instauró demanda con el fin de que se librara mandamiento de pago contra la Nación –Ministerios De Hacienda Y Crédito Público y De Salud y Protección Social-, La Superintendencia Nacional De Salud y el Fideicomiso De Remanentes Humana S.A. En Liquidación por la suma de \$15.808.172.824,00. El Consejo de Estado sostuvo en esta oportunidad que:

“(...) “Conforme con lo previsto en el numeral 4 del artículo 297 del CPACA, constituyen títulos ejecutivos las copias auténticas de los actos administrativos con su constancia de ejecutoria en los cuales se reconozca la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de una entidad administrativa”.

⁶ C.P: Nubia Margoth Peña Garzón, Exp: 25000-23-41-000-2018-00013-01.

De esta forma, es claro que los actos administrativos que se encuentren en firme como, en el caso que nos ocupa, la Resolución mediante la cual el Agente Liquidador del Programa de EPS Subsidiado de Comfenalco Antioquia liquidó la deuda a cargo del Municipio de Turbo, son títulos ejecutivos en los cuales se reconozca una obligación clara, expresa y exigible, sin necesidad de conformar un título complejo con otros documentos. Esta premisa es consecuencia del principio de legalidad y de los atributos de la decisión administrativa, pues el Agente liquidador toma la decisión de liquidar un crédito de acuerdo con los soportes que en su momento se le presentan y notifica de estas decisiones a los deudores para que estos ejerzan su derecho de defensa. Así las cosas, la Resolución No. 106 de 2014 no fue discutida dentro del proceso liquidatorio del programa por parte del Municipio de Turbo por lo que es una decisión que a la fecha goza de presunción de legalidad, presunción que, por demás, tampoco fue controvertida por el Municipio ejecutado a través de ningún medio de control. Esta circunstancia hace que el acto administrativo que se presentó como título para el cobro de la obligación dineraria allí contenida sea plenamente ejecutable.

El Consejo de Estado ha sostenido, en relación con la presunción de legalidad y los demás atributos de los que gozan los actos administrativos definitivos, lo siguiente:

*“(…) El acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo: i) constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) **se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»**; iv) **los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito.***

*(…) es válido sostener que la jurisdicción de lo contencioso administrativo únicamente se ocupa del estudio de los actos definitivos, expresos o fictos, que culminen un proceso administrativo, **en la medida en que se presumen legales, gozan de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad e impactan en las relaciones de las personas naturales y jurídicas, sus derechos y obligaciones** (…)”*. (Énfasis fuera del texto)

Encontramos que la Resolución No. 106 del 16 de septiembre de 2014, proferida por el Agente Especial Liquidador del programa de EPS-S de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia, es por sí misma un título ejecutivo. Esto, en la medida, que

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 14 de mayo de 2020, M.P: Rafael Francisco Suárez Vargas, Exp: 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18).

determina de forma clara todas y cada una de las condiciones de un título ejecutivo, esto es, contiene una obligación clara expresa y exigible, en los términos de lo previsto en el **artículo 422** del Código General del Proceso -Aplicable por remisión en lo no regulado, prevista en el artículo 306 del CPACA-. En este sentido, encontramos que la Resolución establece en forma clara el deudor, municipio de Turbo, el acreedor, Programa de EPS-S en liquidación, el tipo de obligación dineraria, el valor de la misma, la suma de DOSCIENTOS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$200.474.652), y el plazo para el pago 5 días, los cuales corrían partir de la firmeza del Acto Administrativo. Así las cosas, la forma detallada con la que la resolución determina los elementos de la obligación hace innecesaria la presentación de documentos adicionales. Sin embargo, a pesar de la claridad de estas circunstancias, el Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció, sin fundamento alguno, el carácter definitivo y ejecutable de la Resolución proferida por el Agente Liquidador del Programa de EPS Subsidiado de Comfenalco Antioquia, para considerar que la obligación dineraria en él contenida no era clara, expresa y exigible. De igual manera, erró al exigir documentos adicionales para la conformación del título ejecutivo en contra del Municipio de Turbo, documentos que, por demás, no aportan nada adicional a la obligación determinada en la mencionada Resolución. Este actuar va en clara contravía de lo previsto en el artículo 11 del Código General del Proceso, el cual dispone que el juez tiene proscrito exigir formalidades innecesarias para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia de los particulares, constituyendo una hipótesis clara de exceso ritual manifiesto.

Como quiera que este yerro sustantivo en el que incurrió el Tribunal Administrativo accionado resultó relevante e incidió de manera directa en la decisión de confirmar la decisión de primera instancia de negar el mandamiento de pago solicitado por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia en contra del Municipio de Turbo, el derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia de mi mandante debe ser protegido, y, en consecuencia, se debe dejar sin efectos la providencia ataca mediante la presente acción de tutela.

VI. PETICIONES

Teniendo las consideraciones esgrimidas con anterioridad, solicito al H. Consejo de Estado que acceda a las siguientes pretensiones:

- 1- Se ampare el derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia del Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia, por las razones expuestas a lo largo de este escrito.
- 2- Que, como consecuencia de la anterior petición, deje sin efectos el auto proferido el 1 de septiembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual confirmó la decisión de primera instancia de negar el mandamiento de pago

solicitado por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia, dentro del proceso ejecutivo iniciado en contra del Municipio de Turbo, con radicado No. 2020-00045.

- 3- Que, como consecuencia de la petición anterior, se ordene al Tribunal Administrativo de Antioquia dictar una nueva decisión mediante la cual resuelva el recurso de apelación formulado por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia contra el auto que negó el mandamiento de pago en el marco del proceso ejecutivo contra el Municipio de Turbo con radicado No. 2020-00045, ajustada a derecho y atendiendo a los parámetros jurisprudenciales previstos por la Corte Constitucional en materia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

VII. PRUEBAS

Solicito amablemente al Consejo de Estado que decrete y tenga en cuenta los siguientes medios de prueba:

1. Recurso de apelación formulado por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia en julio de 2020 en contra del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral Del Circuito De Turbo, mediante el cual se negó el mandamiento de pago, dentro del proceso ejecutivo con Radicado No. 2020-00045.
2. Auto del 1 de septiembre de 2022 mediante el cual el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió el recurso de apelación formulado por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia en julio de 2020 en contra del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral Del Circuito De Turbo, mediante el cual se negó el mandamiento de pago, dentro del proceso ejecutivo con Radicado No. 2020-00045.
3. Se solicita al Consejo de Estado solicitarle al Juzgado Segundo Administrativo Oral Del Circuito De Turbo y al Tribunal Administrativo de Antioquia copia de la totalidad de las piezas procesales presentes en el proceso ejecutivo promovido por el Mandato de EPSS Liquidado de Comfenalco Antioquia en contra del Municipio de Turbo Antioquia, con Radicado No. 2020-00045.

VIII. JURAMENTO

De conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, manifiesto bajo la gravedad del juramento que, por los mismos hechos y derechos, no he presentado acción similar ante ninguna autoridad judicial.

IX. ANEXOS

1. Poder especial otorgado a mi favor.
2. Contrato de Mandato suscrito entre el Agente Especial Liquidador del Programa de EPS del Régimen Subsidiado de COMFENALCO ANTIOQUIA y la señora Verónica Barrera.
3. Documentos relacionados en el acápite de pruebas.

X. NOTIFICACIONES

La suscrita apoderada y mi mandante recibirán notificaciones en la Calle 97A No. 8-10, oficina 204 de la ciudad de Bogotá, y a los correos electrónicos: lhurtas@valbuenaabogados.com y procesos@valbuenaabogados.com.

Respetuosamente,



LAURA E. HUERTAS MONTERO

C.C. 1.010.209.600 de Bogotá D.C.

T.P. 275.553 del Consejo Superior de la Judicatura.