



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL.
Radicación: 18001-23-40-000-2022-00108-01
Demandante: ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco.
Tema: Cumplimiento del requisito de «haber utilizado los servicios de la E.S.E dentro del último año».

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve el recurso de apelación presentado por el municipio de Florencia, contra la sentencia del 2 de agosto del 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que declaró la nulidad de la elección de la demandada como representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco (en adelante hospital MHOO).

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y pretensiones

1. El señor Saúl Montero García, en su calidad de gerente del hospital MHOO, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contra el acto de elección¹ de la señora Dora Luz morales Ortiz, como representante de los usuarios en la junta directiva de dicha entidad de salud.

2. Elevó las siguientes pretensiones:

PRIMERA. Que se declare la nulidad del acto administrativo electoral de la señora DORA LUZ ORTIZ MORALES, identificada con la cédula de ciudadanía 41.927.327, expedida en Armenia como Representante de los Usuarios ante la JUNTA DIRECTIVA DE LA E.S.E. HOSPITAL MALVINAS HÉCTOR OROZCO OROZCO, cuya publicación debió realizarse el 06 de mayo de 2022 en la página

¹ Resolución 015 del 5 de mayo del 2022 suscrita por la Secretaría de Salud de Florencia.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

web de la Alcaldía de Florencia, de la E.S.E. y en la cartelera correspondiente de la Secretaría de Salud de Florencia, sin embargo, no se hizo.

SEGUNDO. Que en consecuencia, se excluya de la elección de Representante de los Usuarios ante la JUNTA DIRECTIVA DE LA E.S.E. HOSPITAL MALVINAS HÉCTOR OROZCO OROZCO a la señora DORA LUZ ORTÍZ MORALES (...) y, se adopten las demás declaraciones de Ley.

2. Fundamentos fácticos

3. La Secretaría Municipal de Florencia - Caquetá, por medio de la Resolución 008 del 28 de marzo del 2022, convocó a las alianzas o asociaciones de usuarios, para adelantar el proceso de elección del representante de los usuarios en la junta del hospital MHOO. Lo anterior, pues el periodo de la persona que ostentaba dicho cargo terminaría el 24 de abril del 2022.

4. En la mencionada resolución se establecieron, entre otros aspectos, los requisitos para ser candidato a representante de los usuarios en la junta de la entidad, en de los cuales se incluyó «haber utilizado los servicios de la ESE (...) dentro del último año». Así lo dispuso el artículo 3° del acto:

“ARTÍCULO TERCERO: Requisitos para ser candidato a la Junta Directiva de la E.S.E HOSPITAL MALVINAS HECTOR OROZCO OROZCO:

(...)

- Haber utilizado los servicios de la E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco dentro del último año. (Subraya la Sala).

5. Además, en el artículo 2° se fijó el siguiente cronograma para realizar la elección:

FECHA	ETAPA
4 al 11 de abril del 2022	Divulgación del proceso de convocatoria.
12 al 18 de abril del 2022 (hasta las 4:00 pm)	Inscripción de los candidatos en las instalaciones de la Secretaría de Salud
18 de abril del 2022 (de 4:00 a 6:00 pm)	Revisión de requisitos mínimos de los candidatos
19 de abril del 2022	Publicación de candidatos habilitados
20 de abril del 2022	Recepción de reclamaciones por parte de los aspirantes o candidatos no habilitados
21 de abril del 2022	Decisiones de fondo frente a las reclamaciones interpuestas por aspirantes o candidatos no habilitados
21 de abril del 2022	Asignación del número de tarjetón para los candidatos
26 de abril del 2022	Asamblea de elección (votaciones)



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

27 y 28 de abril del 2022	Decisiones de fondo frente a las reclamaciones interpuestas por los resultados de las votaciones
29 de abril del 2022	Pronunciamiento frente a las reclamaciones
2 de mayo del 2022	Publicación de resultados de la elección

6. El 18 de abril del 2022, la Secretaría de Salud Municipal de Florencia certificó que las señoras Gladis Lara y Dora Luz Ortiz Morales (demandada), fueron las únicas inscritas en la convocatoria y que cumplían con los requisitos establecidos en el artículo tercero citado anteriormente.

7. El 19 de abril del 2022, la secretaría publicó que ambas candidatas estaban habilitadas y mencionó que prescindiría de la etapa de reclamaciones, porque solo fueron inscritas ellas dos para aspirar al cargo.

8. El 25 de abril del 2022, la señora Gladis Lara presentó reclamación en la que pidió excluir la candidatura de Dora Luz Ortiz Morales, por considerar que no cumplía con el requisito de haber utilizado los servicios en el hospital dentro del año anterior a la inscripción de su candidatura.

9. Por medio de la Resolución 12 del 25 de abril del 2022, la Secretaría de Salud Municipal de Florencia decidió no atender la objeción presentada, porque fue extemporánea, ya que la fecha límite era el 20 de abril del 2022. Además, dispuso suspender el proceso de elección hasta que el hospital MHOO remitiera el listado de usuarios de la entidad para proceder a su validación. Esto lo hizo de oficio, al encontrar que faltaba esa información en el trámite.

10. Luego, con la Resolución 13 del 28 de abril del 2022, la Secretaría de Salud Municipal de Florencia reanudó el proceso de elección y continuó con la fase de votación, la cual se llevaría a cabo el 2 de mayo del 2022.

11. Además, señaló un nuevo calendario:

FECHA	ETAPA
3 y 4 de mayo del 2022	Recepción de reclamaciones interpuestas por los resultados de las votaciones
5 de mayo del 2022	Pronunciamiento sobre las reclamaciones interpuestas
6 de mayo del 2022	Publicación de los resultados de la elección

12. El 2 de mayo del 2022 se levantó el acta de escrutinios, en la que se consignaron los siguientes resultados (fl. 98 archivo 39 expediente digital):

- Sufragantes: 1073



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

- Votos candidato 1 (Gladis Lara): 264
- Votos candidato 2 (Dora Luz Ortiz Morales): 796
- Votos en blanco: 6
- Votos nulos: 7

13. El 4 de mayo del 2022, la señora Gladis Lara presentó otra reclamación, ante la Secretaría de Salud Municipal, en la que solicitó que se declarara que la señora Ortiz Morales:

- i) Está incurso en la causal de inhabilidad del artículo 71 de la Ley 1438 del 2011, por ser representante legal de una persona jurídica que presta servicios de salud.
- ii) No cumplió con el requisito de haber utilizado los servicios del Hospital MHO0 en el año anterior a la inscripción de su candidatura.
- iii) Está inhabilitada para hacer parte del proceso electoral, porque fue contratista en septiembre del 2022 del hospital MHO0.

14. En Resolución 15 del 5 de mayo del 2022 la secretaria de salud no atendió las objeciones propuestas, porque no hacían referencia a las irregularidades en el conteo de votos. Además, precisó que los reproches contra las candidatas debieron formularse hasta el 20 de abril del 2022, como fue consignado en el cronograma.

15. En ese mismo acto se dispuso «designar» a la señora Dora Ortiz Morales como representante de usuarios ante la junta directiva del Hospital MHO0, por haber obtenido la mayoría de votos.

3. Normas violadas

16. Para la parte actora, la elección demandada vulneró las siguientes normas: artículos 6, 13, 23, 29 y 209 de la Constitución Política; artículo 71 de la Ley 1438 del 2011 y la Resolución 008 del 28 de marzo del 2022 de la Secretaría de Salud Municipal de Florencia.

4. Concepto de la violación

17. A juicio del actor, debe declararse la nulidad del acto demandado, por incurrir en la causal de nulidad del artículo 275.5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), pues dispuso la elección de una persona que no cumple con los requisitos legales y, además, se encuentra inhabilitada. Agregó que el en trámite de la elección se vulneró el debido proceso y se desconocieron las garantías de audiencia y defensa.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

18. Sobre la **falta de requisitos de la elegida**, manifestó que incumplió con el artículo tercero de la convocatoria (Resolución 008 del 28 de marzo del 2022), porque no recibió atención en el hospital MHOO en el año anterior a las inscripciones. Precisó que obra un documento en el que consta que la demandada recibió atención en la institución el 18 de abril del 2022, pero a las 4:52 pm, es decir, después de cerrada la recepción de inscripciones, que finiquitaba a las 4:00 pm según la convocatoria.

19. Indicó que la falta del cumplimiento de dicho requisito es un vicio que permite declarar la nulidad del acto acusado. Además, mencionó que el hecho de haber elegido a una persona que no cumple con los requisitos deriva en una vulneración al derecho de igualdad (art. 13 Constitución Política).

20. Respecto de la **inhabilidad** en que incurre la demandada, mencionó que le aplica la establecida en el artículo 71 de la Ley 1438 del 2011², ya que es la representante legal de una institución que presta servicios de salud (Horizontes Fundación para el Amor y la Paz). Por tal motivo, no podía hacer parte de la junta directiva de una entidad del mismo sector.

21. Finalmente, sobre la **vulneración de los derechos al debido proceso, de audiencia y de defensa**, mencionó que la secretaría municipal decidió de manera arbitraria no tramitar las reclamaciones presentadas por la señora Gladis Lara.

22. Se refirió especialmente a la radicada el 4 de mayo del 2022, presentada dentro de los términos fijados en el nuevo cronograma establecido en la Resolución 13 del 28 de abril del 2022. Indicó que los reproches alegados debieron ser estudiados de fondo, pero la autoridad territorial omitió resolverlos.

23. Respecto de la reclamación que presentó el 25 de abril del 2022, mencionó que esta no debió ser rechazada por extemporánea, pues la misma secretaría, el 19 de abril del 2022, dispuso «arbitrariamente» prescindir de la etapa de alegaciones. Por tanto, consideró violatorio del debido proceso que se despache una reclamación por extemporánea, cuando el término para presentarla ni siquiera se surtió.

² ARTÍCULO 71. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Los miembros de las juntas directivas de las Empresas Sociales del Estado no podrán ser representante legal, miembros de los organismos directivos, directores, socios, o administradores de entidades del sector salud, ni tener participación en el capital de estas en forma directa o a través de su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil o participar a través de interpuesta persona, excepto alcaldes y gobernadores, siempre y cuando la vinculación de estos últimos a la entidad del sector salud obedezca a la participación del ente territorial al que representa. Esta inhabilidad regirá hasta por un año después de la dejación del cargo.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

5. Trámite inicial en primera instancia

5.1. Admisión de la demanda

24. Por auto del 21 de noviembre del 2022, el tribunal admitió la demanda y ordenó las notificaciones y comunicaciones respectivas.

6. Contestaciones de la demandada

6.1. Municipio de Florencia

25. Su apoderada judicial solicitó negar las pretensiones de la demanda, pues el proceso de elección adelantado cumplió con sus etapas legalmente.

26. Manifestó que la demandada sí cumplió con el requisito fijado en la convocatoria de haber recibido atención en el Hospital MHO, ya que su hoja de vida da cuenta que fue atendida en la institución el 18 de abril del 2022. Además, la secretaría certificó que reunía los requisitos para ser candidata a ocupar el cargo de representante de los usuarios en la institución.

27. Afirmó que la elegida no está inhabilitada, pues, aunque es representante legal de Horizontes Fundación para el Amor y la Paz, lo cierto es que esta organización no presta servicios de salud, sino que, de acuerdo con su objeto social, adelanta programas de carácter social a la comunidad, lo cual es distinto a ser una entidad prestadora de salud o ser un centro médico o asistencial.

28. Manifestó que la reclamación presentada por la señora Gladis Lara, del 25 de abril del 2022, fue extemporánea y precisó que la secretaría prescindió del trámite de objeciones, porque esta estaba consagrada para los candidatos no admitidos. Por eso, como solo se presentaron dos candidatas y ambas fueron admitidas, no había lugar a adelantar dicha etapa.

29. Por tanto, alegó que los reproches presentados por el actor no tienen la incidencia necesaria para declarar la nulidad del acto demandado.

30. Los anteriores argumentos fueron presentados dentro del título de la excepción de mérito que denominó «inexistencia de ilegalidad o irregularidad alguna en el proceso». Además, también solicitó la «innominada o genérica», para que, de así encontrarlo el juzgador, declarara cualquier otra excepción que se configurara en el asunto.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

7. Trámite posterior en primera instancia

31. Por medio de auto del 14 de marzo del 2023, el tribunal impartió el trámite de sentencia anticipada y decretó las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante; informó que una vez fueran allegados los documentos, expediría la providencia en la que se dispusiera el traslado para alegar de conclusión³ y fijó el litigio en los siguientes términos:

1. ¿La señora DORA LUZ ORTIZ MORALES cumplió con los requisitos exigidos en el numeral 3 de la Resolución No. 008 del 28 de marzo de 2022 “Por la cual se convoca a las alianzas o asociaciones de usuarios para la elección del representante ante la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado HOSPITAL MALVINAS HÉCTOR OROZCO OROZCO”?

1. ¿Se dio oportuna respuesta a las reclamaciones elevadas por la señora GLADIS LARA sobre el presunto incumplimiento de requisitos de la señora DORA LUZ ORTIZ MORALES, como candidata?

2. ¿Se encontraba la señora DORA LUZ ORTIZ MORALES inhabilitada para ejercer como Representante de los Usuarios ante la Junta Directiva de la E.S.E. HOSPITAL MALVINAS HÉCTOR OROZCO OROZCO?

4. ¿Son nulos los actos demandados?

32. Allegadas las pruebas decretadas, en providencia del 8 de junio del 2023, el tribunal corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que presentara su concepto.

33. Luego de dicha etapa, el *a quo*, en providencia del 14 de julio del 2023, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 213 del CPACA, ordenó requerir a la Secretaría de Salud Municipal de Florencia para que informara la fecha y hora en que la señora Dora Luz Ortiz Morales entregó el documento que acreditaba el cumplimiento del requisito de «haber utilizado los servicios de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco dentro del último año».

34. Como fundamento de lo anterior, expuso que es «extraño» que la secretaría hubiera considerado cumplida dicha exigencia, cuando la atención en el hospital recibida por la demandante data del 18 de abril del 2022 (4:52 pm); es decir, con posterioridad a la fecha y hora límite fijada para la entrega de los documentos para presentarse como candidata (18 de abril, a las 4:00 pm).

³ Se recalca que este auto fue objeto de aclaración por solicitud del municipio de Florencia, pues en la parte considerativa se consignó que daría 10 días a los sujetos procesales para que alegaran de conclusión. Por tanto, existía duda sobre cuál era el trámite que se le daría al asunto. Así, por medio de auto del 14 de marzo del 2022, el tribunal aclaró que el traslado para alegar se haría cuando reposaran todas las pruebas documentales decretadas.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

35. En respuesta al requerimiento, la secretaria allegó certificación de la anterior funcionaria, según la cual, las candidatas a representar a los usuarios en la junta directiva cumplieron con los requisitos exigidos en la convocatoria (archivo 69 expediente digital), sin precisar la fecha y hora de la recepción de los documentos.

8. Alegatos de conclusión

36. **El municipio de Florencia** reiteró los argumentos de la contestación de la demanda. Agregó que la reclamación que presentó la señora Gladis Lara el 4 de mayo del 2022, no se refirió a ninguna irregularidad en los escrutinios, por lo cual, no podía ser estudiada de conformidad con el cronograma, ya que, para ese momento, solo resultaban procedentes los reproches sobre ese tema.

37. Agregó que, según el artículo 155 de la Ley 100 de 1993, las entidades sin ánimo de lucro no fueron incluidas en el sector salud. Por tanto, no podía afirmarse que la fundación que representa la demandada sea una institución de ese ramo y, en consecuencia, no se configura la inhabilidad alegada.

38. **La parte demandante y el Ministerio Público** guardaron silencio.

9. Fallo de primera instancia

39. En sentencia del 2 de agosto del 2023, el Tribunal Administrativo del Caquetá accedió a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad del acto atacado.

40. Consideró que, del material obrante en el plenario, se desprende que la demandada incumplió el requisito fijado en la convocatoria, consistente en «haber utilizado los servicios de la E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco dentro del último año».

41. Precisó que, según la convocatoria, las personas que querían presentarse como **candidatos (no para ser elegidos)** para representar a los usuarios en la junta, debían acreditar el cumplimiento de los requisitos hasta las 4:00 pm del 18 de abril del 2022.

42. Así, puso de presente que la Secretaría de Salud Municipal de Florencia «faltó a la verdad» al haber certificado que la accionada cumplió con ese requisito, pues se tiene probado que el gerente del hospital certificó que no existen registros de prestaciones de servicios a Dora Luz Ortiz Morales, del 17 de abril del 2021 al 18 de abril del 2022 hasta las 4:00 pm. Esta última, fecha y hora límite para cumplir dicha exigencia, según el acto de convocatoria.

43. Precisó que la única prestación del servicio acreditada es la que recibió



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

en urgencias el 18 de abril del 2022, pero desde las 4:52 pm y hasta las 5:00 pm, es decir, luego de haberse vencido la fecha y la hora para acreditar el cumplimiento de la exigencia para postularse como candidata. Por eso, manifestó que «pareciera que se tratara de una atención médica premeditada o sobre advertida para lograr que la señora Dora Luz Ortiz cumpliera con el lleno de los requisitos».

44. Indicó que, para corroborar la información, solicitó a la Secretaría de Salud Municipal información de la fecha y hora en que la demandada aportó el documento de su atención médica. Ante ello, la mencionada entidad contestó, y aportó una certificación suscrita por la anterior secretaria, que da cuenta del cumplimiento de los requisitos y que esa es la única información que reposa en los archivos.

45. En atención a lo expuesto, el tribunal encontró que la elección debía anularse, porque la demandada incumplió con la exigencia mencionada. Además, ordenó remitir copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue las posibles conductas disciplinarias en las que pudo incurrir la secretaria de salud que acreditó el cumplimiento de esta exigencia.

46. Sobre las presuntas irregularidades en el trámite de las reclamaciones, el tribunal encontró que, en efecto, la que presentó la señora Gladis Lara el 25 de abril del 2022 fue extemporánea, ya que en el cronograma se estableció como fecha límite para ello el 20 del mismo mes y año. Lo anterior a pesar de que la secretaria hubiera prescindido de dicha etapa el 19 de abril, pues, de todas maneras, ello se hizo el día antes que venciera el término para presentar reclamaciones (20 de abril), por lo que no hubo vulneración del derecho de defensa.

47. Ahora bien, sobre la reclamación presentada el 4 de mayo del 2022, el tribunal puso de presente que, aunque para la fecha de la presentación de la reclamación, en los términos de la convocatoria, sólo era permitido alegar aspectos relacionados con los resultados de las votaciones, la secretaria de salud vulneró el debido proceso, porque no incluyó la posibilidad a las candidatas inscritas y habilitadas para presentar reclamaciones, ya que esto solo se permitió a los no habilitados.

48. Por tal motivo, la estudió de fondo y concluyó que la demandada no incurrió en la inhabilidad del artículo 71 de la Ley 1438 del 2011, porque la actividad de la fundación de la cual es representante la accionada no está directamente relacionada con el servicio de salud, como da cuenta el certificado de existencia y representación de dicha organización.

49. Por último, precisó que no estudiaría la inhabilidad por haber sido contratista de la entidad, ya que no hizo parte de los cargos de la demanda.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

50. Así las cosas, declaró la nulidad de la elección demandada y ordenó que se adelante nuevamente el proceso de elección del representante de los usuarios del hospital.

10. Recurso de apelación

51. El municipio de Florencia, por medio de representante, se opuso al fallo del tribunal. Indicó que, de la hoja de vida de la demandada⁴ que obra en el plenario, así como de su historia clínica, se puede observar que ella recibió atención en el hospital MHO0 el 18 de abril de 2022, a las 4:52 pm. Por tanto, cumplió con los requisitos para ser elegida como representante de los usuarios en la junta directiva de la institución.

52. En ese orden, reprochó que se hubiera tenido en cuenta únicamente el certificado expedido por el Gerente General del hospital, que es demandante en este proceso.

53. Puso de presente que la señora Gladis Lara presentó reclamación el 4 de mayo del 2022, pero que esta no se refirió en ningún momento a la votación obtenida por las candidatas. Así, afirmó que ese fue el motivo por el cual, por medio de la Resolución 015 del 5 de mayo del 2022, no se atendieron sus manifestaciones, ya que se refirieron a la etapa de inscripción y publicación de candidatos y no a los resultados del escrutinio.

54. Añadió en este punto, que a las candidatas no les fue vulnerado el derecho a la igualdad, pues les fueron concedidas las mismas oportunidades para presentar las reclamaciones.

55. Finalmente, reprochó que el tribunal no se hubiera pronunciado sobre las excepciones de mérito propuestas en la contestación de la demanda, lo cual vulnera el derecho al debido proceso. Agregó que tampoco analizó la causal de nulidad contenida en el artículo 275 del CPACA aplicable al caso.

11. Concesión de los recursos

56. El 4 de octubre del 2023, la magistrada del tribunal concedió el recurso de apelación presentado contra el fallo de primer grado.

⁴ Se pone de presente que la apoderada manifestó que aportaba la hoja de vida en el escrito de apelación. Sin embargo, no se observa que junto al recurso se hubiera aportado ese documento.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

12. Trámite en segunda instancia

57. El 11 de octubre del 2023⁵, el despacho admitió la apelación. Además, se ordenaron los traslados de ley.

13. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

58. No existió pronunciamiento de las partes.

59. La **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado**⁶ consideró que debe confirmarse la sentencia de primera instancia, pues de las pruebas que obran en el plenario, se concluye que la demandada no acreditó el requisito de haber recibido atención en el hospital MHOO, a pesar de que tuvo un año para el cumplimiento de dicha exigencia.

60. Ello es así, pues no obra otro medio de convicción que concluya algo diferente a que la señora Ortiz Morales recibió atención en la institución el 28 de abril del 2022 a las 4:52 p.m., es decir, con posterioridad al lapso fijado en la convocatoria para cumplir dicho requisito.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

61. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 y el literal b) del artículo 152.7 literal c) del CPACA⁷ y conforme al reglamento de la Corporación, contenido en el Acuerdo 080 de 2019, esta Sección es competente para conocer este asunto en segunda instancia.

⁵ Índice 6 Samai.

⁶ Índice 13 Samai.

⁷ Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.

(...)

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:

(...)

c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado.

En este caso, se trata de la elección de un miembro de junta directiva de una entidad del orden municipal (Florencia), de conformidad con el Acuerdo 023 del 10 de agosto del 2000 del Concejo Municipal de Florencia que creó dicha entidad.

Además, Florencia es la capital del departamento de Caquetá.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

62. Ello es así, pues se trata de la apelación interpuesta contra el fallo proferido en primera instancia por un tribunal administrativo y es la Sección Quinta, en este caso, quien debe conocer del asunto, porque se refiere a la sentencia que accedió a las pretensiones de nulidad electoral contra el acto por medio del cual se declaró la elección de la demandada como representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Héctor Orozco Orozco (art. 13 del reglamento de la Corporación).

2. Acto demandado

63. Corresponde al contenido de la Resolución 015 del 5 de mayo del 2022 suscrita por la Secretaría de Salud de Florencia, por la cual se eligió a la demandada como representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Héctor Orozco Orozco.

3. Problema jurídico

64. A partir de los fundamentos del recurso de apelación expuestos para controvertir el fallo del *a quo*, se debe resolver si Dora Luz Ortiz Morales cumplió con el requisito de haber recibido atención en el hospital MHOO en el año anterior a la fecha para presentarse como candidata para ser representante de los usuarios ante la junta directiva de la mencionada institución de salud.

65. Además, se analizará si, conforme lo afirmó el municipio recurrente, la providencia atacada debe ser revocada porque el tribunal no se pronunció sobre las excepciones de mérito propuestas por el municipio de Florencia y por no haberse hecho ninguna alusión a la causal de nulidad invocada, de conformidad con el artículo 275 del CPACA.

66. Se precisa que el municipio recurrente, al referirse a la reclamación de 4 de mayo de 2022, expuso que en esa etapa solo había lugar a elevar reparos por el resultado de las votaciones, aspecto sobre el cual Tribunal se pronunció en ese sentido al considerar que «dicha oportunidad era para alegar las objeciones que suscitaban por los resultados del proceso de votación, mas no sobre otros aspectos». De este modo, no se observa que la alzada cuestione el argumento del tribunal bajo el cual amparó el debido proceso.

67. En este punto se pone de presente que el municipio, al presentar el recurso de apelación, indicó que, en el proceso de elección, la reclamación del 4 de mayo del 2022 presentada por la señora Gladis Lara, no se tramitó porque no hizo referencia a los resultados de las votaciones, como se había dispuesto en la convocatoria. Además, mencionó que no se vulneró el derecho a la igualdad, porque los participantes tuvieron la posibilidad de presentar objeciones al proceso de elección.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

68. Al respecto, el tribunal refirió que, aunque era cierto que en ese momento solo se podía reclamar por resultados en las votaciones, no debía olvidarse que en el trámite de la elección no se había permitido a las candidatas habilitadas presentar objeciones, por lo que consideró que se había vulnerado el debido proceso y por tanto, analizó de fondo dicha reclamación. Se ponen de presente las razones expuestas en el fallo de primera instancia:

En efecto, tal como lo señaló la Secretaría de Educación en la resolución precitada, dicha oportunidad era para alegar las objeciones que suscitaban por los resultados del proceso de votación, más no sobre otros aspectos, cuyas etapas para objeciones ya habían sido agotadas.
(...)

Sin embargo, no se pierde de vista, que en el cronograma inicial y su modificación no se dio la oportunidad a las candidatas inscritas habilitadas de presentar objeciones frente a las requisitos habilitantes e inhabilidades que se llegaren a probar durante el trámite electoral respecto de los demás candidatos suscritos, ya que dicha oportunidad solo se dio a favor de los candidatos y/o aspirantes no habilitados, siendo que las señoras Gladis Lara y Dora Luz Ortiz Morales, fueron las dos personas inscritas en la convocatoria para la elección del representante de los usuarios ante la Junta Directiva dentro de la oportunidad para ello, y las únicas inscritas que presuntamente cumplían los requisitos previstos en la Resolución 008 de 2022, es decir, las únicas habilitadas.

Luego de todo lo expuesto, considera esta Corporación que la Secretaría de Salud Municipal vulneró el debido proceso de los participantes del proceso electoral de representantes de los usuarios ante la Junta Directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco, al cercenarle a las candidatas “habilitadas” la posibilidad de presentar reclamaciones u objeciones frente al cumplimiento de requisitos habilitantes y las inhabilidades alegadas en el trámite.

69. Bajo ese entendido, la Sala advierte que el municipio recurrente no está atacando las razones que dio el tribunal para analizar la reclamación del 4 de mayo del 2022, pues no existe un reproche concreto al respecto, sobre todo respecto de la conclusión de la vulneración del debido proceso.

70. Así, se destaca que la entidad menciona en el recurso que la objeción presentada por la señora Gladis Lara no fue analizada porque según las reglas de la convocatoria, esto no era posible, ya que esta debió presentarse por irregularidades en el escrutinio - lo cual no fue objetado por el tribunal-, y consideró que ello no vulneró el derecho a la igualdad, es decir, refiere a una garantía diferente a la protegida en primera instancia.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

71. Con todo, se concluye que el reparo del municipio recurrente sobre el trámite de la reclamación del 4 de mayo del 2022 de la señora Gladis Lara ataca las razones de la demanda en cuanto consideró que esta sí debió estudiarse, pero no las razones del tribunal cuando decidió estudiarla de fondo por vulneración del debido proceso, aspecto sobre el cual la entidad territorial no hizo referencia a ningún reproche en la apelación.

4. Caso concreto

72. La Sala anticipa que confirmará la sentencia del tribunal, porque de las pruebas que obran en el plenario, se advierte que la señora Dora Luz Ortiz Morales incumplió con el requisito de «haber utilizado los servicios de la E.S.E. (...) dentro del último año», para ser representante de los usuarios en la junta directiva del hospital MHO0.

73. Para lo que resulta relevante con miras a decidir el recurso de apelación, la Sala encuentra que en el expediente obran las siguientes pruebas documentales:

- Resolución 008 del 28 de marzo del 2022, por la cual la Secretaría de Salud de Florencia convocó a las alianzas o asociaciones de usuarios, para adelantar el proceso de elección del representante de los usuarios en la junta del hospital MHO0.
- La hoja de vida de la demandada, en donde se puede ver que existe un documento de su historia clínica en el hospital MHO0 que contiene la siguiente información, la cual fue transcrita por el tribunal (fl. 52 archivo 49 exp digital):

“DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL PACIENTE FECHA ATENCIÓN DE CONSULTA lunes, **18/abril/2022 - 04:52:45 pm**
FECHA CIERRE DE CONSULTA lunes, **18/abril/2022 - 05:00:40 pm**

Nombres y Apellidos: DORA LUZ ORTIZ MORALES
(...)

- Certificado suscrito por el gerente del hospital, en el cual informó que la demandada solo recibió atención en la institución el 18 de abril del 2022 a las 4:52 pm (fl. 33 archivo 3 exp digital).
- Documento del 18 de abril del 2022 en el cual la Secretaría de Salud que adelantó el proceso de elección, informó que la demandada cumplió con los requisitos para ser candidata (fl. 60 archivo 48 exp digital).
- La Secretaría de Salud, al haber sido requerida por el tribunal para que informara si al momento de analizar las hojas de vida de las aspirantes



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

al cargo, ya se encontraba dentro de los documentos la constancia de la atención que recibió la demandada en el hospital a las 4:52 pm, se limitó a mencionar que la anterior secretaria informó que solo se presentaron las señoras Gladis Lara y Dora Luz Ortiz Morales, sin dar información adicional.

4.1. Análisis de las pruebas en el caso concreto

74. Según la resolución de convocatoria, uno de los requisitos para ser candidato al cargo de representante de los usuarios ante la junta directiva del hospital MHO0, era el siguiente:

“ARTÍCULO TERCERO: Requisitos para ser candidato a la Junta Directiva de la E.S.E HOSPITAL MALVINAS HECTOR OROZCO OROZCO:

(...)

- Haber utilizado los servicios de la E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco dentro del último año. (Resalta la Sala).

75. De conformidad con el cronograma fijado para acreditar ese requisito, se tiene que en el mismo acto de convocatoria se dijo que las inscripciones como candidato se harían desde el 12 al 18 de abril **hasta las 4:00 PM**.

76. Sobre el punto, la Sala comparte la conclusión del tribunal cuando afirmó que, según la convocatoria, las personas que querían postularse como **candidatos (no para ser elegidos)** para representar a los usuarios en la junta, debían acreditar el cumplimiento de los requisitos hasta las 4:00 pm del 18 de abril del 2022, fecha límite para cumplir con las exigencias de la convocatoria. Lo anterior va de la mano con la primera parte del artículo tercio, cuando habla de «**requisitos para ser candidato**». Así, el año al que se refiere la norma transcurrió desde el 18 de abril del 2021 al 18 de abril del 2022.

77. En la misma resolución se dispuso que el análisis del cumplimiento de los requisitos se llevaría a cabo el 18 de abril del 2022 **desde las 4:00 hasta las 6:00 pm**.

78. En ese orden, en el expediente obra la historia clínica de la demandada en el hospital, que da cuenta que ella recibió atención el **18 de abril del 2022 a las 4:52 pm**, información que coincide plenamente con la certificación expedida por el gerente del hospital, ahora demandante de este proceso. Se pone de presente que el municipio recurrente también alude a esa fecha y a esa hora para que la demandada pudiera cumplir con la exigencia para ser candidata.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

79. Bajo ese entendido, es evidente, tal como lo concluyó el tribunal, que, observados los tiempos fijados por la convocatoria, aflora sin ninguna duda que la demandada, para el momento de cierre de la inscripción, esto es, el 18 de abril de 2022 a las 04:00 pm, no acreditó los requisitos legales para presentarse a la convocatoria.

80. Se pone de presente que la representante del municipio de Florencia alega que la señora Ortiz Morales sí acreditó dicho requisito, pero se refiere a la atención recibida el 18 de abril del 2022 a las 4:52 pm mencionada, lo que, de conformidad con los plazos, fechas y tiempos de la convocatoria, permite concluir que el requisito de haber utilizado los servicios del hospital no se configuró en los tiempos de la convocatoria, y fue allegado de manera extemporánea al trámite de la elección.

81. Ahora, aunque la representante del municipio de Florencia alega que el tribunal solo tuvo en cuenta la certificación dictada por el gerente del hospital (demandante), lo cierto es que esa información coincide con su reproche, en cuanto a que, según la hoja de vida de la demandada que obra en el plenario, la señora Ortiz Morales recibió atención en el hospital el 18 de abril del 2022 a las 4:52 pm, momento para el cual ya se había vencido el plazo para acreditar los requisitos para ser candidata, aspecto este último (hora en la que finalizó el plazo para la inscripción de los candidatos) frente al cual el recurrente no propuso reparo alguno.

82. Entonces, concluye la Sala que el incumplimiento del requisito mencionado se soporta no solo en la certificación del gerente del hospital, sino también en los anexos que reposan en la hoja de vida de la señora Ortiz Morales aportados, al proceso de elección y que no fueron desconocidos por la parte demandada en el proceso. Además, se recalca que la Secretaría de Salud municipal, al ser requerida por el tribunal para que informara el momento en el que la demandada presentó el documento para acreditar la exigencia, no ofreció información que refutara que la hora de atención en el hospital MHOO fue el 18 de abril del 2022 a las 4:52 pm.

83. Bajo esa óptica, es evidente que la demandada incumplió el requisito mencionado, pues no existen otros medios de convicción que desvirtúen esa situación.

84. Por tanto, la Sala confirmará la decisión del tribunal en cuanto concluyó que la demandada no acreditó el requisito de «haber utilizado los servicios de la E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco dentro del último año», junto con el envío de copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la presunta comisión de faltas disciplinarias a la secretaria que adelantó el proceso de elección.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

85. La entidad recurrente manifestó, además, que no fueron atendidas las excepciones de mérito que propuso en la contestación. Sin embargo, debe ponerse de presente que, según el artículo 187 del CPACA, «en la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas».

86. Así, al revisar el contenido los medios exceptivos propuestos por la demandada, que fueron denominados «inexistencia de ilegalidad o irregularidad alguna en el proceso» e «innominada y genérica» se tiene que, dentro de su desarrollo, el municipio alegó de fondo el cumplimiento de los requisitos por parte de la demandada y que no había existido irregularidades en el trámite de la elección.

87. En ese orden, el fallo del *a quo* analizó el cumplimiento del requisito al que se ha hecho mención, lo que implica que atendió los argumentos presentados por el municipio.

88. No sobra mencionar que en el auto del tribunal que fijó el litigio, hizo alusión a las excepciones de mérito propuestas por el municipio, que comprendían los argumentos de fondo que presentó en la contestación. Por tanto, la Sala no advierte que estos medios de defensa hayan sido desatendidos por el fallador de primer grado, y, por el contrario, se probó la ilegalidad de la elección.

89. Finalmente, en cuanto a la omisión del tribunal de no haberse pronunciado sobre la causal de nulidad aplicable en este caso, de conformidad con el artículo 275 del CPACA, se debe poner de presente que el demandante, en el escrito inicial, encausó sus pretensiones en el numeral 5° de este artículo, que corresponde a «que se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos (...) o que se hallen incursas en causales de inhabilidad».

90. En ese orden, fue bajo esa óptica que el municipio presentó su defensa, y alegó que la demandada sí acreditó las exigencias para ocupar el cargo, a lo cual, el tribunal fijó el litigio, para determinar si el acto debía ser declarado nulo por el presunto incumplimiento de la demandada de los requisitos para ocupar la posición de representante de los usuarios y, además, por estar presuntamente inhabilitada. Con base en esa precisión, el juzgador de primera instancia dictó la sentencia, en la que se analizaron esos temas.

91. Esto permite concluir que el tribunal hizo un estudio de la causal de inhabilidad mencionada que fue propuesta en la demanda, de lo cual concluyó que como la demandada no acreditó las exigencias para ser candidata en la elección demandada, existía mérito para declarar la nulidad del acto acusado. Por tanto, tampoco se advierte ninguna irregularidad por este aspecto.



Demandante: E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Demandada: Dora Luz Ortiz Morales, representante de los usuarios ante la junta directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco
Radicado: 18001-23-40-000-2022-00108-01

5. Conclusión

92. Por lo explicado, la Sala concluye que la demandada no cumplió con el requisito de «Haber utilizado los servicios de la E.S.E Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco dentro del último año», según lo dispuso el artículo 3° de la Resolución 008 del 28 de marzo del 2022, acto de convocatoria de la elección acusada.

93. Así las cosas, se confirmará la sentencia del 2 de agosto del 2023, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo del Caquetá declaró la nulidad del acto de elección de la señora Dora Luz Ortiz Morales como representante de los usuarios ante la Junta Directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco, junto con las demás órdenes que impartió.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA:

PRIMERO: Confirmar la sentencia del 2 de agosto del 2023, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Caquetá declaró la nulidad del acto de elección de la señora Dora Luz Ortiz Morales como representante de los usuarios ante la Junta Directiva de la ESE Hospital Malvinas Héctor Orozco Orozco, conforme con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta decisión, **devolver** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>