

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia: Exp. No. 25000234100020190056800**

**Demandante: INDUSTRIAL AGRARIA LA PALMA LTDA, INDUPALMA LTDA.**

**Demandado: MINISTERIO DEL TRABAJO**

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto: Ordena remitir por competencia.**

**SISTEMA ORAL**

**Antecedentes**

Por escrito de 25 de junio de 2019 la sociedad INDUPALMA LTDA., por intermedio de apoderado, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en contra del Ministerio de Trabajo, en la que se formularon las siguientes pretensiones.

**1. PRETENSIONES PRINCIPALES**

**1.1. PRETENSIONES RELATIVAS AL DECAIMIENTO Y A LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

**PRIMERA:** Que se declare que no son aplicables a INDUPALMA la parte motiva y los artículos primero, vigésimo noveno y concordantes de la Resolución 4259 del 27 de octubre de 2017, de la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo Unidad de Investigaciones Especiales del Ministerio del Trabajo, que impuso una multa a la empresa, porque ese acto administrativo vulnera hoy los artículos 29, 201, 209, 229, 237 y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política; vulnera el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, y los artículos 189 e inciso primero del artículo 91 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Y que, en consecuencia, tampoco son aplicables hoy a INDUPALMA:

A.-La Resolución 4793 del 1 de noviembre de 2018, de la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo Unidad de Investigaciones Especiales del Ministerio, que resolvió el recurso de reposición de INDUPALMA contra la Resolución 4259 de octubre de 2017,

B.- La Resolución No. 5182 del 22 de noviembre de 2018, del Coordinador del Grupo de Trabajo Interno Unidad de Investigaciones Especiales del Ministerio, que resuelve el recurso de reposición de las diferentes Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades por Acciones Simplificada contra la Resolución 4259 de octubre de 2017,

C.-La Resolución 5345 del 28 de noviembre de 2018, del Director de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio, en tanto resolvió el recurso de apelación interpuesto por INDUPALMA, contra la Resolución 4259 de octubre de 2017.

**SEGUNDA:** Que, en subsidio de la declaración anterior, declare la nulidad de:

A.-El ARTÍCULO PRIMERO de la Resolución 4259 del 27 de octubre de 2017, de la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo Unidad de Investigaciones Especiales del Ministerio del Trabajo, mediante la cual se impone una multa a INDUPALMA; así como el ARTÍCULO VIGÉSIMO NOVENO de la misma Resolución y los considerandos motivos de la misma en cuanto se refieren a INDUPALMA.

B.-La Resolución 4793 del 1 de noviembre de 2018, de la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo Unidad de Investigaciones Especiales del Ministerio, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por INDUPALMA contra la Resolución 4259 y confirmó la sanción impuesta en esta Resolución a INDUPALMA.

C.-La Resolución No. 5182 del 22 de noviembre de 2018, del Coordinador del Grupo de Trabajo Interno Unidad de Investigaciones Especiales del Ministerio, que resolvió el recurso de reposición de las diferentes Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades por Acciones Simplificada contra la Resolución 4259 de octubre de 2017, y confirmó la sanción impuesta en esta Resolución a INDUPALMA y a las Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades por Acciones Simplificadas.

D.-La Resolución 5345 del 28 de noviembre de 2018, del Director de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio, en cuanto resolvió el recurso de apelación interpuesto por INDUPALMA contra la Resolución 4259 y la confirmó reduciendo el monto de la multa.

En subsidio de la PRETENSIÓN SEGUNDA, solicito que se declare la nulidad parcial de las resoluciones 4259, 4793, 5345, en lo que tiene que ver con el monto de la sanción impuesta a INDUPALMA, y se ordene en cambio reducir la multa impuesta a INDUPALMA a la suma que el Tribunal estime legal, en atención a los criterios legales y reglamentarios, y los fundamentos de hecho y de derecho probados.

(Imagen tomada del medio magnético allegado con la demanda).

### Consideraciones de la Sala

Anticipa la Sala que el presente medio de control será remitido por competencia al Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones que se pasan a exponer.

El artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

*"Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:*

*(...)*

*8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.*

*(...)." (Subrayado y negritas fuera del texto).*

Por regla general, para los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho la competencia se determina por el lugar donde se expidió el acto o el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad enjuiciada tenga oficinas en ese lugar; sin embargo, el legislador estableció que **para los casos de imposición de sanciones se determina por el lugar donde se realizó la conducta que la originó.**

De la lectura de la demanda y de sus anexos, se observa que el Ministerio de Trabajo, sancionó a la sociedad INDUPALMA LTDA. con multa de 4.000 SMLMV por infracción del artículo 2 del Decreto 2025 de 2011 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, esto es, por la contratación de procesos o actividades misionales permanentes a través de cooperativas; dicha sanción, según se observa en el acto administrativo que resolvió la investigación administrativa (Resolución No. 4259 del 27 de octubre de 2017), se impuso a raíz de hechos ocurridos en el Departamento del Cesar

Por lo tanto, se declarará que esta Sección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer del presente asunto; en consecuencia, de conformidad con el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, se ordenará enviar el presente proceso al Tribunal Administrativo del Cesar, para lo de su competencia, por el factor territorial y por la cuantía estimada por la parte demandante.

<sup>1</sup> "Artículo 168. Falta de jurisdicción o de competencia. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión."

**Decisión**

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR** que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer sobre el presente asunto.

**SEGUNDO.- REMITIR**, por competencia, el expediente, al Tribunal Administrativo del Cesar (Reparto), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión realizada en la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 25000234100020180118100**  
**Demandante: CODENSA S.A. ESP**  
**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**  
**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto: Rechaza demanda**  
**SISTEMA ORAL**

Dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la sociedad CODENSA S.A., actuando a través de apoderado, presentó demanda el 18 de diciembre de 2018, solicitando la nulidad de las resoluciones Nos. SSPD 20172400172775 del 28 de septiembre de 2017, por medio de la cual se impuso una sanción; y SSPD 20182400105125 del 16 de agosto de 2018, que resolvió el recurso de reposición, ambas expedidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Mediante auto de 30 de mayo de 2019, se inadmitió la demanda, por cuanto se encontró la siguiente falencia:

*"No se acompaña poder especial conferido al abogado Jorge Manuel Lagos Báez, como lo dispone el artículo 74 del C.G.P., en tal sentido, deberá allegar el mandato especial en el que el asunto de que se trata deberá determinarse e identificarse claramente."*

Vencido el término otorgado en el auto inadmisorio, el apoderado de la parte actora allegó un escrito con el cual pretende subsanar la demanda (Fl. 431 a 451).

**Consideraciones**

Una vez analizada la demanda, la Sala rechazará la misma por las razones que a continuación se expresan.

En el auto por medio del cual se inadmitió la demanda, se le indicó a la parte actora que debía allegar poder especial, conforme a la disposición del artículo 74 del Código General del Proceso.

Revisado el escrito de subsanación, se observa que la parte actora no subsanó la falencia por cuanto el apoderado de la parte actora indica que para subsanar la demanda allega el Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad Codensa S.A. E.S.P., en el que el abogado Jorge Manuel Lagos Báez aparece como Representante Legal para asuntos Judiciales y Administrativos de dicha sociedad.

Así mismo, indica que *"en concordancia con lo establecido en el artículo 75 del C.G.P. donde se determina que todos los Representantes Legales que se encuentren inscritos en el Certificado de Existencia y Representación Legal de una persona jurídica como es el caso de la sociedad CODENSA S.A. E.S.P., tendrán poder y podrán actuar de forma directa en cualquier proceso donde la persona jurídica sea parte."*

Con el fin de analizar los argumentos de la parte actora, se transcribe el contenido del artículo 75 del Código General del Proceso:

**ARTÍCULO 75. DESIGNACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE APODERADOS.** *Podrá conferirse poder a uno o varios abogados.*

***Igualmente podrá otorgarse poder a una persona jurídica cuyo objeto social principal sea la prestación de servicios jurídicos. En este evento, podrá actuar en el proceso cualquier profesional del derecho inscrito en su certificado de existencia y representación legal. Lo anterior, sin perjuicio de que la persona jurídica pueda otorgar o sustituir el poder a otros abogados ajenos a la firma. Las Cámaras de Comercio deberán proceder al registro de que trata este inciso.***

*En ningún caso podrá actuar simultáneamente más de un apoderado judicial de una misma persona.*

*El poder especial para un proceso prevalece sobre el general conferido por la misma parte.*

*Si se trata de procesos acumulados y una parte tiene en ellos distintos apoderados, continuará con dicho carácter el que ejercía el poder en el proceso más antiguo, mientras el poderdante no disponga otra cosa.*

*Podrá sustituirse el poder siempre que no esté prohibido expresamente.*

*El poder conferido por escritura pública, puede sustituirse para un negocio determinado, por medio de memorial.*

*Quien sustituya un poder podrá reasumirlo en cualquier momento, con lo cual quedará revocada la sustitución.”.*

(Destacado de la Sala).

Contrario a lo afirmado por la parte actora, la norma anteriormente transcrita no dispone que *“todos los Representantes Legales que se encuentren inscritos en el Certificado de Existencia y Representación Legal de una persona jurídica como es el caso de la sociedad CODENSA S.A. E.S.P., tendrán poder y podrán actuar de forma directa en cualquier proceso donde la persona jurídica sea parte”*, pues, la norma hace alusión **a las personas jurídicas que tengan como objeto la prestación de servicios jurídicos, que no es el caso de CODENSA S.A. E.S.P.**, ya que conforme al Certificado de Existencia y Representación de la demandante, se observa que su objeto social es la distribución y comercialización de energía eléctrica, así como la ejecución de todas las actividades afines, conexas, complementarias y relacionadas con la distribución y comercialización de energía.

En tal sentido, el argumento de la parte actora no es válido para subsanar la demanda, pues de conformidad con el artículo 74 del Código General del proceso, *“el poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.”.*

Por lo tanto, la parte actora debía subsanar la demanda allegando un poder especial, en el que los asuntos, es decir, el medio de control y los actos demandados, estuvieran determinados e identificados. En tal sentido, no se tendrá por subsanada tal falencia.

Conforme a lo expuesto, se tendrá por no subsanada la demanda que

presentó CODENSA S.A. E.S.P., y en concordancia con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 169 del C.P.A.C.A., se rechazará.

### Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE**, por no haber sido subsanada, la demanda presentada por CODENSA S.A. ESP

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente y devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO N°:** 11001-33-34-003-2016-00278-01  
**DEMANDANTE:** LARS COURRIER S.A.  
**DEMANDADO:** U.A.E. DIRECCIÓN DE ADUANAS NACIONALES  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

---

**Asunto: Ordena correr traslado para alegar de conclusión**

Como quiera que el Despacho considera innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento de que trata el numeral 4º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, córrase traslado a las partes para presentar escrito de alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días, contados a partir del día hábil siguiente a la notificación de la presente providencia.

Vencido el término anterior, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente, para la presentación del respectivo concepto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de Agosto de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-24-000-2017 00320-00  
**DEMANDANTE:** MIGUEL ÁNGEL MUÑOZ GARCÍA  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA  
**MEDIO DE CONTROL:** ACCIÓN POPULAR

---

**Asunto:** Niega solicitud de la apoderada de la entidad demandada

La apoderada de la FUNDACIÓN HOSPITAL SAN CARLOS mediante escrito radicado el de fecha quince (15) de febrero de 2018, (folio 452 del cdo. ppal), presentó queja respecto de la notificación a las partes de la sentencia de fecha 16 de noviembre de 2017.

El Despacho mediante providencia del siete (7) de junio de 2019 solicitó a la Secretaria de la Sección, información sobre lo indicado por la apoderada de la entidad demanda en el citado escrito.

La Secretaria de la Sección Primera de la Corporación en el informe que antecede indica: *"El día 16 de noviembre de 2017, se profirió por la Magistrada Ponente sentencia de primera instancia, la cual fue debidamente notificada a las partes mediante edicto que se fijó el 20 de noviembre de 2017 en la cartelera de la Sección la cual se encuentra ubicada en un lugar visible al público y de acceso a los usuarios del servicio de la administración de justicia, edicto que posteriormente fue desfijado el 22 de noviembre de 2017 y cuyo original reposa en los copiadore de la Secretaria y del cual obra ejemplar en el expediente visible a folio 438 del expediente"*.

PROCESO No.: 25000-23-24-000-2012-00320-00-00  
MEDIO DE CONTROL ACCIÓN POPULAR  
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL MUÑOZ GARCÍA  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
ASUNTO: SOLICITA INFORME Y RECONOCE PERSONERÍA

De conformidad con lo informado por la Secretaria de la Sección, y revisado el expediente, el Despacho advierte que el fallo de primera instancia proferido en el presente asunto, de fecha 16 de noviembre de 2017 (folio 413 del cdo. ppal), fue notificado mediante edicto que obra al folio 438 del expediente, información que encuentra registrada en las actuaciones de la página web de la Rama Judicial, por lo tanto, no hay lugar a iniciar los correctivos aludidos por la apoderada de la entidad demandada.

En firme, esta providencia continúese con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUB-SECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>Expediente No.</b>	<b>25000 23 41 000 2017 01591 00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>IPS FUNDACION COMUNIDAD VIDA</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN Y OTRO</b>
<b>Medio de Control</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho Sistema oral</b>

---

**Asunto: Remite a la justicia ordinaria**

1) La sociedad IPS FUNDACIÓN COMUNIDAD VIDA, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) presentó demanda contra la SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN y la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, con el propósito de obtener las siguiente declaraciones:

*"1. Que es nula resolución 1960 de 2017 expedida por la agente especial liquidadora de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, medida la cual se califica y gradúa el crédito reclamado por la IPS FUNDACIÓN COMUNIDAD VIVA, acreencia con el No. 1003.*

*2. Que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la agente especial liquidadora de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, que califique y gradúe el crédito reclamado por la IPS FUNDACIÓN COMUNIDAD VIVA, acreencia identificada con el No. 1003, reconociendo el valor de DOS MIL SETECIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MCTE (\$2.739.466.335.00).*

*3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN pagar el*

*valor reconocido de acuerdo a las reglas de los procesos liquidatorios, preservando e derecho a la igualdad de mi poderdante como IPS".  
(...)"*.

2) El Despacho de la Magistrada Sustanciadora mediante auto de fecha once (11) de Enero de 2018, (folio 118 cdo ppal), concedió a la parte demandante el término de diez (10) día, para que subsanara la demanda.

**Para resolver se CONSIDERA:**

El artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del proceso, señala:

**"Artículo 622.**

*Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:*

*"4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos".*

En el presente asunto, la entidad demandante solicita el reconocimiento y pago de la suma de \$2.739.466.335.00, por concepto de las acreencias contenidas en las facturas presentadas a SALUDCOOP E.P.S. O.C. en liquidación, por la **prestación del servicio de salud** a sus afiliados.

El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, al resolver un conflicto negativo de jurisdicciones, en providencia del 21 de noviembre de 2018, Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Meza Cardales, proceso No. 11001010200020180305500, señaló lo siguiente:

*A su turno la **Ley 1564 de 2012** que modificó el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, señaló en cuanto a la Jurisdicción Ordinaria lo siguiente:*

**"Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:**

**4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos".**

Sobre el tema ha expresado la Corte Constitucional, al ocuparse de una demanda de inexecutableidad contra el artículo 4°, numeral 2° de la ley 721 de 2001, arriba transcrito en la cual reafirmó sus enseñanzas sobre la materia en los siguientes términos:

*"De conformidad con el ordenamiento superior, en sus artículos 48 y 365, la distribución de la competencia que trae la norma demandada, en el sentido de que la jurisdicción del trabajo conocerá de las controversias producidas entre entidades públicas y privadas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados proviene, adicionalmente a lo señalado en el acápite anterior, de la facultad del legislador de establecer el régimen jurídico al cual se verá sometida la prestación de un servicio público.*

*El ámbito de aplicación de la regulación que ocupa la atención de la Corte es el de la seguridad social, la que por mandato del artículo 48 de la Carta Política, forma parte de los derechos sociales y económicos, como derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio NACIONAL, debiendo prestarse en la forma de un servicio público de carácter obligatorio, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.*

*En claro desarrollo de ese mandato superior, el legislador creó el sistema de seguridad social integral mediante la Ley 100 de 1993, con el objeto de proteger globalmente a todas las personas frente a las contingencias económicas y de salud que les impidan mantener una calidad de vida en condiciones dignas. Así, cuando la citada ley se refiere al sistema de seguridad social integral, debe entenderse que comprende todas aquellas "obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, que se incorporen normativamente en el futuro" (art. 10.).*

*(...)*

**La creación de un sistema integral de seguridad social, con el cual se pudiese establecer una organización**

**institucional y normativa especial para brindar una mejor prestación de ese servicio público, era requerida dada la multiplicidad de situaciones que existían antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que ésta normatividad debió diseñar un sistema único que abarcara progresivamente la totalidad de la población colombiana, bajo la vigencia de unos principios rectores, como son los de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación (art. 2o.).**

La articulación de las políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones de la seguridad social en un régimen jurídico unificado y específico, proviene precisamente del cumplimiento de ese principio de unidad (art. 2o. literal e); con ello, el legislador integró tanto los asuntos de orden sustantivo, en la medida en que permite desarrollar el derecho a la seguridad social, como los de orden procedimental, los cuales facilitan su prestación efectiva; a éstos últimos, pertenecen las reglas de jurisdicción y competencia de las respectivas autoridades judiciales destinadas a tramitar las materias que se deriven de esos asuntos.

**De esta manera, la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral con sus afiliados, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social.**

**(...)**

Así las cosas, siendo el objeto de la norma acusada la atribución de una competencia a una determinada jurisdicción con el fin de precisar la autoridad judicial que dilucide las controversias de los sujetos que, bajo un mismo régimen jurídico, integran el sistema de seguridad social integral, es claro que la clase de vinculación al Estado no puede configurar un criterio válido para alegar una desigualdad de trato entre servidores públicos, pues se reitera que es en razón de la condición de afiliado a dicho sistema que se estructura la competencia judicial, en la forma de un factor subjetivo tenido en cuenta para la respectiva configuración<sup>1</sup>. (negritas y subrayado fuera de texto)

Más adelante, precisa la Corte Constitucional sobre el tema materia de litis lo siguiente:

**En suma, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social**

**integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la regula.**

Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 es *mutatis mutandi* igual al artículo 2° de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador. Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan". (Subraya y Negrilla de la Sala).

Ahora bien, hechas las precisiones normativas el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 por la cual se instituye el nuevo Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, señala la competencia de los Jueces Administrativo, en los siguientes términos:

**"Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y

*operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

***En consecuencia, ha encontrado la Sala que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir la presente litis, toda vez que la controversia se suscitó entre una entidad administrativa prestadora del servicio de salud de carácter particular y una entidad pública, situación que sin lugar a dudas se enmarca en lo normado y ya referido numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 del C.G.P., pues dicha controversia es propia del Sistema de Seguridad Social Integral.”.*** (Destacado de la Sala).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que esta Corporación carece de jurisdicción para adelantar el trámite de la demanda ordinaria, por corresponder a la jurisdicción Ordinaria Laboral el conocimiento de la presente demanda, de acuerdo con las norma citadas y con fundamento en la posición reiterada de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En consecuencia, se ordenará la remisión de la demanda presentada por IPS FUNDACIÓN COMUNIDAD VIDA, contra SALUDCOOP E.P.S. EN LIQUIDACIÓN y la OTRO, por lo que remitirá el expediente a la Justicia Ordina Laboral - reparto.

En mérito a lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”:**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** la falta de jurisdicción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para conocer de la demanda instaurada por la **IPS FUNDACIÓN COMUNIDAD VIDA** contra **SALUDCOOP E.P.S. EN LIQUIDACIÓN Y LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.**

**SEGUNDO: REMÍTASE** el expediente a la Justicia Ordinaria Laboral – reparto, para que el conocimiento de la presente demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

**Magistrada**

  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

**Magistrado**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Magistrado**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

-SECCION PRIMERA-

-SUB-SECCIÓN "A"-

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

Expediente No.	25000 23 41 000 2018 00169 00
Demandante:	IPS UNIÓN TEMPORAL UNIDAD DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL y PEDIÁTRICA - UNINP
Demandado:	SALUDCOOP E.P.S. EN LIQUIDACIÓN
Medio de Control	Nulidad y restablecimiento del derecho Sistema oral

---

**Asunto: Remite a la justicia ordinaria**

1. La IPS UNIÓN TEMPORAL UNIDAD DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL Y PEDIÁTRICA – UNINP, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) presentó demanda contra de SALUDCOOP E.P.S. EN LIQUIDACIÓN, con el propósito de obtener las siguiente declaraciones:

***"PRIMERO:** Declarar la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la Resolución No. 1960 del 6 de marzo del año 2017, por medio de la cual se calificó gradúo la acreencia No. 14837 por valor reclamado de \$531.576.163 pesos moneda legal reconociendo únicamente la suma de \$20.293.220 pesos moneda legal, así como el acto administrativo Resolución No. 1974 del 14 de julio del año 2017 a través del cual se desató desfavorablemente el recurso interpuesto reconociendo la suma adicional de \$27.383.523 pesos moneda legal.*

***SEGUNDO:** Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN expedir acto administrativo contentivo del reconocimiento y pago de la acreencia No. 14837 por el*

valor glosado CUATROCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MIL CIEN PESOS MONEDA LEGAL (\$469.933.100 M/L), representados en los títulos valores y los soportes que fueron nuevamente radicados en el proceso de liquidación de Saludcoop EPS.

*TERCERO: Que se condene a SALUDCOOP EPS-S EN LIQUIDACIÓN a pagar el valor reclamado de CUATROCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MIL CIEN PESOS MONEDA LEGAL (\$469.933.100M/L) que la parte demandada dejó de percibir correspondiente a los servicios de salud prestados a los usuarios afiliados a la EPS.*

(...)"

2) El Despacho de la Magistrada Sustanciadora mediante auto de fecha treinta y uno (31) de agosto de 2018, (folio 187 cdo ppal), concedió a la parte demandante el término de diez (10) día, para que subsanara la demanda (fl. 187 del cdo ppal).

**Para resolver se CONSIDERA:**

El artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del proceso, señala:

**"Artículo 622.**

*Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:*

*"4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos".*

En el presente asunto, la entidad demandante solicita la nulidad de los actos administrativos demandados y el reconocimiento y pago de la suma de \$469.933.100, por concepto de las acreencias contenidas en las facturas presentadas a SALUDCOOP EPS-S EN LIQUIDACIÓN, correspondientes a la prestación del servicio de salud a los afiliados de la EPS.

El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, al resolver un conflicto negativo de jurisdicciones, en providencia del 21 de noviembre de 2018, Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Méza Cardales, proceso No. 11001010200020180305500, señaló lo siguiente:

A su turno la **Ley 1564 de 2012** que modificó el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, señaló en cuanto a la Jurisdicción Ordinaria lo siguiente:

**"Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:**

**4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos".**

Sobre el tema ha expresado la Corte Constitucional, al ocuparse de una demanda de inexecutableidad contra el artículo 4°, numeral 2° de la ley 721 de 2001, arriba transcrito en la cual reafirmó sus enseñanzas sobre la materia en los siguientes términos:

*"De conformidad con el ordenamiento superior, en sus artículos 48 y 365, la distribución de la competencia que trae la norma demandada, en el sentido de que la jurisdicción del trabajo conocerá de las controversias producidas entre entidades públicas y privadas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados proviene, adicionalmente a lo señalado en el acápite anterior, de la facultad del legislador de establecer el régimen jurídico al cual se verá sometida la prestación de un servicio público.*

*El ámbito de aplicación de la regulación que ocupa la atención de la Corte es el de la seguridad social, la que por mandato del artículo 48 de la Carta Política, forma parte de los derechos sociales y económicos, como derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio NACIONAL, debiendo prestarse en la forma de un servicio público de carácter obligatorio, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.*

*En claro desarrollo de ese mandato superior, el legislador creó el sistema de seguridad social integral mediante la Ley 100 de 1993, con el objeto de proteger globalmente a todas las personas frente a las contingencias económicas y de salud que les impidan mantener una calidad de vida en condiciones dignas. Así, cuando la citada ley se refiere al sistema de seguridad social integral, debe entenderse que*

comprende todas aquellas "obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, que se incorporen normativamente en el futuro" (art. 1o.).

(...)

**La creación de un sistema integral de seguridad social, con el cual se pudiese establecer una organización institucional y normativa especial para brindar una mejor prestación de ese servicio público, era requerida dada la multiplicidad de situaciones que existían antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que ésta normatividad debió diseñar un sistema único que abarcara progresivamente la totalidad de la población colombiana, bajo la vigencia de unos principios rectores, como son los de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación** (art.2o.).

La articulación de las políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones de la seguridad social en un régimen jurídico unificado y específico, proviene precisamente del cumplimiento de ese principio de unidad (art. 2o. literal e); con ello, el legislador integró tanto los asuntos de orden sustantivo, en la medida en que permite desarrollar el derecho a la seguridad social, como los de orden procedimental, los cuales facilitan su prestación efectiva; a éstos últimos, pertenecen las reglas de jurisdicción y competencia de las respectivas autoridades judiciales destinadas a tramitar las materias que se deriven de esos asuntos.

**De esta manera, la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral con sus afiliados, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social.**

(...)

Así las cosas, siendo el objeto de la norma acusada la atribución de una competencia a una determinada jurisdicción con el fin de precisar la autoridad judicial que dilucide las controversias de los sujetos que, bajo un mismo régimen jurídico, integran el sistema de seguridad social integral, es claro que la clase de vinculación al Estado no puede configurar un criterio válido para alegar una desigualdad de trato entre servidores públicos, pues se reitera que es en razón de la condición de afiliado a dicho sistema que se estructura la competencia judicial, en la forma de un factor subjetivo tenido

en cuenta para la respectiva configuración”1. (negrillas y subrayado fuera de texto)

Más adelante, precisa la Corte Constitucional sobre el tema materia de litis lo siguiente:

**En suma, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la regula.**

Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 es *mutatis mutandi* igual al artículo 2° de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador. Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan”. (Subraya y Negrilla de la Sala).

*Ahora bien, hechas las precisiones normativas pertinentes, el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 por la cual se instituye el nuevo Código de Procedimiento, señala la competencia de los Jueces Administrativos, en los siguientes términos:*

***“Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo***

*La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”.*

*(...)*

***En consecuencia, ha encontrado la Sala que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir la presente litis, toda vez que la controversia se suscitó entre una entidad administrativa prestadora del servicio de salud de carácter particular y una entidad pública, situación que sin lugar a dudas se enmarca en lo normado y ya referido numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 del C.G.P., pues dicha controversia es propia del Sistema de Seguridad Social Integral.”.*** (Destacado de la Sala).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que esta Corporación carece de jurisdicción para adelantar el trámite de la demanda ordinaria, por corresponder a la Justicia Ordinaria Laboral el conocimiento de la presente demanda, de acuerdo con las normas citadas y con fundamento en la posición reiterada de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En consecuencia, se ordenará la remisión de la demanda presentada por IPS UNIÓN TEMPORAL UNIDAD DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL Y PEDIÁTRICA contra SALUDCOOP E.P.S.-S EN LIQUIDACIÓN, por lo que remitirá el expediente a la Justicia Ordinaria Laboral - Reparto.

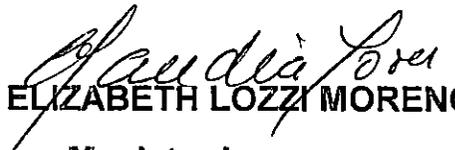
En mérito a lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A"**:

**RESUELVE:**

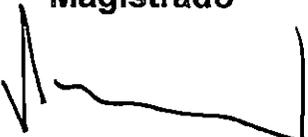
**PRIMERO:** DECLÁRASE la falta de jurisdicción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para conocer de la demanda instaurada por la IPS UNIÓN TEMPORAL UNIDAD DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL Y PEDIÁTRICA contra SALUDCOOP E.P.S.-S EN LIQUIDACIÓN.

**SEGUNDO:** REMÍTASE el expediente a la Justicia Ordinaria Laboral – reparto, para que el conocimiento de la presente demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUB-SECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>Expediente No.</b>	<b>25000 23 41 000 2018 001837 00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>ESE HOSPITAL SANTAMARÍA DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA - ANTIOQUIA</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SALUDCOOP E.P.S. EN LIQUIDACIÓN</b>
<b>Medio de Control</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho Sistema oral</b>

---

**Asunto: Remite a la justicia ordinaria**

1. La E.S.E. HOSPITAL SANTAMARÍA DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA – ANTIOQUIA, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) presentó demanda contra de SALUDCOOP E.P.S. O.C. EN LIQUIDACIÓN, con el propósito de obtener las siguiente declaraciones:

***"PRIMERA:** Se declare la nulidad parcial de: i) La Resolución 1960 del 6 de marzo de 2017 "Por medio de la cual se resuelven objeciones a los créditos presentados oportunamente y se califican y gradúan las acreencias y la Resolución No. 1974 del 14 de julio de 2017 "Por medio de la cual la Agente Especial Liquidadora Resuelve los recursos de reposición interpuestos contra la resolución 1960 del 6 de marzo de 2017 mediante la cual se graduaron y calificaron las acreencias" en lo que respecta a la acreencia identificada con el número 1336 reconocida a la E.S.E. Hospital Santamaria del Municipio de Santa Bárbara – Antioquia.*

**SEGUNDA:** Como consecuencia de la nulidad y a título de restablecimiento del derecho se ordene el reconocimiento íntegro de las acreencias contenidas en las facturas debidamente soportadas y oportunamente presentadas a la EPS SALUDCOOP EN LIQUIDACIÓN durante el proceso liquidatorio, por los servicios prestados a los usuarios de la E.P.S. SALUDCOOP los cuales ascienden a la suma de cuatrocientos setenta y ocho millones ciento noventa y cuatro mil novecientos cincuenta y nueve pesos (\$478.194.959), suma que había sido reconocida en las resoluciones expidió la Resolución No. 00010 del 3 de febrero de 2016 y la resolución No. 00178 del 29 de febrero de 2016 y sus correspondientes anexos.

(...)"

2) El Despacho de la Magistrada Sustanciadora mediante auto de fecha veintitrés (23) de Enero de 2018, (folio 46 cdo ppal), concedió a la parte demandante el término de diez (10) día, para que subsanara la demanda.

**Para resolver se CONSIDERA:**

El artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del proceso, señala:

**"Artículo 622.**

*Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:*

*"4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos".*

En el presente asunto, la entidad demandante solicita el reconocimiento y pago de la suma de \$478.194.959, por concepto de las acreencias contenidas en las facturas presentadas a SALUDCOOP E.P.S. O.C. en liquidación, por la **prestación del servicio de salud** a sus afiliados.

El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, al resolver un conflicto negativo de jurisdicciones, en sentencia del 21 de

noviembre de 2018, Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Meza Cardales, proceso No. 11001010200020180305500, señaló lo siguiente:

*A su turno la Ley 1564 de 2012 que modificó el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, señaló en cuanto a la Jurisdicción Ordinaria lo siguiente:*

***“Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:***

***4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”.***

*Sobre el tema ha expresado la Corte Constitucional, al ocuparse de una demanda de inexecutableidad contra el artículo 4°, numeral 2° de la ley 721 de 2001, arriba transcrito en la cual reafirmó sus enseñanzas sobre la materia en los siguientes términos:*

*“De conformidad con el ordenamiento superior, en sus artículos 48 y 365, la distribución de la competencia que trae la norma demandada, en el sentido de que la jurisdicción del trabajo conocerá de las controversias producidas entre entidades públicas y privadas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados proviene, adicionalmente a lo señalado en el acápite anterior, de la facultad del legislador de establecer el régimen jurídico al cual se verá sometida la prestación de un servicio público.*

*El ámbito de aplicación de la regulación que ocupa la atención de la Corte es el de la seguridad social, la que por mandato del artículo 48 de la Carta Política, forma parte de los derechos sociales y económicos, como derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio NACIONAL, debiendo prestarse en la forma de un servicio público de carácter obligatorio, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.*

*En claro desarrollo de ese mandato superior, el legislador creó el sistema de seguridad social integral mediante la Ley 100 de 1993, con el objeto de proteger globalmente a todas las personas frente a las contingencias económicas y de salud que les impidan mantener una calidad de vida en condiciones dignas. Así, cuando la citada ley se refiere al sistema de seguridad social integral, debe entenderse que*

comprende todas aquellas "obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, que se incorporen normativamente en el futuro" (art. 1o.).

(...)

**La creación de un sistema integral de seguridad social, con el cual se pudiese establecer una organización institucional y normativa especial para brindar una mejor prestación de ese servicio público, era requerida dada la multiplicidad de situaciones que existían antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que ésta normatividad debió diseñar un sistema único que abarcase progresivamente la totalidad de la población colombiana, bajo la vigencia de unos principios rectores, como son los de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación (art.2o.).**

La articulación de las políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones de la seguridad social en un régimen jurídico unificado y específico, proviene precisamente del cumplimiento de ese principio de unidad (art. 2o. literal e); con ello, el legislador integró tanto los asuntos de orden sustantivo, en la medida en que permite desarrollar el derecho a la seguridad social, como los de orden procedimental, los cuales facilitan su prestación efectiva; a éstos últimos, pertenecen las reglas de jurisdicción y competencia de las respectivas autoridades judiciales destinadas a tramitar las materias que se deriven de esos asuntos.

**De esta manera, la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral con sus afiliados, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social.**

(...)

Así las cosas, siendo el objeto de la norma acusada la atribución de una competencia a una determinada jurisdicción con el fin de precisar la autoridad judicial que dilucide las controversias de los sujetos que, bajo un mismo régimen jurídico, integran el sistema de seguridad social integral, es claro que la clase de vinculación al Estado no puede configurar un criterio válido para alegar una desigualdad de trato entre servidores públicos, pues se reitera que es en razón de la condición de afiliado a dicho sistema que se estructura la competencia judicial, en la forma de un factor subjetivo tenido

*en cuenta para la respectiva configuración”1. (negritas y subrayado fuera de texto)*

Más adelante, precisa la Corte Constitucional sobre el tema materia de litis lo siguiente:

**En suma, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la regula.**

Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 es *mutatis mutandi* igual al artículo 2° de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que **después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador.** Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan”. (Subraya y Negrilla de la Sala).

*Ahora bien, hechas las precisiones normativas pertinente, el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 precisa sobre la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:*

***“Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo***

*La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

***En consecuencia, ha encontrado la Sala que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir la presente litis, toda vez que la controversia se suscitó entre una entidad administrativa prestadora del servicio de salud de carácter particular y una entidad pública, situación que sin lugar a dudas se enmarca en lo normado y ya referido numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 del C.G.P., pues dicha controversia es propia del Sistema de Seguridad Social Integral.”.*** (Destacado de la Sala).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que esta Corporación carece de jurisdicción para adelantar el trámite de la demanda ordinaria, por corresponder a la jurisdicción Ordinaria Laboral el conocimiento de la presente demanda, de acuerdo con las norma citadas y con fundamento en la posición reiterada de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En consecuencia, se ordenará la remisión de la demanda presentada por E.S.E. HOSPITAL SANTAMARÍA DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA ANTIOQUIA contra SALUDCOOP E.P.S. O.C. EN LIQUIDACIÓN, por lo que remitirá el expediente a la Justicia Ordina Laboral - reparto.

En mérito a lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,  
Sección Primera, Subsección "A":

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** DECLÁRASE la falta de jurisdicción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para conocer de la demanda instaurada por la E.S.E. HOSPITAL SANTAMARÍA DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA ANTIOQUIA contra SALUDCOOP E.P.S. O.C. EN LIQUIDACIÓN.

**SEGUNDO:** REMÍTASE el expediente a la Justicia Ordinaria Laboral – reparto, para que el conocimiento de la presente demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO  
Magistrada

  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA  
Magistrado

  
LUIS MANUEL LASSO LOZANO  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2019-00751-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>LAURA DANIELA BALLESTEROS ROJAS Y ANDERSON STIF SIERRA OVALLE</b>
<b>DEMANDADA:</b>	<b>REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL</b>

---

**Asunto: Admite acción de cumplimiento.**

El despacho procede admitir la demanda y la solicitud de medida cautelar instaurada por lo señores LAURA DANIELA BALLESTEROS ROJAS y ANDERSON STIF SIERRA OVALLE, quienes actúan en nombre propio, en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, consagrado en el artículo 87 de la Constitución Política desarrollado por la Ley 393 de 1997 y retomado por el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, quien instauró demanda contra la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, solicitando el cumplimiento de la Resolución 1706 del 8 de mayo de 2019.

**Solicitud de medidas cautelares**

La parte demandante en escrito acompañado con la demanda (folios 35 y 36) solicitan se decreten como medidas cautelares, con el fin de dar plena aplicación a la resolución 1706 de mayo de 2019, expedida por el Consejo

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2019-00751-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: LAURA DANIELA BALLESTEROS ROJAS Y OTRO  
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
ASUNTO: ADMITE ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Nacional Electoral, la cual ha sido incumplida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, autoridad encargada de su ejecución, solicitando:

- 1.No se lleven a cabo las elecciones del 27 de octubre de 2019, hasta tanto la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL no ofrezca garantías de transparencia, eficacia, justicia electora, en los comicios electorales, y cumpla con la resolución 1706 de 2019.*
- 2.Se ordene a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, abstenerse la impresión de formularios E-1, E-14, E-24, hasta tanto se incorporen las órdenes impartidas en la resolución 1706 de mayo de 2019, con relación a cada uno de las adiciones que deben hacerse para la implementación de la firma y la huella, para las elecciones del 27 de octubre de 2019 y siguientes.*
- 3.Se ordene a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, que de conformidad con la resolución 1706 de mayo de 2019, se digitalicen las actas E-14, E-1 1 tras la contienda electoral del 27 de octubre de 2019, para las elecciones del 27 de octubre de 2019 y siguientes.*
- 4.Se ordene a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, que de conformidad con la resolución 1706 de mayo de 2019, se abstenga de capacitar jurados de votación sin la respectiva adición de las disposiciones establecidas en la resolución, para las elecciones del 27 de octubre de 2019 y siguientes.*
- 5.Se ordene a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, que de conformidad con la resolución 1706 de mayo de 2019, se abstenga de imprimir documentación para capacitación de jurados de votación sin la respectiva adición de las disposiciones establecidas en la resolución para las elecciones del 27 de octubre de 2019 y siguientes”.*

### **CONSIDERACIONES**

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, busca garantizar la efectividad material de la ley y de los actos administrativo; sin embargo, en lo que corresponde a la procedencia de medidas cautelares en el trámite de este tipo de acción, la Ley 393 de 1997 guardó silencio, lo que lleva a concluir que un régimen de medidas cautelares no es compatible con la naturaleza y finalidad de la acción de cumplimiento.

El silencio del legislador no constituye una omisión, sino que, tal circunstancia obedece a que la esencia misma de la acción impide que en el desarrollo de su trámite se decreten medidas cautelares, ya que, la garantía de efectividad que persigue la sentencia en la acción de cumplimiento, es en sí misma una “medida cautelar”.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2019-00751-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: LAURA DANIELA BALLESTEROS ROJAS Y OTRO  
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
ASUNTO: ADMITE ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Así las cosas, la orden que adopte el juez en la sentencia de la acción de cumplimiento será la materialización de una ley o acto administrativo al que la autoridad omite dar cumplimiento.

Teniendo lo anterior, el Consejo de Estado en sentencia de veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014), Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, radicación número: 25000-23-41-000-2014-00637-01, manifestó:

*“Ahora bien, no es de recibo el argumento planteado en la apelación por el actor según el cual a la acción de cumplimiento le es aplicable el régimen de medidas cautelares consagrado en el C.P.A.C.A., con fundamento en lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 393 de 1997 que dispone: “en los aspectos no contemplados en esta Ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento”.*

*Sobre el punto la Sala recuerda, primero, que la remisión efectuada por el artículo en mención opera únicamente “en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento” y además, porque no se satisfacen los requisitos que exige el C.P.A.C.A. en su artículo 229 para la procedencia de las medidas cautelares puesto que en dicha norma con meridiana claridad se indica que dicho régimen tiene aplicación en los procesos de tipo declarativo. En efecto establece el artículo en mención:*

*(...)*

*Del artículo en cita se concluye, entonces, que el régimen de medidas cautelares del C.P.A.C.A. es aplicable en los procesos declarativos. No obstante, la acción de cumplimiento carece de dicho carácter, pues su objetivo es el exclusivamente el descrito en el artículo 87 de la Constitución Nacional, esto es “hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo”.*

*(negrillas del Despacho).*

De conformidad con lo anterior y lo establecido por el Consejo de Estado, el Despacho considera rechazar la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

Por reunir los requisitos de ley, **ADMÍTASE** el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, para lo cual se dispone:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2019-00751-00  
MEDIO DE CONTROL CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: LAURA DANIELA BALLESTEROS ROJAS Y OTRO  
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
ASUNTO: ADMITE ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

**PRIMERO.- NOTIFÍQUESE** de forma personal la admisión del presente medio de control al REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL o a quien se hubiere delegado la facultad de recibir notificaciones judiciales, entregando copia de la demanda, de los respectivos anexos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 393 de 1997.

**SEGUNDO.** Conforme a las precisiones contempladas en la Ley 393 de 1997, **ADVIÉRTASELE** a la parte demandada que: (i) dentro del término de tres (3) días contados a partir de la notificación de este proveído, tendrá *derecho a hacerse parte* en el proceso de la referencia, allegar y/o solicitar la práctica de las pruebas que considere necesarias, y (ii) que la decisión de fondo será proferida dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la presente acción.

**TERCERO.- RECHAZAR** la medida cautelar solicitada por los demandantes, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.- TÉNGANSE** a los señores LAURA DANIELA BALLESTEROS ROJAS y ANDERSON STIF SIERRA OVALLE, como parte actora.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCION PRIMERA-**

**-SUBSECCION "A"-**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE NO.:** 25000-23-41-000-2019-00734-00  
**DEMANDANTE:** GERMAN HERRERA GÓMEZ  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE TRANSPORTE, Y OTROS  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

---

**Asunto: Inadmite demanda.**

El señor GERMAN HERRERA GÓMEZ, mayor de edad, vecino y residente en Bogotá, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, interpuso demanda contra la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS y el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO ...IAL y la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, solicitando como pretensiones lo siguiente:

***"PRIMERA:** Que se declare que las entidades demandadas en esta acción pública, como son A) MINISTERIO DE TRANSPORTES; B) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS; C) INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES - INCO, vienen vulnerando el derecho colectivo de la "moralidad administrativa" consagrado en el literal b) del artículo 4o de la Ley 472 de 1.998, específicamente por acción activa de pretender instalar un peaje en la vía Guaduas Villeta, vía antigua, sin cumplir con los presupuestos legales, lo que constituiría un daño eventual o contingente a todas las gentes del municipio de Guaduas.*

***SEGUNDA:** Que se declare que las entidades demandadas en esta acción pública, como son A) MINISTERIO DE TRANSPORTES; B) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS; C) INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES - INCO, han incumplido con su obligación de tener la información actual y completa del impacto social y económico de toda la población*

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2019-0073400  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GERMAN HERRERA GÓMEZ  
DEMANDADO: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

residente en el municipio de Guaduas, especialmente los sectores, "Alto del Trigo" , "La Cabaña", " Granada", Raizal y Cajón" y " Centro Urbano, al instalarse y montarse un peaje en el sector del Alto del Trigo, lo que constituiría un grave daño contingente o eventual para cada persona y familia que estaría afectada en su economía, sus ingresos y su impacto de sostenimiento individual y de núcleo de trabajo.

**TERCERA:** que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se imponga a las entidades accionadas en esta acción pública, como son A) MINISTERIO DE TRANSPORTES; B) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS; C) INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES -INCO, que en forma inmediata se abstengan de seguir adelante con las ideas, estudios, diseños y montajes de un peaje en el sector del "Alto del Trigo" por ser perjudicial para todos los ciudadanos y familias de todo el Municipio de Guaduas, que tienen constituidos sus núcleos empresariales y de medios de subsistencia, que se verían afectados social y económicamente con una medida de esa naturaleza, solo por los caprichos e intereses particulares de algún concesionario que quiere lucrarse solo para su propio beneficio.

**CUARTO:** Que para evidenciarse la vulneración del derecho colectivo de la "moralidad administrativa", se imponga a las autoridades administrativas accionadas como son A) MINISTERIO DE TRANSPORTES; B) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS; C) INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES - INCO, que informen a la autoridad judicial que conoce de esta acción, los siguientes aspectos:

- a) A informar el promedio de distancia entre cada peaje instalado y vigente a nivel nacional;
- b) A informar si en alguna parte de Colombia, un municipio se ha visto afectado por tres peajes en su territorio,
- c) El número de personas particulares, campesinos, habitantes pequeño empresario, transportador, comerciante, y habitante del Municipio de Guaduas y sectores de "Alto del Trigo" , "La Cabaña", " Granada", Raizal y Cajón" y " Centro Urbano", que se verían impactados por la instalación de un peaje;
- d) Si las entidades A) MINISTERIO DE TRANSPORTES; B) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS; C) INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES - INCO han realizado un censo específico de impacto social de las gentes del sector, al instalarse un peaje en el "Alto del Trigo".
- e) Informar la destinación que ha tenido todos los ingresos que INVIAS y el concesionario respectivo del peaje "Bicentenario" ha tenido desde su creación, montaje y puesta en funcionamiento.
- f) Informar, qué obras estructurales han realizado las entidades A) MINISTERIO DE TRANSPORTES; B) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS; C) INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES -INCO en la carretera Honda- Guaduas, Guaduas - Villeta, distintas a la precaria labor de mantenimiento y conservación de la vía.

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2019-0073400  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: GERMAN HERRERA GÓMEZ  
 DEMANDADO: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTRO  
 ASUNTO: INADMITE DEMANDA

g) Informar, cuál es el proyecto de infraestructura de 3G o 4G, por lo menos, está diseñado y presupuestado establecer, que amerite implantar en espacios de menos de treinta kilómetros un peaje y no solo esto, sino que justifique que la población de un municipio soporte tres peajes en su territorio.

h) Informar sobre un estudio individual de todo comerciante, persona particular, pequeño empresario, campesino, sobre los beneficios, ventajas y desventajas del montaje e instalación de un peaje en el sector del "Alto del Trigo".

i) Promover y adoptar políticas de ayuda y protección a personas vulnerables y afectadas por el montaje de un peaje, que ayude a mitigar los perjuicios contingentes o eventuales que se causarían, lo mismo que establecer inmediatamente planes, programas y políticas de reubicación de personas e incentivos para resarcir el perjuicio que se cause en su movilización.

Estudiada la demanda el Despacho evidencia que esta no cumple con unos requisitos para que pueda ser admitida como a continuación se exponen:

El artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, indica:

**«Artículo 161. Requisitos previos para demandar.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

**1. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.**

(...))».

**«Artículo 144.- Protección de los derechos e intereses colectivos.** Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravo sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2019-0073400  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GERMAN HERRERA GÓMEZ  
DEMANDADO: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

*sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*

***Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda».***  
*(Resaltado fuera del texto original).*

La reclamación a la que se refiere el artículo 144 *ejusdem*, consiste en que antes de presentar el medio de control los demandantes deben solicitar a las autoridades o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazados o violados, para el presente caso, los derechos colectivos a la moralidad administrativa y patrimonio público.

Dentro de la demanda, no se encuentran las reclamaciones presentada por la parte actora ante el Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías e Instituto Nacional de Conseciones – INCO, razón por la cual deberá acreditar el requisito de procedibilidad frente a las autoridades demandadas; advirtiendo que tal reclamación debió serlo antes de la presentación de la demanda y que la mismas, deben guardar relación con los hechos y pretensiones de la demanda, o en su defecto, utilizar los medios de intervención que la ley prevé dentro del aludido proceso ordinario.

En mérito de lo expuesto, el Despacho.

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2019-0073400  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GERMAN HERRERA GÓMEZ  
DEMANDADO: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTRO  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

### RESUELVE

**CUESTIÓN ÚNICA.-** De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, **INADMÍTASE** la demanda presentada por el señor GERMAN HERRERA GÓMEZ para que sea corrija en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2017-01714-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>CLÍNICA SANTA SOFÍA DEL PACIFICO</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

---

**Asunto: Convoca y fija fecha audiencia inicial**

Visto el informe que antecede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho procederá a fijar fecha para llevar a cabo la audiencia inicial.

Como quiera que la apoderada de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, radicó ante esta Corporación el día diecisiete (17) de julio de 2019 (folio 121 cdno ppal), renuncia al poder conferido, acompañado de la comunicación enviada al poderdante como lo dispone el artículo 76 del Código General del Proceso, el Despacho aceptará la renuncia de la abogada como apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social y ordenará que se comuniquen esta decisión a la entidad con el fin que se designe nuevo apoderado, so pena de continuar con el trámite del proceso.

En consecuencia, el Despacho:

**DISPONE**

**PRIMERO.- CONVOCAR** a las partes a la audiencia inicial, la cual se llevará a cabo el día doce (12) de noviembre de 2019 a las diez de la

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2017-1714-00  
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CLÍNICA SANTA SOFÍA DEL PACIFICO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: SEÑALA FECHA PARA AUDIENCIA INICIAL Y ACEPTA RENUNCIA DE PODER

mañana (10:00 a. m.), en la Sala de Audiencias No. 6, ubicada en Torre "B" del Edificio de los Tribunales de Bogotá y Cundinamarca, ubicado en la Avenida Calle 24 No. 53-28.

Por Secretaría, notifíquese esta decisión a las partes y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

**SEGUNDO: ACÉPTASE** la renuncia del poder judicial conferido a la doctora LUCILA MARÍA CALDERÓN GUACANEME, como apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social, por las razones expuestas.

**TERCERO: COMUNÍQUESE** por una vez y a través de oficio esta decisión al Ministerio de Salud y Protección Social, para que designe nuevo apoderado.

**TERCERO.- INDÍQUESELE** al Ministerio de Salud y Protección Social o a quien haga sus veces, que el tiempo concedido para la designación de nuevo apoderado judicial, es de diez (10) días a partir del día siguiente al recibo de la correspondiente comunicación, so pena, de continuar con el trámite del proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2019-00168-00  
**Demandante:** LUÍS FRANCISCO CARDOZO MONTAÑA, EDWIN FARLEY PÉREZ CHAPARRO Y OTRO  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, DEBIDO PROCESO Y, LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO COMO CAUSAL DE ANULACIÓN

Decide el despacho la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos del auto no. 0841 del 19 de junio de 2018 y del auto no. ORD 80112-0178-2018 del 6 de agosto de 2018 proferidos por la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal no. 2014-03515-UCC-PRF-081-2013

**I. ANTECEDENTES**

La petición de medida cautelar se formuló con base en lo siguiente:

- 1) La Contraloría General de la República perdió competencia para expedir los actos demandados en razón de que los obligados terminaron las obras contratadas antes de dictarse el fallo de responsabilidad fiscal, esto es, previamente a expedirse la decisión se había superado el hecho generador del presunto daño fiscal.

*Expediente 25000-2341-000-2019-00168-00*  
*Actor: Luis Francisco Cardozo Montaña y otros*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

2) Se desconoció el artículo 16 de la Ley 610 de 2000 por cuanto no terminó el proceso pese haber operado la causal de cesación de la acción fiscal y se negó el decreto de la prueba consistente en una nueva visita de verificación de cumplimiento que demostraría la inexistencia del daño dado que los habitantes del municipio de Aquitania recibieron el beneficio propuesto.

3) Existió una violación del principio de congruencia entre los cargos y el fallo porque en los autos de apertura y de imputación se habían indicado unos valores del supuesto daño que se incrementaron en el fallo, así como también se incluyeron otros conceptos que estaban incluidos en valores en otras órdenes de pago.

4) La Contraloría General de la República vulneró a los demandantes el debido proceso por negarse a practicar la visita técnica a los sitios objeto de los convenios que demostrarían la ausencia del daño fiscal debido a la ejecución satisfactoria de las obras y su funcionalidad.

No se dio valor probatorio al informe de 21 de marzo de 2018 emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico donde se determinó que todas las obras estaban culminadas a satisfacción y conforme a las especificaciones aprobadas, como tampoco se permitió a Silverio Montaña Montaña y a Edwin Efrén Rodríguez Riveros controvertir el informe técnico que obró en la actuación administrativa como quiera que no se resolvieron las observaciones que realizaron al peritaje.

5) La demandada vulneró el artículo 26 de la Ley 610 de 2000 porque no realizó una apreciación integral de las pruebas por no evaluar la copia del acta de visita técnica del 21 de marzo de 2018 practicada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en su condición de viabilizador del proyecto a las obras objeto del contrato, el cual acreditaba a la contraloría el cabal cumplimiento de las obras pagadas en el proyecto 30990 y por pagar en el proyecto 31315.

6) La acción fiscal prescribió en razón de que el 9 de agosto de 2013 fue expedido el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal y después del 10 de agosto de 2018 cobró ejecutoria el fallo con responsabilidad, por lo

*Expediente 25000-2341-000-2019-00168-00*  
*Actor: Luís Francisco Cardozo Montaña y otros*  
*Nulidad y restablecimiento del derecho*

que transcurrieron más de cinco (5) años sin que la decisión quedara ejecutoriada como da fe la constancia emitida la Secretaría Común de la Contraloría.

La entidad demandada no dio cumplimiento estricto a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 610 de 2000 por cuanto el fallo de responsabilidad fiscal no fue notificado en debida forma ya que la notificación por estado de la providencia que puso fin a la actuación no se fijó a las 8 de la mañana como lo dispone la ley, lo cual evidencia una irregularidad en la notificación del auto que impide que esa decisión se encuentre en firme puesto que no apareció un día hábil fijado en lista.

7) Los demandantes sufrieron un perjuicio actual e irresistible porque están soportando el embargo de sus bienes lo que implica la imposibilidad de realizar cualquier actividad, transacción o actividad económica lo cual repercute en la violación del derecho al trabajo, la propiedad y el derecho al mínimo vital, así como también han sido reportados e inscritos en la lista de deudores del estado (Boletín de Responsables Fiscales), impidiéndoles acceder a cualquier cargo público o privado.

## **II. OPOSICIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR**

La Contraloría General de la República se opone a la prosperidad de la suspensión provisional de los actos acusados (fl. 16) por las razones siguientes:

1) Los argumentos expuestos por la parte demandante están encaminados a cuestionar la configuración de los elementos que dan lugar a la declaratoria de responsabilidad fiscal, razón por la que será necesario surtir todas las etapas del proceso para lograr determinar la existencia del daño y la configuración de los elementos del nexo causal y culpabilidad.

2) No se observa la violación del debido proceso como quiera que se trata de valoraciones subjetivas de los demandantes frente a una de las pruebas

practicadas en la investigación administrativa la cual debe ser estudiada en forma integral junto con el acervo probatorio adicional.

3) Los demandantes hacen unas apreciaciones sobre una de las pruebas practicadas en la investigación administrativa motivo por el cual no es posible afirmar que de la simple confrontación de algunos de los actos proferidos en dicho trámite se colija una violación de la Constitución Política o de la ley por apreciación indebida de las pruebas.

El auto no. ORD 80112-2018-178 de 6 de agosto de 2018 fue notificado con sujeción a las normas aplicables tanto en la Ley 610 de 2000 como en la Ley 1474 de 2011, normatividad específica que regula el procedimiento de responsabilidad fiscal, por lo que no se puede concluir que dicha actuación no se encuentra en firme.

4) Los gestores que se hayan declarado responsables fiscales se ven abocados a soportar consecuencias jurídicas tales como el embargo de sus bienes dentro de los proceso de jurisdicción coactiva y el reporte en el boletín de responsables fiscales sin que dicha situación implique *per se* una violación de sus derechos legales y constitucionales, por lo tanto no es válido afirmar que la declaratoria de responsabilidad fiscal implique un perjuicio ilegal que pueda ser alegado como argumento para solicitar la suspensión provisional de un acto administrativo.

No se configuran los elementos señalados en el artículo 231 del CPACA ya que los fundamentos de la solicitud de medida cautelar no permiten determinar *a priori* una violación de las disposiciones invocadas sin que antes se surta en su totalidad el trámite judicial.

## II. CONSIDERACIONES

1) En relación con las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 dispone lo siguiente:

Expediente 25000-2341-000-2019-00168-00  
Actor: Luis Francisco Cardozo Montaña y otros  
Nulidad y restablecimiento del derecho

**“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

*Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio” (negrilla adicional).*

Es claro entonces que en los procesos que conoce esta jurisdicción existe la posibilidad de solicitar la práctica de medidas cautelares las cuales respecto de su decisión no implican prejuzgamiento, igualmente dentro de esas precisas medidas de cautela se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, para tal fin el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 fijó los requisitos para su decreto en relación con los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

**“Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...)” (negrilla del despacho).

Conforme a lo anterior para que pueda decretarse la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo debe realizarse un análisis del acto demandado frente con las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas.

Así las cosas, para que pueda decretarse la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo debe realizarse un análisis del acto demandado frente con las normas superiores invocadas como vulneradas, para así verificar si hay una violación de aquellas.

Adicionalmente el ordenamiento jurídico contempla otro tipo de medidas cautelares diferentes a la suspensión de los efectos del acto demandado las cuales pueden tener el carácter de preventivas, conservativas o anticipativas dispuestas en el artículo 230 del CPACA, así:

**“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.”

Para la adopción de estas otras medidas cautelares la ley exige como requisitos para su decreto las siguientes:

**“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. (...)**

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

Expediente 25000-2341-000-2019-00168-00  
Actor: Luis Francisco Cardozo Montaña y otros  
Nulidad y restablecimiento del derecho

3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla" (negrillas adicionales).

2) Precisado lo anterior se tiene que en el asunto *sub examine* la parte actora sustentó la solicitud de suspensión en cuatro argumentos: el primero, la cesación de la acción fiscal; el segundo, la transgresión del principio de congruencia; el tercero, la violación del debido proceso por negarse la práctica y valoración de pruebas; y el cuarto, la prescripción de la acción fiscal.

Frente a la primera razón aduce que en la actuación administrativa se habían configurado los requisitos para la cesación de la acción fiscal previstos en el artículo 16 de la Ley 610 de 2000 circunstancia por la que alegó una falta de competencia de la Contraloría General de la República.

Al respecto el artículo 16 de la Ley 610 prevé que en cualquier estado del proceso de responsabilidad fiscal procede el archivo del expediente cuando, entre otras situaciones, se establezca que ha operado la prescripción o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente:

***"Artículo 16. Cesación de la acción fiscal. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente."***

Al analizar el auto no. 841 del 19 de julio de 2018 se advierte que la entidad demandada frente a la caducidad de la acción manifestó lo siguiente:

*"(...) para el caso en estudio, los hechos se refieren a los Convenios Nos. 004 y su adicional, y el Convenio No. 005, y su adicional, celebrados el día 30 de marzo de 2007, posteriormente el día 16 de diciembre de 2011, la Alcaldía de Aquitania, procede a la DECLARATORIA DEL SINIESTRO del Convenio No. 004, mediante la Resolución No. 0905; y para el Convenio No. 005 del 30 de marzo de 2007, la Alcaldía de Aquitania no ha declarado el siniestro, y tampoco a la fecha ha procedido a liquidar el Convenio en mención.*

Expediente 25000-2341-000-2019-00168-00  
Actor: Luís Francisco Cardozo Montaña y otros  
Nulidad y restablecimiento del derecho

*Si se tiene en cuenta que a la fecha, no transcurrieron los cinco (5) años, entre la fecha del acaecimiento del siniestro (16 de septiembre de 2011 y a la fecha de la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal (sic) (09 de agosto de 2013), NO operó el fenómeno de la caducidad (...)" (mayúscula y negrilla del texto).*

Desarrolló cada uno de los elementos de la responsabilidad y determinó la existencia de un detrimento patrimonial a los recursos de regalías del municipio de Aquitania con ocasión de la suscripción de los convenios interadministrativos nos. 4 (de obra) y 005 (de interventoría) de 2007 por el hecho de no prestarse un servicio sanitario a la comunidad, omitiendo la construcción del sistema de tratamiento de aguas residuales que mitigaría el daño ambiental por contaminación de la laguna de Tota y sus afluentes.

Determinó tres hechos generadores del daño:

El primero hecho generador del daño: *"que no se respetaron o no se cumplieron las especificaciones técnicas ni las dimensiones contempladas en los planos y diseños sobre las cajas de inspección, cantidad de enchape contratado, falta de construcción de murete de la ducha o sin respetar las medidas del mismos donde se construyeron, incumplimiento total con el sistema de tratamiento de aguas residuales diseñado al no contemplarse dentro del convenio la construcción de la trampa de grasas y del campo de infiltración"* (fl. 275 vto. cdno. no. 2).

El segundo hecho generador del daño: *"que a pesar de existir un diseño previo para determinar el sistema de tratamiento y la capacidad del tanque (Tanque séptico de 1.000 litros, trampa de grasas y campo de filtración) al celebrar el Convenio 004 de 2007, no se contrató el suministro e instalación del sistema séptico completo, ni la construcción del campo de filtración, con el debido sustento técnico, además posterior a la celebración del Convenio mediante Acta Técnica de Modificación (sic) de ítems de fecha 18 de abril de 2007, se decide reducir a la mitad la capacidad de dicho tanque (pasando de 1.000 litros a uno de 500 litros) (...)"* (fl. 276. cdno. no. 2).

El tercero hecho generador del daño: *"que al contratista se le hayan girado sumas de dinero superiores a los realmente invertidos en la obra, sin la sujeción rigurosa a un*

Expediente 25000-2341-000-2019-00168-00  
Actor: Luis Francisco Cardozo Montaña y otros  
Nulidad y restablecimiento del derecho

*cronograma de obra, así como el cumplimiento por parte del contratista, entre otras, de los plazos previstos para la entrega de las obras a pesar de las diferentes reprogramaciones” (fl. 277 vto. cdno. no. 2).*

Por lo anterior no es admisible el argumento de la parte demandante según el cual antes de proferirse la sentencia se hubiese resarcido el daño por haberse entregado las obras a satisfacción pues, se demostró la existencia del daño patrimonial, por tanto no hubo cesación de la acción fiscal y la contraloría no perdió competencia para proferir el fallo de responsabilidad fiscal.

b) Frente al desconocimiento del principio de congruencia de los cargos y el fallo se aclara que de la redacción del cargo de la demanda se observa que no está dirigido a atacar la decisión de declarar la responsabilidad fiscal sino a controvertir la cuantía en que fue valorado el presunto daño patrimonial; sin embargo se precisa que mediante auto no. 001877 del 13 de agosto de 2014 se profirió imputación de responsabilidad fiscal por *“la demostración objetiva del daño o detrimento al patrimonio económico del Estado”* y por auto no. 841 de 19 de julio de 2018 se declaró la responsabilidad fiscal por la existencia de un detrimento patrimonial, por lo que no se advierte la incongruencia alegada.

c) En relación con el cargo de trasgresión del debido proceso por la negativa de la práctica de una visita técnica y la supuesta infracción del principio de apreciación integral de las pruebas se tiene que, en cuanto a la negativa de la práctica de la visita técnica se advierte que esta hace referencia a que la entidad se rehusó a realizar una inspección en la obra pero la entidad negó lo solicitado por innecesaria por contarse con el informe técnico del 27 de mayo de 2016 y, en relación con la valoración de las pruebas el fallo de responsabilidad fiscal en el acápite de medios de pruebas se desarrollaron una a una las pruebas valoradas por la entidad en las que se encuentra el informe técnico rendido por el ingeniero Jorge Álvaro Cala Flórez, las actas de visitas de julio de 2015, el informe técnico del 31 de marzo de 2016 de las obras realizadas con ocasión a la celebración y ejecución de los convenios 004 y 005 de 2007, por tanto se cumplió lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 610 de 2000 sobre la apreciación integral de las pruebas.

Expediente 25000-2341-000-2019-00168-00  
Actor: *Luis Francisco Cardozo Montaña y otros*  
Nulidad y restablecimiento del derecho

d) En cuanto al argumento atinente a la prescripción de la responsabilidad fiscal se tiene que el artículo 9 de la Ley 610 determina que “(...) *prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.*”.

Sobre este punto debe advertirse que en la actuación administrativa se acreditó lo siguiente: primero, que el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal se dictó el 9 de agosto de 2013 y, segundo, que el fallo quedó en firme el 9 de agosto de 2018, por lo tanto la contraloría mantuvo su competencia para decidir actuando en el marco de los tiempos que fijó el citado artículo 9.

En lo concerniente a la supuesta irregularidad en la notificación del auto no. ORD-80112-2018-178-2018 de 6 de agosto de 2018 se precisa que en esta etapa existe prueba de que dicha notificación se hizo por estado conforme lo dispone el artículo 106 de la ley 1474 de 2011 que se fijó el 8 de agosto de 2018 a las 8 de la mañana, como está documentado en el folio 318 del cuaderno no. 2; ahora bien, si el actor considera que los datos consignados en los documentos que expidió la contraloría contienen alguna información equívoca o que falte a la verdad deberá hacer uso de los instrumentos que la ley le faculta para controvertir los mismos para obtener los efectos que la regulación contempla.

Sin perjuicio de lo anterior cabe manifestar además que ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado en precisar que la indebida notificación o la ausencia de notificación de un acto administrativo no es causal de nulidad, al respecto la alta corporación ha advertido lo siguiente<sup>1</sup>:

*“Sin embargo, aunque la notificación por aviso fue irregular, no es procedente anular la liquidación demandada por esa sola circunstancia. **“Ello, porque la falta o indebida notificación del acto definitivo, no es per se causal de nulidad de los actos administrativos (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo); la violación del debido proceso como motivo de nulidad se refiere a la formación del acto, no a su falta de notificación, dado que ello lo hace inoponible (artículo 84 del Código Contencioso***

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, sentencia de 3 de diciembre de 2009, M.P Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente no. 50002327000200500708 01 - no. interno 16781.

Expediente 25000-2341-000-2019-00168-00  
Actor: Luis Francisco Cardozo Montaña y otros  
Nulidad y restablecimiento del derecho

Administrativo), **no nulo**<sup>2</sup>. Además, se insiste, la actora se notificó de la liquidación por conducta concluyente.”

Por lo tanto la falta o indebida notificación del acto definitivo no es *per se* causal de nulidad ya que no se encuentra establecida como tal en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, además, según la jurisprudencia desarrollada sobre este punto la violación del debido proceso como motivo de nulidad se refiere a la formación del acto no a su falta de notificación dado que ello lo hace inoponible más no nulo.

6) Finalmente, frente a los perjuicios ocasionados a la parte demandante por la inclusión en el boletín de responsables fiscales se advierte que la sanción es una consecuencia del fallo de responsabilidad fiscal, por lo que esa situación *per se* no evidencia un menoscabo sino resultado de los efectos de la ley.

#### RESUELVE:

- 1º) **Deniégase** la medida cautelar solicitada por la parte actora.
- 2º) Ejecutoriada esta providencia por Secretaría **incorpórese** el presente cuaderno de medida cautelar al expediente principal.
- 3º) **Tiénesse** al doctor Jorge Andrés Barrera Chaparro como apoderado judicial de la Contraloría General de la República en los términos del poder conferido visible en el folio 20 del cuaderno de medida cautelar.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

<sup>2</sup> Sentencia de 6 de marzo de 2008, exp 15586, reiterada con la sentencia del 26 de noviembre de 2009, exp. 17295. C.P. Héctor J. Romero Díaz.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** No. 110013334004-2018-00102-01  
**Demandante:** TRANSPORTES AUTOSOL SAS  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES – DIAN  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
– APELACIÓN DE AUTO  
**Asunto:** PERTINENCIA Y CONDUCTENCIA DE PRUEBAS

El despacho decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá en la audiencia inicial que se llevó a cabo el 4 de julio de 2019 mediante el cual se negó decretar los testimonios de los señores Diego Hernán Vargas Martínez, Clara Lucía García, Carlos Alberto Vargas Martínez, Gloria Stella Martínez de Vargas y Humberto Espitia.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

La sociedad Transportes Autosol SAS en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN con el fin de obtener la nulidad de las Resoluciones números 1-03-241-433-601-234-0425 del 13 de marzo de 2017 y 03-236-408-610-0892 del 3 de agosto de 2017 a través de las cuales

se impuso una sanción cambiaria y se resolvió el recurso de reconsideración, respectivamente.

En el escrito contentivo de la demanda la parte demandante solicitó entre otros medios de pruebas los siguientes:

***“Pruebas testimoniales***

*8.2.1. Respetuosamente se solicita al Despacho decretar el testimonio del señor Diego Hernán Vargas Martínez (...) con la finalidad de demostrar las condiciones de tiempo, modo y lugar de como él otorgo los préstamos a la sociedad Transportes Autosol S.A.S. (...)*

*8.2.2. Respetuosamente se solicita al Despacho decretar el testimonio de la señora Clara Lucía García (...) con la finalidad que rinda testimonio de lo sucedido en las Asambleas Generales de Accionistas Nos. 39 y 49 del primero de septiembre de 2011 y primero de mayo de 2012 (...)*

*8.2.3. Respetuosamente se solicita al Despacho decretar los testimonios de los señores Carlos Alberto Vargas Martínez (...) y Gloria Stella Martínez de Vargas (...) quienes en calidad de accionistas de Inversiones Transportes Autosol S.A.S., pactaron los préstamos que fueron objeto de sanción.*

*Respetuosamente se solicita al Despacho decretar el testimonio del señor Humberto Espitia G. (...), quien en su calidad de Revisor Fiscal de Transportes Autosol S.A.S. debe dar cuenta de la forma en que se contabilizaron los préstamos que son objeto de sanción.”*

**2. Providencia objeto del recurso**

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá en auto dictado en la audiencia inicial celebrada el 4 de julio de 2019 negó las pruebas testimoniales de los señores Diego Hernán Vargas Martínez, Clara Lucía García, Carlos Alberto Vargas Martínez, Gloria Stella Martínez de Vargas y Humberto Espitia por considerarlas *“impertinentes, inconducentes e innecesarias”* precisando lo siguiente:

a) Frente a la petición de testimonio del señor Diego Hernán Vargas Martínez se tiene que este participó en las asambleas generales de accionistas nos. 39 y 41 en las que se autorizaron las operaciones de endeudamiento de la sociedad demandante razón por la que las actas aportadas al proceso son prueba suficiente para acreditar dicho hecho.

b) Respecto de la solicitud de declaración de la señora Clara Lucía García ella se desempeñó como secretaria en las asambleas generales nos. 39 y 41 por lo que las actas allegadas permiten establecer los términos de verificación del *quorum*, la aprobación del orden del día y la autorización de las operaciones de endeudamiento de la empresa.

c) En cuanto a los testimonios de los señores Carlos Alberto Vargas Martínez y Gloria Stella Martínez de Vargas el objeto de la prueba se encontraba agotado con los documentos aportados en el expediente dado que participaron de las asambleas generales nos. 39 y 41 y como accionistas autorizaron los préstamos a la parte actora.

d) En lo concerniente a la declaración del señor Humberto Espitia en la condición de revisor fiscal de Transportes Autosol SAS se allegaron al proceso los documentos idóneos para acreditar la manera en que se registraron contablemente los préstamos materia de reproche.

### **3. Recurso de apelación**

En la misma audiencia inicial la parte demandante presentó recurso de apelación (min. 27:51) por las siguientes razones:

1) Los testimonios de los señores Diego Hernán Vargas Martínez, Carlos Alberto Vargas Martínez y Humberto Espitia son pertinentes, conducentes y necesarios, fueron solicitados en debida forma y dentro de la oportunidad procesal correspondiente por tanto son importantes para esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se hicieron los préstamos a la sociedad demandante.

Con la declaración del señor Carlos Alberto Vargas Martínez como socio de la compañía se podrá determinar que en las asambleas extraordinarias de accionistas se autorizó a la parte actora el préstamo, y con el testimonio del señor Humberto Espitia se acreditará que certificó que la contabilización y el pago de los préstamos se hizo en pesos colombianos, determinando cómo ingresaron y salieron los dineros de la parte demandante.

2) Finalmente desistió de los testimonios de las señoras Gloria Stella Martínez de Vargas y Clara Lucía García.

#### **4. Traslado del recurso de apelación**

La parte demandada manifestó que las pruebas testimoniales no aportarían nada nuevo al proceso puesto que lo que tendría validez era la certificación emitida por el revisor fiscal de la sociedad y no su testimonio, de igual manera que la declaración sobre los préstamos era innecesaria porque ese hecho se probaría con los documentos idóneos por tratarse de operaciones financieras (min. 31:07).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Las pruebas en el proceso contencioso administrativo**

1) El decreto de pruebas en el proceso contencioso administrativo está reglamentado en los artículos 211 a 222 del CPACA, fijan los criterios para su admisión, la práctica, los criterios de valoración, así como la remisión expresa al Código General del Proceso en los aspectos no regulados.

2) La finalidad de la prueba es llevar al juez a la certeza o conocimiento de los hechos que se relatan en la demanda o en su contestación y su objetivo es soportar las pretensiones o las razones de la defensa, para ello la ley contempla unos medios de pruebas los cuales se encuentran enunciados en el artículo 165 del Código General del Proceso.

3) Dentro de los medios de prueba está contemplado el testimonio definido como: *“una declaración de una o varias personas naturales que no son partes del proceso y que son llevadas a él para que con sus relatos ilustren los hechos que interesen al mismo, para efectos de llevar certeza al juez acerca*

de las circunstancias que constituyen el objeto del proceso<sup>1</sup>” pero, su decreto y práctica no son automáticos pues se debe analizar la conducencia, pertinencia y utilidad a la luz de lo previsto en el artículo 168 del Código General del Proceso.

3) El artículo 168 dispone que las pruebas deben versar sobre el asunto materia del proceso y que se rechazarán las pruebas ilícitas, impertinentes, inconducentes y las manifiestamente inútiles:

**“Artículo 168. Rechazo de plano.** El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia del doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas en providencia del 20 de mayo de 2015, número de radicación 25000233700020120029201 expresó lo siguiente:

*“Lo anterior significa que para determinar si procede el decreto de las pruebas propuestas por las partes, el juez debe analizar si estas cumplen los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con el litigio. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no esté **suficientemente acreditado con otra**. Finalmente, las pruebas, además de tener las características mencionadas, deben estar permitidas por la ley”* (negrilla fuera del texto).

Conforme con lo anterior para el decreto o práctica de las pruebas en el proceso se debe verificar que la prueba sea permitida por la ley, que tenga relevancia con el tema debatido y que el hecho que se busque probar no esté demostrado con otros medios de pruebas.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta con ponencia del doctor Alberto Yepes Barreiro en providencia del 5 de marzo de 2015 número de radicación 11001-03-28-000-2014-00111-00(S)

## 2. El caso concreto

1) La parte demandante pretende que se declare la nulidad de las resoluciones números 1-03-241-433-601-234-0425 del 13 de marzo de 2017 y 03-236-408-610-0892 del 3 de agosto de 2017 por las cuales la DIAN le impuso una sanción por incurrir en violación de lo preceptuado en el artículo 3 del Decreto 1735 de 1993 en concordancia con lo establecido en el artículo 75 de la Resolución Externa 8 de 2000 y sus modificaciones de la Junta Directiva del Banco de la República, por lo que la sociedad impugna dicha decisión con base en las causales de *“falsa motivación e infracción de las normas en que debía fundarse”*.

2) Con los testimonios de los señores Diego Hernán Vargas Martínez, Carlos Alberto Vargas Martínez y Humberto Espitia se pretende demostrar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se efectuaron unos préstamos económicos a la sociedad Transportes Autosol SAS y para sustentar la conducencia de la prueba la parte actora señaló que era necesario el decreto y práctica de los testimonios para ratificar los hechos de la demanda.

3) Con ese mismo objeto obran en el expediente copias de las actas de asambleas nos. 39 de 1º de septiembre de 2011 (fls. 53 a 55) y 41 de 1º de mayo de 2012 de Transportes Autosol SAS donde algunos puntos del orden del día corresponden precisamente a las autorizaciones a la sociedad demandante para realizar operaciones de endeudamiento (fls. 63 a 65), y la certificación del revisor fiscal de Transportes Autosol SAS acerca de la contabilización del préstamo y su realización en pesos colombianos (fl. 61).

4) Por tanto la prueba documental que reposa en el expediente es suficiente para acreditar las situaciones de hecho que serían objeto de la prueba testimonial razón por la que su decreto se torna innecesario.

5) Finalmente, los testimonios también resultan inconducentes para demostrar esos aspectos contables de la empresa como quiera que para ello ya se

cuenta en el proceso con las pruebas contables, es decir, las certificaciones de los contadores o revisores fiscales.

6) En síntesis, el despacho confirmará el auto que negó el decreto de la prueba testimonial de los señores Diego Hernán Vargas Martínez, Carlos Alberto Vargas Martínez y Humberto Espitia solicitada por la parte actora por las razones expuestas anteriormente, como quiera que las declaraciones no se ajustan a los criterios de necesidad y conducencia de la prueba previstos en la ley.

### RESUELVE:

1) **Confírmase** el auto dictado en audiencia inicial de 4 de julio de 2019 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá mediante el cual se negó decretar los testimonios de los señores Diego Hernán Vargas Martínez, Carlos Alberto Vargas Martínez y Humberto Espitia solicitados por la parte demandante.

2) Ejecutoriado este auto por secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen, con las respectivas constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY BARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2018-00965-00  
**Demandante:** INTERCOLOMBIA SA ESP  
**Demandado:** NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTRO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** REFORMA DE LA DEMANDA

- 1) Por encontrarse dentro del término señalado en el artículo 173 del CPACA **admítese** el escrito de reforma de la demanda presentado por la parte actora visible en los folios 338 a 391 del cuaderno principal del expediente.
- 2) Por Secretaría **córrase** traslado de esta providencia a las partes y al Ministerio Público por el término de quince (15) días de conformidad con lo establecido en el numeral primero del artículo 173 del CPACA.
- 3) **Tiénese** a la doctora Hilda Marcela Mantilla Sánchez como apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Minas y Energía en los términos del poder conferido visible en el folio 318 del cuaderno principal y, a la doctora Magaly Echevarría Rangel como apoderada judicial de Comisión de Regulación de Energía y Gas en los términos del poder conferido visible en el folio 23 del cuaderno no. 2.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado