REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., catorce(14) de mayo de dos mil veinte (2020).

PROCESO No.:	**1100133410022013-00062-02**
ACCIÓN:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
DEMANDANTE:	**JOSE TOBIAS CORREA NIETO**
DEMANDADO	**SUPERSOLIDARIA**
ASUNTO:	**SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA**

MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el nueve (9) de agosto dos mil diecisiete (2017) proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

SENTIDO DE LA DECISIÓN

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia y denegará a las pretensiones de la demanda. Se impondrá condena en costas en esta instancia.

1. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

JOSE TOBIAS CORREA NIETO, mediante apoderado judicial, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Supersolidaria en en adelante Supersolidaria:

> "PRIMERA. Declarar la nulidad de la Resolución 20123500018975 del catorce de (14) noviembre de dos mil doce (2012), por el cual se ordena la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la organización FONDO DE EMPLEADOS DE INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA), expedida por la Superintendencia de la

Economía Solidaria, y suscrita por el Superintendente Nacional ENRIQUE VALENCIA MONTOYA.

SEGUNDA. Declarar la nulidad de la Resolución número 20121120020435 del veintiocho (28) de diciembre de dos mil doces (2012), mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución número 20123500018975 del 14 de noviembre de 2012, expedida por la Superintendencia de la Economía solidaria, y suscrita por el Superintendente Nacional ENRIQUE VALENCIA MONTOYA.

TERCERA. Declarar la nulidad de la Resolución número 20133500000125 del quince (15) de enero de dos mil trece (2013), a través de la cual se ordenó la prórroga del plazo de la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la organización FONDO DE EMPLEADOS DE INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA), expedida por la Superintendencia de la Economía Solidaria, y suscrita por el Superintendente Nacional ENRIQUE VALENCIA MONTOYA.

CUARTA. Declarar la nulidad de la Resolución número 20133500001445 del quince (15) de marzo del dos mil trece (2013), a través de la cual se ordena la toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios del FONDO DE EMPLEADOS DE INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA), expedida por la Superintendencia de la Economía Solidaria, y suscrita por el Superintendente Nacional ENRIQUE VALENCIA MONTOYA.

QUINTA. Se ordene a la demandada a título de restablecimiento del derecho, se ejecuten la totalidad de medidas administrativas tendientes al levantamiento de la toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios del FONDO EMPLEADOS INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA) EN INTERVENCIÓN, ordenada a través de las Resoluciones No. 20123500018975 del 14-11-2012, No. 20121120020435 del 28-12-2012, No. 20133500000125 del 15-01-2013, No. 20133500001445 del 15-03-2013.

SEXTA. Como consecuencia de lo anterior se ordene a la demandada, oficiar a las autoridades competentes con el propósito de efectuar el levantamiento de las medidas preventivas que se habían decretado con carácter obligatorio, tales como, las comunicaciones dirigidas a los Jueces de la Repúblicas y a las autoridades administrativas que adelanten juicios de carácter coactivo, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Ministerio de Transporte y Secretaría de Tránsito y Transporte.

SÉPTIMA. Se ordene a la demandada a título de restablecimiento del derecho, revocar la separación del cargo de los administradores, directores, órganos de administración y control, así como el revisor fiscal, ordenada en la Resolución 20123500018975 del catorce de (14) de noviembre de dos mil doce (2013), por la cual se ordena la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la organización FONDO DE EMPLEADOS DE INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA).

OCTAVA. Se ordene a la demandada a título de restablecimiento del derecho, el pago de la suma equivalente a Cien (100) Salarios Mínimos

Legales Mensuales Vigentes, al señor JOSÉ TOBÍAS CORREA NIETO, como consecuencia del daño moral ocasionado con la declaratoria de intervención o toma de posesión de los bienes, haberes y negocios del FONDO EMPLEADOS INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA).

NOVENA. Se ordene a la demandada a título de restablecimiento del derecho, el pago de la suma equivalente a veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, al señor JAIME ARISTIZABAL CANO, como consecuencia del daño moral ocasionado con la declaratoria de intervención o toma de posesión de los bienes, haberes y negocios del FONDO EMPLEADOS INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA).

DÉCIMA. Se ordene a la demandada a título de restablecimiento del derecho, el pago de la suma de SETENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOCIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS) correspondiente a los honorarios que se han dejado de percibir por parte del señor JOSÉ TOBÍAS CORREA NIETO, desde el momento en el cual se hizo efectiva la medida, de posesión por parte la Supersolidaria en. Así como, la correspondiente actualización, desde la fecha de la imposición de la medida, hasta la fecha efectiva de pago. LUCRO CESANTE.

El valor antes indicado, corresponde a los honorarios pactados en el contrato, los cuales correspondieron la suma mensual de OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA MIL NOVECIENTOS CINCO PESOS ($8.970.905), multiplicado por el número de meses, desde el momento en que se hizo efectiva la medida de toma de posesión, hasta la presentación de la presente solicitud.

De igual forma, el pago equivalente al ciento veinticinco (125%) del valor de los honorarios, que se podían percibir como consecuencia del cumplimiento de los indicadores establecidos por la Junta Directiva, en la forma que se definía en el contrato. En tal sentido, se solicita el pago de la suma mensual de ONCE MILLONES DOSCIENTOS TRECE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y UN PESOS ($11.213.631). En consecuencia, se solicita el pago de la suma de NOVENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS QUINCE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS ($95.315.863) que resulta de la multiplicación del número de meses desde el momento en que se hizo efectiva la medida de toma de o posesión, hasta la presentación de la presente solicitud. LUCRO CESANTE.

Así las cosas, se solicita el reconocimiento de la suma de CIENTO SETENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y OCHO MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO PESOS ($171.568.155). Se adjunta copia del contrato.

DÉCIMA PRIMERA. Se ordene a la demanda a título de restablecimiento del derecho, el pago al demandante, de la suma de DIEZ MILLONES PESOS ($10.000.000), correspondientes a los honorarios por servicios de asesoría jurídica que se ha tenido que pagar, con el propósito de controvertir e impugnar la medida de toma de posesión.

> DÉCIMA SEGUNDA. Se ordene a la demandada a título de restablecimiento del derecho, el pago al FONDO EMPLEADOS INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA), de los perjuicios ocasionados como consecuencia de la orden suspensión de la compensación de los créditos otorgados a los asociados contra los aportes sociales.
>
> DÉCIMA TERCERA. Ordenar a la accionada, reajuste sobre las sumas que se adeudan a la parte actora y sean reconocidas, su valor de acuerdo al índice de precios al consumidor.
>
> DÉCIMA CUARTA. Ordenar a la accionada que sobre las anteriores cantidades líquidas de dinero, se pague al actor a través de su apoderado intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia.
>
> DÉCIMA QUINTA: Ordena a la accionada dar cumplimiento a la sentencia dentro de los términos legales establecidos.
>
> DÉCIMA SEXTA: Que se condene al demandado en costas del proceso".

1.1. HECHOS

Los hechos fundamento de las anteriores pretensiones son los siguientes:

1º. El 11 de julio de 2012, la Superintendencia de la Economía Solidaria ordenó una visita de inspección al Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias, CORVEICA, la cual se realizó el 12 y 13 de julio de 2012.

2º. El 18 de julio de 2012, la Supersolidaria corrió traslado del informe de inspección, que procedió a atender mediante comunicación del 23 de julio de 2012.

3º. El 2 de noviembre de 2013 la accionada le dio traslado del informe de la visita realizada, el cual se descorrió el 9 de noviembre de 2012.

4º. El 15 de noviembre de 2013, se fijó en las dependencias del fondo el aviso de la Resolución 20123500018975 del 14 de noviembre de 2012, por medio de la cual se ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la entidad, decisión contra la que interpuso el correspondiente recurso de reposición, de conformidad con lo estipulado en los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011, el cual posteriormente

fue resuelto con la Resolución 20121120020435 del 28 de diciembre de 2012, en el sentido de confirmar el acto administrativo impugnado.

5º. Mediante Resolución 20133500000125 del 15 de enero de 2013 se prorrogó la medida

6º. Mediante Resolución 20133500001445 del 15 de marzo de 2013, el Superintendente de Economía Solidaria, dispuso la toma de posesión para administrar los bienes del Fondo de Empleados de las Instituciones Colombianas Agropecuarias, acto que se notificó el 3 de abril de 2013.

7º. El agente interventor de CORVEICA ordenó cancelar el contrato de arriendo de un club vacacional de propiedad del fondo, de manera que la entidad dejó de percibir los ingresos derivados del mencionado negocio jurídico, lo que le obligó a asumir los gatos de administración de las instalaciones; además, el referido agente también ordenó suspender los giros de ahorros voluntarios y fijos, la devolución de valores del asociado por retiro, así como los trámites y desembolso de créditos, lo que perjudicó sustancialmente a la entidad.

8º. El Fondo de Empleados de las Instituciones Colombianas Agropecuarias, antes de la intervención, nunca recibió quejas por el préstamo de recursos para créditos de sus asociados.

9º. El agente interventor ordenó igualmente la cancelación de los servicios que la Clínica Sabana de Occidente, de propiedad del fondo prestaba bajo contratos con E.P.S.

1.2. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La demandante considera que con la actuación de la demandada se violaron las siguientes disposiciones normativas:

Constitucionales:

- Preámbulo y Artículo 2, 29, 123, 209, 333, 334, 335, 336 de la Constitución Política.

Legales y Reglamentarias:

- Articulo 113, 46, 47, 113, 114, 115, y 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Desarrolló el concepto de violación de la siguiente manera:

Primer Cargo: Violación de las normas en que debió fundarse el acto administrativo, vulneración al debido proceso

Se funda el cargo en los siguientes argumentos:

1º. Vinculación del Fondo de Empleados al caso de Saludcoop, sin pruebas.

Las decisiones adoptadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria desconocieron los principios contemplados en el preámbulo de la Constitución Política, como quiera que la toma de posesión de los bienes y haberes del fondo, tuvo como fundamento motivos políticos, derivados de la falsa convicción de que los recursos de la entidad estaban relacionados con los de Saludcoop E.P.S.

2º. La necesidad de adoptar medidas de salvamento en forma previa a la toma de posesión.

Con la adopción de la referida medida de intervención, se desconoció la garantía de un orden justo de que trata el artículo 2 de la Constitución Política, debido a que previo a ella debieron agotarse otras de carácter preventivo y, por consiguiente, menos gravosas, tal y como lo establece el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Afirmaron que las facultades de intervención otorgadas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero son de naturaleza reglada, por lo que el funcionario encargado de ejercer labores de inspección, vigilancia y control, debe observar el procedimiento correspondiente determinado en la ley, el cual, en el presente asunto, manda que primero se deben agotar medidas preventivas y luego las de control, de manera que el superintendente no pude en cualquier momento, según su propio criterio, aplicar medidas de toma de posesión, sin antes adelanta las preventivas.

Dijeron que el referido artículo 113, establece las medidas preventivas que debieron ser acogidas en el presente asunto, previo a la toma de posesión de que fue sujeto el fondo de empleados, lo que demuestra que la Superintendencia de la Economía Solidaria desbordó flagrantemente el ámbito procedimental establecido en el ordenamiento jurídico, puesto que procedió a ordenar la toma de posesión, sin que con antelación a la misma haya ejercido o aplicado los diferentes institutos de salvamento definidos en los artículos 133 y 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

3º. Inexistencia de concepto previo de Consejo Asesor para la toma de posesión.

Las resoluciones demandadas se encuentran viciadas de nulidad al haberse proferido con desconocimiento del debido proceso, pues, se ordenó la toma de posesión sin contar con el concepto previo por parte del Consejo Asesor de la superintendencia, en la manera que lo preceptúa el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que lo consagra como un requisito de procedibilidad.

Destacaron que no es de recibo la explicación proporcionada por la superintendencia para justificar la falta del concepto en cuestión, en el sentido de indicar que este solo le es exigible a la Superintendencia Financiera, porque el Decreto 455 de 2004 es un mandato que impone de manera estricta dicha obligación.

Añadieron que el superintendente desatendió los deberes que le son propios como servidor público, establecidos en el artículo 123 de la Constitución, pues, emitió los actos demandados desatendiendo derechos y principios y ejerció directamente sus funciones de control sin antes haber ejecutado aquellas funciones de vigilancia e inspección.

4º. Inexistencia de las causales de toma de posesión – La persistencia como verbo rector de las causales de toma de posesión.

Sostuvieron que las resoluciones demandadas conculcaron los principios de libertad económica y de empresa erigidos en los artículo 333 al 335 del texto constitucional, toda vez que se impuso la medida de toma de posesión sin que se configuraran las causales expuestas en los actos administrativos y sin que estas se adoptaran o tipificaran de manera objetiva, con lo que se encuentra injustificada la medida impuesta, aún más cuando el ordenamiento jurídico contempla otros mecanismos de prevención para verificar e inspeccionar las operaciones de entidades sometidas a vigilancia por la Supersolidaria en.

Agregaron que la superintendencia demandada quebrantó el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en consideración a que optó por imponer el precepto más gravoso de control, como es la toma de posesión, en contravía de los principios que orientan la intervención, dirigidos a lograr un mejor direccionamiento de las entidades que ejercen actividades de inversión de los recursos captados a los asociados y asegurar la protección y desarrollo de instituciones de economía solidaria.

Consideraron infringidos los artículos 113 y 114 del mencionado estatuto orgánico, que consagran las causales para ordenar una toma de posesión, en consideración a que las imputadas al fondo, esto es, las de haber persistido en el manejo negocios de forma no autorizada o insegura y la violación continuada de la ley, nunca se demostraron. En este sentido, explicó que no se puede catalogar su actuar bajo el

carácter de persistente, si la demandada previamente no adoptó medidas previas y preventivas a la toma de posesión, ni utilizó herramientas jurídicas menos traumáticas para regularizar la situación del fondo.

En este sentido, destacaron que desconoce las causas objetivas tenidas en cuenta para calificar las actividades de operación administrativa y financieras como persistentes, en tanto esto exige la existencia de una advertencia previa por parte del órgano de vigilancia, situación que no se configuró, lo que se traduce en una innegable desviación de poder.

Segundo Cargo: Indebida motivación:

Arguyeron que las resoluciones acusadas se encuentran indebidamente motivadas, primero, en vista de que en ellas se aseguró que el fondo de empleados incurrió en la violación del vínculo de asociación, esto es, a lo reglado en el artículo 2 de la Ley 1391 de 2010; sin embargo, no identificó o individualizó cuáles fueron los asociados frente a los que presuntamente se transgredió su vinculó asociativo, lo que le impidió al fondo ejercer su derecho de defensa en debida forma.

En segundo lugar, mencionaron que los actos no se encuentran suficientemente motivados, ya que se acusó a la sociedad de economía solidaria de incumplir con el monto adecuado para el fondo de liquidez, según lo establece el Decreto 2280 de 2003, pero no se tuvo en cuenta que el fondo se encontraba incurso en un proceso de fortalecimiento de dicho fondo; por lo tanto, no era necesario adoptar una medida de toma de posesión, cuando con esta falencia podía ser superada con otros instrumentos de salvamento.

Tercer Cargo: Desviación del poder

Aseveraron que la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios del Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias, así como la detentación de la administración de sus bienes, se derivó de la supuesta convicción de que este tenía recursos o inversiones de la intervenida Saludcoop E.P.S., sin que se hubiese justificado además ninguna de las causales señaladas por la ley para hacerla procedente.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Supersolidaria en su escrito de contestación a la demanda señalo lo siguiente:

Señala que con la expedición de las resoluciones acusadas no se incurrió en ninguna de las violaciones a las normas constitucionales y legales alegadas por la actora, pues alega que los actos administrativos fueron expedidos conforme a ley

En su defensa alegó la existencia de los hechos que motivaron la causal de toma de posesión, fijó el régimen jurídico aplicable a la Supersolidaria, determinó que al interior de la estructura de la entidad no existe el Consejo Asesor, indicó que las medidas de salvamento son reservadas al Superintendente Financiero y no al Superintendente de Economía Solidaria, todo dentro del marco legal. Agregó que las declaraciones de prensa señaladas en el escrito introductorio ni los argumentos presentados tienen la virtualidad contradecir la legalidad de los actos demandados, ya que tales afirmaciones no permiten establecer que la decisión adoptada por la superintendencia se hubiese emitido sin competencia, motivación o por móviles distintos a la finalidad expresa de la norma que le atribuye sus competencias.

1.4. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

En sentencia de primera instancia, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, denegó a las pretensiones de la demanda (fls. 122 a 130 del expediente), con fundamento en los razonamientos que se exponen a continuación:

> ***1.3.1.*** "*¿Era necesario que los actos demandados se expidieran luego del concepto previo del Consejo Asesor?, en caso positivo, se deberá determinar si el mismo existió dentro de la actuación dentro de la actuación administrativa adelantada por la Superintendencia de la Economía Solidaria?"*
>
> La inconformidad que presenta la parte actora en este punto se concreta en el hecho de que en las resoluciones demandas se ordenó la toma de posesión del Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias, CORVEICA, sin contar previamente con el concepto del Comité Asesor de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en la manera que lo ordena el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
>
> En este sentido, afirmó que la situación descrita vulnera el debido proceso y, en consecuencia, vicia de nulidad los actos acusados, aún más cuando el Decreto 455 de 2004 es un mandato que impone expresamente dicha obligación.
>
> Por su parte, la superintendencia demandada aseguró que no requería contar con ese concepto, previo a impartir la orden de toma de posesión, como quiera este requisito solo es exigible respecto de la Superintendencia Bancaria, pues, la Ley 454 de 1998 y el Decreto 186 de 2003 no crearon dicho órgano dentro de su estructura organizacional.
>
> Habiendo dejado claro lo anterior, se encuentra necesario abordar la legislación que regula la actividad solidaria, en especial aquella aplicable a la actividad que realiza la Superintendencia de la Economía Solidaria.
>
> Para comenzar, la Ley 454 de 1998, por medio de la cual se creó la Superintendencia de la Economía Solidaria, preceptúa que es esta entidad la que ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de las cooperativas y asociaciones de economía solidaria, para lo cual contará con las mismas facultades previstas para el superintendente bancario. Al mismo tiempo, determinó que **el régimen de toma de posesión aplicable, es aquel señalado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero**, en lo que resulte pertinente de acuerdo con la reglamentación que expida para el efecto el Gobierno Nacional[1].

[1] Artículo 34º.- Modificado por el art. 98, Ley 795 de 2003 Entidades sujetas a su acción. El nuevo texto es el siguiente: El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria.

Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la supervisión, el control y la vigilancia asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el

Esta misma normativa, en su artículo 35, estableció que la superintendencia en cuestión desarrollará sus actividades con seguimiento en los siguientes objetivos: i) **ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción**, con el fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias; ii) proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de economía solidaria y de la comunidad en general; iii) velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las entidades sometidas a su supervisión; iv) vigilar por la correcta aplicación de los recursos de dichas entidades; y v) supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que debe guiar el funcionamiento de las entidades que vigila.

Por su parte, el artículo 36 de la referida ley, preceptúa cuáles son las funciones propias de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entre las cuales encontramos la de realizar, de oficio o a petición de parte, visitas de inspección a las entidades sometidas a su supervisión, ordenar que se tomen las medidas necesarias para subsanar las irregulares que se observen (numeral 4) y ejercer funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito, **lo que incluye las atribuciones con institutos de salvamento y la toma de posesión para administrar o liquidar** (artículo 23).

En lo relativo a la figura de la toma de posesión, para referirse a ella es necesario dirigirse a lo contemplado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que en su artículo 114, que reza:

"[…] TOMA DE POSESIÓN

Artículo 114.Causales.

1. Corresponde a la Superintendencia Bancaria tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada cuando se presente alguno de los siguientes hechos que, a su juicio, hagan necesaria la medida y ***previo concepto del consejo asesor****. […]".* (Se destaca)

Ahora bien, el artículo 115 del Decreto 663 de 1993, al hablar sobre la procedencia de la aludida medida, sostuvo que **previo concepto del Consejo Asesor** y con la aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, se podrá tomar inmediata posesión de los bienes, haberes y negocios de una entidad sujeta a vigilancia, con el objetivo de establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación o, si es posible, colocarla en condiciones adecuadas para que desarrolle su objeto social.

En este orden de ideas, se evidencia, al igual que lo dilucidó la parte demandante, que previo a proceder con una medida de toma de posesión sobre una entidad determinada, la superintendencia debe obtener el concepto previo del Consejo Asesor, como requisito. Sin embargo, esto no conlleva necesariamente a concluir que en el caso concreto sea obligatorio cumplir con este requisito y que de su inobservancia devenga la nulidad de

---

Superintendente Bancario, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional

los actos administrativos demandados, en los que se ordenó la toma de posesión del Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias.

Para explicar lo anterior, cabe traer a colación el contenido del artículo 4 del Decreto 186 de 2004 que definió la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria, así:

"Artículo 4. Estructura. La Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá la siguiente estructura:

1. Despacho del Superintendente de la Economía Solidaria.

1.1. Oficina Asesora Jurídica.

1.2. Oficina Asesora de Planeación.

1.3. Oficina de Control Interno.

2. Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.

3. Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa.

4. Secretaría General.

5. Órganos de asesoría y coordinación:

5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.

5.2. Comité de Conciliación.

5.3. Comisión de Personal".

Tal y como se desprende de la anterior norma, es claro que la superintendencia no cuenta con el Consejo Asesor de que tratan los artículos 114 y 115 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, lo que le imposibilita agotar el requisito estudiado.

En este punto, se encuentra pertinente traer a colación una providencia dictada por el Consejo de Estado, en la que se presentó una situación similar respecto de la exigencia del concepto previo del consejo asesor para proceder con una toma de posesión.

En el referido caso, el exrepresentante legal de la Sociedad Administradora del Consorcio Comercial Multi Autos S.A., presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que solicitó la nulidad de unas resoluciones por medio de las cuales la Superintendencia de Sociedades tomó posesión de los negocios, bienes y haberes de la referida sociedad; como concepto de violación, entre otros argumentos, adujo que la demanda nunca obtuvo el concepto de consejo asesor, a pesar de ser obligatorios para adelantar la medida de control impuesta, sobre este punto, el Consejo de Estado sostuvo lo siguiente:

"b. ***La intervención del Consejo Asesor, previsto en el artículo 1.8.2.2.1 del decreto 1730 de 1.991 en verdad no se surtió, pero como quiera que dicho Consejo no se encontraba integrado para lo que correspondía a la Superintendencia de Sociedades****, lo cual debía hacerse mediante decreto del Presidente de la República, por disposición de los artículos 8 y 55 del decreto 2155 de 1.992, según se da cuenta en el último considerando de la resolución núm. 519 de 1.993, y* ***estándose frente a una situación fáctica constitutiva de causal de toma de posesión, medida ésta que por lo mismo viene a ser un acto administrativo de aplicación inmediata para evitar graves perjuicios a los intereses colectivos en juego, no podía aplazarse su adopción hasta tanto se conformara dicho Consejo.***

*En tales circunstancias, l****o apremiante de la situación y la inexistencia del Consejo Asesor justifican con creces la falta del referido concepto, sobre todo si tiene en cuenta que éste no es determinante en la formación de la voluntad de la Administración, sin que ello signifique que ya estando conformado el Consejo pueda pasarse por alto****. En realidad no es el hecho de que no obligue a la Administración lo que ahora justifique la ausencia del aludido concepto, sino la situación ya expuesta vista en su conjunto.* ***En consecuencia, la irregularidad por sí misma no tiene en el presente caso la virtud de afectar la validez del acto acusado****".* (Se destaca)

En concordancia con lo expuesto, debido a que dentro de la estructura organizacional de la Superintendencia de la Economía Solidaria no existe la figura del Consejo Asesor a que hace referencia el Estatuto Orgánico del Sistema financiero, era imposible que la demandada acreditara que, previo a decretar la medida de toma de posesión que aquí se demanda, obtuvo el concepto de dicho órgano consultivo.

Así las cosas, la respuesta al primer planteamiento formulado en la fijación del litigó resulta negativa, esto es, que no era necesario que los actos demandados se expidieran luego del concepto previo del Consejo Asesor; por consiguiente, el cargo no prospera.

1.3.2. *"¿Debió, la Superintendencia de la Economía Solidaria acudir a las medidas preventivas o los institutos de salvamento que prevé el ordenamiento para ejercer sus funciones de vigilancia, inspección y control, antes de imponer la medida de toma de posesión de la sociedad actora?; igualmente, se deberá establecer si ¿fue proporcionada la referida medida de control?"*

Como se puede observar el presente problema jurídico se encuentra dividido en dos puntos diferentes; por consiguiente, con el fin de imprimir orden a la solución del mismo, primero se procurará establecer si la Superintendencia de la Economía Solidaria debía, o no, aplicar las medidas preventivas señaladas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para luego, determinar si la medida de toma de posesión adoptada por la demandada resultó proporcional.

Así, en lo que corresponde a la aplicación de las mencionadas medidas preventivas, el Despacho encuentra adecuado identificar los argumentos expuestos por las partes al respecto.

La parte demandante, sostuvo que la Superintendencia de la Economía Solidaria, previo a ordenar la toma de posesión de los bienes, negocios y haberes del Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias, CORVEICA, debió agotar las medidas de salvamento dispuestas en el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Adicionalmente, aseveró que se quebrantó el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues, el superintendente impuso la medida más gravosa, en contravía de los principios que orientan la intervención; ya que este funcionario no puede en cualquier momento, según su propio criterio, aplicar medidas de toma de posesión, sin adelantar primero las preventivas.

Por su parte, la autoridad demandada explicó que se encuentra facultada para visitar a las entidades sujetas a su vigilancia y control, por lo que, si durante la realización de esa actividad evidencia hechos que den lugar a ordenar una medida de toma de posesión, esta debe ser adoptada, sin necesidad de tomar ninguna medida previa.

En este mismo sentido, mencionó que el artículo 113 del Decreto 663 de 1993, que contempla las medidas preventivas mencionadas por la parte actora, no es aplicable a la Superintendencia de la Economía Solidaria, tal y como lo establece el artículo 2 del Decreto 455 de 2004; además de que estas son de aplicación facultativa del ente de control, más no obligatoria.

Expuestas las tesis de las partes, corresponde al Despacho solucionar la primera pregunta del problema jurídico en cuestión, para ello el Juzgado empezará por recordar que la Ley 454 de 1998 determinó que el régimen de toma de posesión aplicable por la superintendencia demandada, es aquel dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en lo que resulte pertinente y de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el efecto.

Entonces, de manera preliminar se puede concluir que efectivamente el Decreto 663 de 1991 es aplicable al caso en concreto, pues, este gira alrededor del hecho de que la Superintendencia de la Economía Solidaria decretó la toma de posesión sobre CORVEICA.

Por ende, lo siguiente saber si el artículo 113, al que hace referencia la parte demandante, es aplicable al procedimiento de toma de posesión que adelantó la superintendencia demandada, bajo el supuesto establecido en la Ley 454 de 1998. Para ello es preciso mostrar el contenido de dicho artículo, así:

"CAPÍTULO. XX

INSTITUTOS DE SALVAMENTO Y PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA PÚBLICA

Artículo 113. Medidas Preventivas de la Toma de Posesión (modificado por el artículo 9 19 de la Ley 510 de 1999). Sin perjuicio de las medidas que las entidades financieras deban adoptar en cumplimiento de las disposiciones que dicte el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 48, literal i) de este Estatuto, la Superintendencia Bancaria ***podrá adoptar individualmente las medidas previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de este artículo****.*

1. *Vigilancia especial. […]*
2. *Recapitalización […]*
3. *Administración fiduciaria […]*
4. *Cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos y enajenación de establecimientos de comercio a otra institución. […]*
5. *Fusión […]*
6. *Programa de recuperación […]*

[...]" (Se destaca)

De lo anterior, se extrae que aun cuando en la norma transcrita se establecen algunas medidas preventivas a la orden de toma de posesión, no lo es menos que esta regulación está consagrada en un capítulo diferente al que contiene esta figura de control, esto es, en aquel denominado como *"Institutos de Salvamento y Protección de la Confianza Pública"*; entonces, si bien la Ley 454 de 1998 autorizó la aplicación del régimen de toma de posesión contemplado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, no es claro cómo el artículo en mención, puede ser aplicable al caso concreto sino se encuentra dentro de la parte del estatuto que reglamenta la medida de control referida.

Adicionalmente, se resalta que el artículo 34 de la Ley 454 de 1998 indicó que la aplicación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se encuentra supeditado a *"[…]* ***la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional****",* regulación que se profirió con el Decreto 455 de 2004, por medio del cual se establecieron las normas sobre la toma de posesión y liquidación aplicables a entidades solidarias vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria que adelantan actividades financieras.

En este decreto se señala que serán aplicables a las referidas entidades, las disposiciones del Decreto 663 de 1993 contenidas en los artículo 114, 116, 117, 291, 293, 294, 295, excepto el numeral 4 y el literal o) del numeral 9; artículo 296 numeral 1 literales a) y b), y numeral 2; artículos 297, 299 numerales 1, 2 literales a), b), c), d) y j); artículo 300 numerales 3, 4 y 6; y artículos 301 y 302[2].

[2] Artículo 2°. Normas aplicables. Serán aplicables a las entidades de que trata el presente Decreto, en lo pertinente, las siguientes disposiciones:

1. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero: Artículos 114, 116, 117, 291, 293, 294, 295, excepto el numeral 4 y el literal o) del numeral 9; artículo 296 numeral 1 literales a) y b), y numeral 2; artículos 297, 299 numerales 1, 2 literales a), b), c), d) y j); artículo 300 numerales 3, 4 y 6; y artículos 301 y 302.

Por consiguiente, es claro que el Decreto 455 de 2004 no autoriza a la superintendencia demandada para aplicar el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, donde se referencian las medidas preventivas a la toma de posesión que reclama la parte demandante.

Es más, al revisar el contenido de los artículos del Decreto 663 de 1993 sobre los cuales se autoriza y exceptúa su aplicación respecto de una toma de posesión, se confirma la preocupación argüida por el Despacho cuando comenzó a estudiar el artículo 113 mencionado, esto es, que todos ellos están contenidos en capítulos que regulan expresamente esta figura (Capítulo XXI de la Parte I y Capítulo II de la Parte XI del Estatuto), con lo que queda excluido el Capítulo XX relativo a los *"Institutos de Salvamento y Protección de la Confianza Pública"* que se refiere a la toma de medidas preventivas.

De otra parte, el Despacho comparte la apreciación que realizó la Superintendencia de la Economía Solidaria en la contestación de la demanda, es decir, que aun cuando existen las referidas medidas preventivas, estas son de aplicación facultativa y no obligatoria, como se extrae de la expresión "podrá" que se incluye en el artículo.

En este orden de ideas, debido a que la norma que reglamentó la aplicación el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en los casos en que la entidad demandada pretenda imponer una medida de toma de posesión, excluyó la aplicación del artículo 113 de dicho estatuto, así como el hecho de que esta disposición se encuentra por fuera de las normas relativas a la medida de control estudiada, la repuesta a la que se llega es que la superintendencia no se encontraba obligada a acudir a los estatutos de salvamento, antes de haber ordenado la toma de posesión a CORVEICA.

A continuación, se analizará si la decisión de ordenar la toma de posesión sobre CORVEICA fue proporcionada.

Sobre este punto, al tener en cuenta que los argumentos presentados por la parte actora se basan en que la medida adoptada por el superintendente de la Economía Solidaria es desproporcionada, debido a que se optó por imponer el precepto más gravoso de intervención, sin primero ejercer las medidas preventivas correspondientes, el Juzgado nuevamente infiere que la respuesta a la pregunta formulada es negativa, esto es, que la toma de posesión fue proporcionada.

Lo anterior, debido a que previamente se coligó que el superintendente no tenía la obligación de adoptar medidas preventivas o estatuto de salvamento alguno antes de proceder a tomar posesión sobre el Fondo de empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias. Por ende, como las medidas de que trata el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no eran aplicables en el procedimiento adelantado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, el argumento que presentó la parte actora en este cargo resulta ineficaz para demostrar la alegada desproporción del accionar de la demandada. En conclusión el cargo no tiene vocación de prosperidad.

1.3.3. Nuevamente, por cuestiones metodológicas los problemas jurídicos 3 y 4 serán solventados en un solo estudio.

3. "¿Transgredió, el ente demandado la garantía de la libertad económica y de empresa, por cuanto, dictó una medida sin concretarse las causales objetivas para la toma de posesión, conforme las previsiones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y sin darse las condiciones para catalogar de 'persistentes' las actividades de operación del Fondo Corveica?"

4. "¿Omitió, el ente de control demandado individualizar a las personas con los que supuestamente se transgredió el vínculo de asociación e inobservó las explicaciones dadas con relación con el fortalecimiento del Fondo de Liquidez del Fondo Corveiva?"

Al respecto, la parte demandante sostuvo que con los actos administrativos demandados se conculcaron los derechos a la libertada económica y de empresa de CORVEICA, pues, se ordenó la toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios sin que efectivamente se configuraran las causales esgrimidas por la superintendencia demandada y sin que estas se adoptaran o tipificaran de manera objetiva, aún más cuando el ordenamiento jurídico contempla otros mecanismos para verificar e inspeccionar las operaciones de entidades sometidas a vigilancia por la Superintendencia de Economía Solidaria.

Con relación a las causales de imposición de la medida de control referida, señaló que no se demostró la manera que en el fondo de empleados persistió en la violación de sus estatutos o la ley, así como en el manejo no autorizado o inseguro de sus negocios, pues, la demandada no adoptó ninguna medida de tipo preventiva dirigida a determinar la continua vulneración endilgada.

Agregó que con las resoluciones acusadas se dijo que el fondo vulneró las normas que regulan el vínculo de asociación de algunos de sus afiliados, así como que incumplió con mantener el monto adecuado del fondo de liquidez; sin embargo, la superintendencia no identificó o individualizó cuáles fueron los asociados frente a los que se transgredió el vínculo asociativo, ni se tuvo en cuenta que la entidad se encontraba incursar en un proceso de fortalecimiento de dicho fondo, por lo que no era necesario adoptar una medida de toma de posesión, sino otros instrumentos de salvamento.

En contraste, la Superintendencia de la Economía Solidaria mencionó que en la visita de inspección que hizo al fondo de empleados evidenció la configuración de dos causales para adoptar una toma de posesión, esto es, las contempladas en los literales e) y f) del numeral 1 del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, por lo que debió proceder con la orden correspondiente, sin la necesidad de tomar ninguna media de tono preventiva.

Añadió que los derechos contemplados en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, también suponen el deber de realizar las actividades económicas en el marco de la ley y los estatutos correspondientes; en este sentido, como el fondo de empleados no ajustó sus actividades a la ley, fue necesario adoptar la medida de toma de posesión.

Adicionalmente, arguyó que, en su momento, el agente especial designado para el asunto, solicitó una prórroga de 2 meses para presentar un

diagnóstico integral de la realidad jurídica, contable y financiera del fondo de empleados, el cual se rindió el 13 de marzo de 2013 y en el que se indicó que las causales de la toma de posesión persistían.

Visto lo anterior, se advierte que el fundamento de estos problemas jurídicos, esencialmente se sustentan en el hecho de que no se configuraron las causales de toma de posesión señaladas por la demandada, en tanto que: i) no se adoptaron medidas previas dirigidas a prevenir al fondo de empleados que había infringido sus estatutos y la ley, de cuya inobservancia continuada se pudiera predicar el carácter de persistencia descrito en la norma; y ii) no se identificaron o individualizaron los asociados frente a los que se transgredió el vínculo asociativo ni se tuvo en cuenta que la entidad se encontraba incursar en un proceso de fortalecimiento de dicho fondo.

En cuanto al primer argumento descrito, insiste el Juzgado que, tal y como quedó demostrado, la Superintendencia de la Economía Solidaria no tenía la obligación de adoptar ninguna medida preventiva o de salvamento previa a ordenar la toma de posesión del Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias. Es más, la aplicación de estas se encuentra limitada por la ley.

Por ello, la afirmación de que las causales de toma posesión no se configuraron en atención a que las conductas del fondo no pueden catalogarse como persistentes, bajo supuesto de que la superintendencia demandada no previno al fondo de empleados de que estaba desarrollando conductas violatorias al ordenamiento jurídico, esto, mediante la aplicación de las medidas alternativas contempladas en la ley, específicamente en el artículo 113 del estatuto mencionado, será desechada.

Con todo, debido a la preocupación que presenta la parte actora en lo relativo al carácter de persistente de las conductas desplegadas por el fondo de empleado, es necesario citar el contenido del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que contiene las causales de toma de posesión, así:

"[…] TOMA DE POSESIÓN

Artículo 114.Causales.

1. Corresponde a la Superintendencia Bancaria tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada cuando se presente alguno de los siguientes hechos que, a su juicio, hagan necesaria la medida y previo concepto del consejo asesor.

a. Cuando haya suspendido el pago de sus obligaciones;

b. Cuando haya rehusado la exigencia que se haga en debida forma de someter sus archivos, libros de contabilidad y demás documentos, a la inspección de la Superintendencia Bancaria;

c. Cuando haya rehusado el ser interrogado bajo juramento, con relación a sus negocios;

d. Cuando incumpla reiteradamente las órdenes e instrucciones de la Superintendencia Bancaria debidamente expedidas;

e. Cuando persista en violar sus Estatutos o alguna ley;

f. Cuando persista en manejar los negocios en forma no autorizada o insegura, y

g. Cuando se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito.

[…]". (Se destaca)

Igualmente, se debe indicar que la autoridad demandada, en la resolución 20123500018975 del 14 de noviembre de 2012[3], concluyó que era necesario imponer la medida de toma de posesión que se demanda, por la configuración de las siguientes causales:

a) Causal de toma de posesión descrita en el literal e) del numeral 1 del artículo 114ículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, por:

1. Violación al vínculo común de asociación, debido a que durante el año 2012 se aprobó la asociación de personas que no cumplían con el vínculo común de asociación que exige los estatutos de la asociación.

2. Vulneración a las normas que regulan los fondos de liquidez, como quiera que desde diciembre de 2011, este se encuentra por debajo del límite requerido. En junio de 2012 era de tan solo el 0,01%, cuando debería estar construido por el encima del 2%.

3. Transgresión al deber legal de consolidar los estados financieros de la empresa controlante.

4. Infracción al deber legal de invertir los ahorros en créditos de los asociados, pues, la distribución de las cuentas de los activos de CORVEICA se destinas, en un porcentaje mayoritario, a operaciones distintas a la crediticia, esto es, solo el 32.41% se encuentra en cartera de crédito.

b) Causal de toma de posesión de que trata el literal f) del numeral 1 del artículo 114ículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en vista de que:

"[…]

- ✓ *A pesar que la actividad crediticia no es la cuenta más representativa de sus activos y en consecuencia la rentabilidad de estos se encuentra por debajo de los umbrales de organizaciones del mismo tipo (fondos de empleados), la cartera arroja un porcentaje de morosidad equivalente al 37%, lo cual genera riesgos respecto del patrimonio de CORVEICA. Sobre el particular, en las conclusiones del cierre de la visita se evidencia lo siguiente: 'Además de lo anterior, presenta una morosidad del 37% en la cartera de crédito; la cual,*

[3] Folios 1 al 11 del cuaderno de antecedentes administrativos.

además no genera ingresos periódicos , castiga drásticamente el balance debido a la parmente constitución de provisiones'.

- ✓ *En relación con las provisiones, los citados funcionaros evidencian que no se está acatando las instrucciones impartidas sobre el particular. En las conclusiones de cierre de la visita información lo siguiente: 'L a revisión de la información contable con corte a mes de diciembre de 2011 advirtió sobre la sociedad comercial CLÍNICA SABANA DE OCCIDENTE SAS un patrimonio negativo de $6.269 millones, Al verificar los registros contables de las cuentas por cobrar en el balance de CORVEICA no se evidenció la constitución de las provisiones respectivas. Como tampoco en el rubro de inversiones'.*

- ✓ *Incrementa el riesgo respecto del manejo de los negocios de CORVEICA el hecho que del ejercicio financiero correspondiente al mes de junio del año 2012 se refleje un resultado de ejercicio negativo, con una perdida equivalente a la suma de SETENCIENTOS NUEVE MILLONES DE PESOS ($709.000.000,oo)*

Del contenido del acto administrativo, así como del artículo 114 mencionado, en esencia se puede extraer que la conducta del fondo de empleados puede considerarse como persistente, por lo menos en lo que tiene que ver con el vínculo común de asociación y el fondo de liquidez de la entidad, que fueron los puntos a los que se refirió el concepto de violación.

Lo anterior, por cuenta de que, contrario a lo afirmado por la parte demandante, para que una conducta sea catalogada como persistente no es necesario que exista una advertencia dirigida a que esta deje de desarrollarse, sino que la simple ejecución continuada en el tiempo de una actividad puede tener esta connotación, pues "persistir"[4] no solo significa "mantenerse firme o constante en algo", sino también "durar por largo tiempo".

En este orden de ideas, como en el acto que ordenó la toma de posesión se dijo que el fondo de liquidez de la entidad asociativa, desde diciembre de 2011 se encuentra por debajo del límite requerido y que en junio de 2012 era de tan solo el 0,01%, cuando debería estar construido por el encima del 2%, y que durante todo el 2012 se aprobó la asociación de personas que no cumplían con el vínculo común de asociación que exige los estatutos, es claro que dichas situaciones se pueden catalogar como persistentes, pues, su realización se adelantó durante un periodo continuado en el tiempo, esto es, desde el 2011 al 2012.

---

[4] Persistir.

Del lat. persistĕre.

1. intr. Mantenerse firme o constante en algo.

2. intr. Durar por largo tiempo.

Real Academia Española © Todos los derechos reservados.

De otra parte, es de gran importancia resaltar que en las resoluciones demandadas no solamente se aseguró que CORVEICA se encontraba incursa en las causales de toma de posesión descritas, por haber vulnerados las normas que regulan el vínculo de asociación y del fondo de liquidez; por el contrario, a ellas se suman la transgresión al deber legal de consolidar los estados financieros de la empresa controlante, la infracción al deber legal de invertir los ahorros en créditos de los asociados y el incremento del riesgo respecto de los negocios manejados, situaciones que por no haber sido controvertidas en la demanda el Despacho se releva de estudiar y, por lo tanto, se entienden configuradas, en virtud del principio de legalidad que cobija los actos de la administración.

Ahora bien, en lo relativo al segundo punto, esto es, el argumento según el cual no se configuraron las causales de toma de posesión, debido a que se omitió identificar o individualizar a los asociados frente a los que se transgredió el vínculo asociativo, ni se tuvo en cuenta que la entidad se encontraba incursar en un proceso de fortalecimiento de dicho fondo, se debe señalar que el 12 y 13 de julio de 2012[5], los supervisores designados por la Superintendencia de la Economía Solidaria se reunieron en las instalaciones del Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias, con el fin de adelantar la correspondiente visita, en cuya acta puntualmente se señaló:

"[…] Durante el presente año se han asociado 498 personas, el siguiente cuadro muestra el número de asociados que se han asociado así como la empresa a la cual se encuentran vinculados laboralmente.

No.	*EMPRESA*	*No. asociados*
1	*INDEPENDIENTE*	*334*
2	*PALMEIRAS DE COLOMBIA*	*65*
3	*CORPOICA*	*36*
4	*REFORESTADORA ACCIÓN VERDE*	*33*
5	*ICA*	*13*
6	*MINISTERIO DE AGRICULTURA*	*7*
7	*ALIZANZA*	*4*
8	*COVERSALUD*	*3*
9	*CORVEICA*	*2*
10	*CONEXO*	*1*

[5] Acta del Informe de Visita, visible a folios 126 a 130 ibídem.

	Total asociados	*498*

Sobre el particular, se solicita detallar la relación de personas asociadas que tienen por tipo de asociado con la expresión 'independiente' específicamente la empresa con la cual laboral y el cargo que desempeña en ella.

[…]

En todo caso, se advierte a la administración de CORVEICA para que se abstenga de asociar a personas que no tienen ningún tipo de vínculo laboral, así como personas pensionadas que se han retirado y en algún momento han pensado de asociarse nuevamente. Lo anterior, se hace conforme a lo indicado en la Ley 1391 de 2010.

[…]

- *FONDO DE LIQUIDEZ.*

Se validó y verificó la información reportada por el fondo de las respectivas cuentas del balance general y relacionado con el incumplimiento del Fondo de Liquidez para los meses de diciembre de 2011, enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2012 el resultado se muestra a continuación:

MES	*FALTANTE*
DICIMEBRE 2011	*$594'000.000*
ENERO 2012	*$1.317'000.000*
FEBREREO 2012	*$1.397'000.000*
MARZO 2012	*$2.032'000.000*
ABRIL 2012	*$2.042'000.000*
MAYO 2012	*$2.042'000.000*

Teniendo en cuenta los valores reportados dentro de la información financiera, la organización solidaria viene incumpliendo con los requerimientos y normatividad, frente a lo exigido para el Fondo de Liquidez.

Teniendo en cuenta lo señalado en el literal a del numeral 1.3 del capítulo XIV – CONTROLES DE LEY de la CBCF 04 de 2008, se observa que la administración de CORVEICA ha incumplido con el deber de informar previamente el uso del fondo de liquidez.

[…]

En consecuencia se solicita informar las razones por las cuales se presentó esta situación y no se informó previamente el uso de los recursos del fondo de liquidez. […]"

Del contenido del Acta del Informe de Visita, en primer lugar, se evidencia que aun cuando efectivamente no se individualizaron e identificaron a las personas que ostentaban la calidad de asociado en la categoría de independiente, esto no es suficiente para afirmar que era imposible realizar una explicación de la forma y la calidad de asociados que ostentaban, por cuanto la entidad debía verificar dicha situación de todos y cada uno de aquellos vinculados que tuvieran este ítem, información que, en el deber ser

de las cosas, es de fácil tabulación de las bases con que debe contar el fondo.

En segundo lugar, con relación a hecho que aparentemente no se tuvo en cuenta que la entidad se encontraba incursa en un proceso de fortalecimiento de su fondo de inversión, razón por la cual no era necesario adoptar una medida de toma de posesión, se recuerda que, como se coligió con anterioridad, las causales descritas en la normas para adoptar dicha medida se encontraron probadas, situación que no fue desvirtuada por la parte demandante, entonces, aun cuando resulte cierto lo aligados por CORVEICA en este punto, ello no deforma la facultad que tenía la Superintendencia de la Economía Solidaria para optar por el mencionado mecanismo de control.

Como corolario de lo expuesto, la respuesta a las dos preguntas que se estudian es negativa; en este sentido, la superintendencia demandada no transgredió la garantía de la libertada económica y de empresa del Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias, CORVEICA, por lo que los cargos que tuvieron como fundamento los argumentos aquí develados no están llamados a prosperar.

1.3.4. *"¿Incurrió, la Superintendencia demandada en una desviación de poder, toda vez que la medida de toma de posesión adoptada atendió a fines políticos?"*

Los demandantes aseveraron que la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios del Fondo de Empleados de Instituciones Colombianas Agropecuarias, así como la detentación de la administración de sus bienes, se derivó de la supuesta convicción de que este tenía recursos o inversiones de la intervenida Saludcoop E.P.S., situación de la que se evidencian los motivos políticos que impulsaron la imposición de la medida control, aún más porque no se justificó debidamente ninguna de las causales señaladas por la ley para hacerla procedente.

En este sentido, se encuentra que este cargo también será denegado, primero, debido a que, según lo explicado y reiterado a lo largo de esta exposición, la parte demandante no logró desvirtuar que las causales de toma de posesión no se hubiesen configurado y, segundo, porque omitió argumentar y probar la manera en que las decisiones de la Superintendencia Financiera de Colombia obedecieron razones políticas y no jurídicas.

Lo anterior, por cuanto simplemente realizó esta aseveración con base en la supuesta celeridad con que se adelantó el procedimiento administrativo y en recortes de prensa[6] en los que el periódico El Tiempo publicó unas noticias sobre los negocios Saludcoop E.P.S., en liquidación, documentos que no dan fe de la ocurrencia de los hechos en ellos contenidos ni mucho menos de las acusaciones endilgadas, sino simplemente, de la existencia de un noticia o de la información allí contenida[7].

[6] Folios 111 y 112 del cuaderno principal.
[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de 2014. Rad. 25000-23-26-000-2003-00765-01(32424).

> En suma, de conformidad con lo dicho en precedencia, el Juzgado negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de los demandante la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones 20123500018975 del 14 de noviembre de 2012, 201211200435 del 28 de diciembre de 2012, 20133500000125 del 15 de enero de 2013 y 201335000011445 del 15 de marzo de 2013.

2. SEGUNDA INSTANCIA

La parte demandante, dentro del término oportuno interpuso y sustentó el recurso de apelación en contra de la sentencia en mención.

2.1. LA IMPUGNACIÓN

La parte demandante fundamentó su inconformidad con la sentencia del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante escrito de 25 de agosto de 2017 (fls. 423 a 435 del expediente), solicitando sea revocada.

Insiste en el actor en reclamar que: (1) para la toma de posesión es necesario el concepto previo de un Consejo Asesor; (2) que conforme al artículo 113 del EOSF es necesario implementar medidas de salvamento previo a la toma de posesión; (3) no se acreditó las causales de toma de posesión invocadas, pues no se probò que se "persista" en las conductas; y (4) que existió desviación del poder, existiendo una indebida valoración probatoria por parte del a quo.

Sobre los argumentos de la apelación nos detenemos al resolver el caso concreto en la presente providencia.

2.2. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Con auto de 1 de agosto de 2019 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora.[8]

---

8 Folio 4 cuaderno de segunda instancia

Con auto de 3 de septiembre de 2019 se declaró innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado por el término común de diez (10) días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.[9]

2.3. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

De la Supersolidaria

En escrito radicado el 9 de septiembre de 2019 (fls. 9 a 16), cuaderno de apelación sentencia del 22 de enero de 2019, la entidad demandada repitió los argumentos planteados con la contestación de la demanda y solicitó que se confirmara la sentencia del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá.

De José Tobías Correa Nieto

En escrito de 19 de septiembre de 2019 (fls. 17 a 23), cuaderno de apelación sentencia del 22 de enero de 2019, la parte demandante reiteró los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación y pidió que se revocara la decisión de primera instancia.

Del Ministerio Público

En silencio

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. COMPETENCIA

[9] Folio 7 cuaderno de segunda instancia

Al tenor del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011[10], es el Tribunal el competente para resolver el recurso de alzada propuesto.

Sin embargo, se recuerda que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso[11], por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011[12] Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

3.2. EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Si se encuentran ajustados (1) la Resolución 20123500018975 del catorce de (14) noviembre de dos mil doce (2012; (2) la Resolución número 20121120020435 del veintiocho (28) de diciembre de dos mil doces (2012), mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución número 20123500018975 del 14

---

[10] **Artículo 153.** ***Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.*** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

[11] **Artículo 328. Competencia del superior.**

El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

[12] **Artículo 306**. ***Aspectos no regulados.*** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

de noviembre de 2012; (3) la Resolución número 20133500000125 del quince (15) de enero de dos mil trece (2013), a través de la cual se ordenó la prórroga del plazo de la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la organización FONDO DE EMPLEADOS DE INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA); y, (4) la Resolución número 20133500001445 del quince (15) de marzo del dos mil trece (2013), a través de la cual se ordena la toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios del FONDO DE EMPLEADOS DE INSTITUCIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS (CORVEICA) proferidas por la Supersolidaria?

3.3. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO:

Si. Porque la parte demandante no ha probado ninguno de los cargos de nulidad invocados en la demanda.

3.4. Del caso en concreto

La controversia objeto del presente proceso gira en torno a verificar, lo siguiente:

3.4.1. Intervención del Consejo Asesor en la toma de posesión

Reclama el demandante que los actos administrativos son nulos por desconocimiento del artículo 115 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que dispone:

> "ARTICULO 115. PROCEDENCIA DE LA MEDIDA. <Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 510 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> El Superintendente Bancario, previo concepto del Consejo Asesor y con la aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, podrá tomar inmediata posesión de los bienes, haberes y negocios de una institución vigilada.
>
> La toma de posesión tendrá por objeto establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación; si es posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social, o si se pueden realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para que los depositantes, ahorradores e inversionistas puedan obtener el pago total o parcial de sus

> acreencias. La decisión correspondiente deberá adoptarse por la Superintendencia Bancaria en un término no mayor de dos (2) meses, prorrogables por un término igual por dicha entidad.
>
> Lo anterior no impedirá que si en el desarrollo del proceso de liquidación se encuentra que es posible colocar la entidad en condiciones de desarrollar su objeto social o realizar actos que permitan a los ahorradores, inversionistas o depositantes obtener mejores condiciones para el pago total o parcial de sus acreencias de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, se adopten, previa decisión en tal sentido de la Superintendencia Bancaria, las medidas para el efecto. Igualmente, si durante la administración de la entidad se encuentra que no es posible restablecerla para que desarrolle regularmente su objeto social, se podrán adoptar, previa decisión en tal sentido de la Superintendencia Bancaria, las medidas necesarias para su liquidación."

Por su parte, la Supersolidaria, en su favor alega: (1) que en la entidad no existe Consejo Asesor; (2) que la norma va dirigida al Superfinanciero; (3) que la disposición va dirigida a las entidades que vigila la Superfinanciera, reclamando en caso la aplicación de los artículos 1 y 2 del Decreto 455 de 2004 que disponen:

> "Artículo 1°. Ámbito de aplicación. El presente decreto será aplicable a las organizaciones solidarias sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria, **diferentes de las cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito**, a las cuales les será aplicable lo dispuesto en el Decreto 756 de 2000 ó las disposiciones que lo modifiquen o adicionen.
>
> Artículo 2°. Normas aplicables. Serán aplicables a las entidades de que trata el presente Decreto, en lo pertinente, las siguientes disposiciones:
>
> 1. **Estatuto Orgánico del Sistema Financiero**: Artículos 114, 116, 117, 291, 293, 294, 295, excepto el numeral 4 y el literal o) del numeral 9; artículo 296 numeral 1 literales a) y b), y numeral 2; artículos 297, 299 numerales 1, 2 literales a), b), c), d) y j); artículo 300 numerales 3, 4 y 6; y artículos 301 y 302.
>
> 2. Decreto 2418 de 1999: El artículo 1°, excepto el literal n); artículos 2°, 3° y 4° literal a) y parágrafo; artículo 5° numeral 1, excepto el literal c), numerales 2, 3, 5, 6, 7, 10, 11, 12 y 13 excepto los incisos tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; numerales 14, 15, 16, 17, 18 excepto el literal f) 19 y 20 excepto la expresión "o asumirlo el mismo" empleada en el literal c); numerales 21, 22, 23, 24, 25 y 26 y los artículos 9°, 10, 11, 12."

Tal como se encuentra acreditado en el expediente el Fondo de Empleados de Instituciones y Empresas Colombianas del Sector Agropecuario CORVEICA Nit. 860.025.610-1 se encuentra clasificado como una organización solidaria no sometida a

la supervisión especializada del Estado, y por lo tanto, sometida al régimen de vigilancia, inspección y control a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Lo anterior es suficiente para desvirtuar el cargo formulado por el demandante contra los actos administrativos demandados.

3.4.2. Medidas de Salvamento previas a la toma de posesión

Reclama la parte demandante en su recurso de apelación la nulidad de los actos administrativos en tanto que la Supersolidaria debió adoptar medidas de salvamento en forma previa a la orden de toma de posesión, invocando el incumplimiento de las siguientes disposiciones: Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículo 113 y 326 como se hizo para otras Cooperativas.

La Sala ya tuvo la oportunidad de revisar el campo de aplicación del Decreto 455 del 2004, encontrándose claramente que el artículo 113 reclamado por el accionante no es aplicable por parte de la Supersolidaria para las entidades sometidas a su vigilancia, como acontece con CORVEICA.

La solidez del argumento no merece mayor comentario, razón por la cual el cargo se desecha.

3.4.3. La inexistencia de las causales de toma de posesión

En el acto administrativo demandado, se lee:

> Los funcionarios comisionados para practicarla evidenciaron los hechos que se indican a continuación, los cuales constituyen las causales de toma de posesión que se establecen en los literales e) y f), del numeral 1,del artículo 114, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993).
> QUINTO. La citada organización se encuentra incursa en la causal consagrada en el lteral e), del numeral 1 del artículo 114, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la cual establece: "Cuando persista en violar sus Estatutos o alguna ley" por las siguientes razones:

> Durante el desarrollo de la visita de inspección y el cierre correspondiente de ésta, se evidenciaron las violaciones, estatutarias y legales, que CORVEICA comete en ejercicio de su administración, las cuales son las siguientes:

Los hechos que motivaron la toma de posesión invocados en el acto administrativo demandado fueron del siguiente tenor:

Con fundamento en la causal prevista en el literal e) del artículo 114 del EOSF, se encontró probada: (1) la asociación de personas que no cumplen con el vínculo común de asociación (Decreto 1481 de 1989 y Ley 1391 de 2010); (2) el Fondo de Liquidez se encuentra por debajo del límite exigido en la Ley (Decreto 2280 de 2003); (3) no existe consolidación de estados financieros entre la Controladora y sus subordinadas (artículo 35 Ley 222 de 1995); 4) destinación de ahorros a la generación de activos distintos a operaciones crediticias (artículo 23 del Decreto 1481 de 1989).

Con fundamento en la causal prevista en el literal f) del artículo 114 del EOSF, se encontró probada: (1) morosidad de la cartera equivalente al 37% del total de la cartera; (2) no manejar las provisiones contables requeridas; y, (3) presentar ejercicios financieros negativos.

En el 2012, el Fondo registró pérdidas por $709.000.000

En su defensa, la parte demandante señala que ninguno de los hechos que indica la norma cuestionada ha sido desarrollada al interior de CORVEICA, pues la norma consagra el vocablo **persitir,** utilizado por las normas presuntamente quebrantadas.

> PERSISTIR DRAE
> 1. intr. Mantenerse firme o constante en algo.
> 2. intr. Durar por largo tiempo.

En el caso sometido a examen, encuentra la Sala que su defensa no se sustenta en la inexistencia de los hechos, sino que ha indicado que no han sido constantes o que no se han mantenido largo tiempo. Sin embargo, no se refiere a los comportamientos que

dispusieron la toma de posesión. Argumenta en defensa que la circunstancia de que se hubiese levantado la medida constituye al prueba de que no existieron motivos para disponer la toma de posesión.

El acto administrativo de levantamiento de la toma de posesión, no constituye prueba de la nulidad del acto administrativo demandado. Sin embargo, se resala por la Sala que la Resolución 2015330002375 de 6 de marzo de 2015 se expide a petición del administrador, quien deja constancia de la existencia de los hechos, de la existencia de nuevos hechos y de la necesidad de que la Asamblea adopte decisiones necesarias para cumplir la misión.

> El Plan de Recuperación ejecutado por el Agente Especial durante el período de intervención logró enervar la mayoría de los hechos que configuraban causales de toma de posesión.
>
> Las acciones **correctivas que no lograron subsanar la totalidad de los hechos que configuraron causales de Toma de Posesión deberán ser completadas por los asociados a partir de la fecha en la que se reúna la Asamblea General** para formalizar el levantamiento de la medida.
>
> La situación planteada en el párrafo anterior se justifica en las siguientes razones: i) Con fundamento en los principios que regulan a las Organizaciones de la Economía Solidaria (artículo 4 de la Ley 454 de 1998), los asociados gozan de autonomía para ejercer actos de autocontrol, autogobierne, autodeterminación y gestión emprendedora para continuar con las acciones implementadas durante la Intervención y ii) no existe justificación para prorrogar el período de Toma de Posesión acorde con las facultades que la Ley endilga a los asociados y la situación que actualmente registra CORVEICA respecto del desarrollo adecuado del objeto social.
>
> Las acciones correctivas que deberán ejecutar los asociados para enervar la totalidad de los hechos que configuraron causales de Toma de Posesión son las que se indican a continuación, sobre las cuales sugerimos actividades para ejecutar en cada caso:

Tal como se puede observar, no es cierto que el levantamiento de las medidas de toma de posesión demandadas es la prueba de que los hechos no existieron. Por el contrario, se confirma su existencia y se levanta la medida para lograr que por auto autorregulación se prosiga con las medidas de recuperación de la organización.

En consideración a que no se han desvirtuado los cargos formulados contra los actos administrativos demandados, será del caso confirmar en todas sus partes, la sentencia de primera instancia.

3.4.4. Desviación del poder

En cuanto a la desviación del poder, se hace necesario determinar que, para anular un acto administrativo por esta causal, se hace necesario no solo afirmar los hechos sino probarlos. En el presente caso no se ha probado relación alguna entre la decisión y el proceso de liquidación de Saludcoop, por lo que no se ha probado la causal de desviación del poder. Tampoco se acreditò que las decisiones se hayan tomado por razones ajenas a la función atribuida a la Supersolidaria o a alguno de sus agentes.

La Sala tampoco puede aceptar como medio de prueba el acto administrativo por el cual se dispuso el levantamiento de la medida, pues al decir del actor esta tuvo vigencia durante 29 meses en los cuales el agente interventor vendió patrimonio por $ 10.000 millones de pesos, sin que haya sido suficiente para superar las causales de toma de posesión.

Se reitera lo dicho con anterioridad. La resolución que dispuso el levantamiento de la medida de toma de posesión se produce a petición del agente interventor, y lo hizo precisamente para que sea la Asamblea General la que adopte, dentro del concepto de autorregulación las medidas que correspondan. Sin embargo, se repite que las causales de nulidad son previas a la expedición de los actos administrativos demandados, y que la resolución de levantamiento, lejos de demostrar que los hechos no existieron, lo que hizo fue confirmarlos en toda su magnitud.

Así las cosas, no quedó probado el cargo.

CONCLUSIÓN:

En consideración de lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de primera instancia pues no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados en sede de nulidad y restablecimiento del derecho.

4. COSTAS PROCESALES[13]

En virtud de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del Código General del Proceso se impondrá condena en costas a la parte vencida en el proceso, las cuales deberán liquidarse por el *a quo* en los términos del artículo 366[14] *ibídem*.

---

[13] **Artículo 365. *Condena en costas*.**
En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:
1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.
Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.
7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.
8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de sucomprobación.
9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

[14] **Artículo 366. *Liquidación*.**
Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:
1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.
2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.
3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.
Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.
4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A"**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia de nueve (9) de agosto dos mil diecisiete (2017) proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, por las razones aducidas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE
Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No.

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.
6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obedecimiento al superior, según el caso.