



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO
ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.
SECCION TERCERA

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021)

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

En razón a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, es pertinente, en la presente etapa procesal resolver las excepciones previas alegadas por las entidades accionadas en su correspondiente contestación de la demanda, previo a fijar fecha para la realización de la diligencia inicial de que trata el Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

2. CONSIDERACIONES

Se procederá a estudiar y resolver las excepciones previas contempladas en el artículo 100 del C.G.P. y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva señaladas en el numeral 6° del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. Al respecto, de la contestación allegada, se evidencian las siguientes:

Demandada	Vencimiento término común inciso 5° del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011	Entrega o Retiro traslado	Vence el término de traslado de la demandada Art. 175 de la Ley 1437 de 2011	Contestación
Nación – Ministerio de Trabajo	5 de diciembre de 2018	7 de diciembre de 2018	12 de febrero de 2019	27 de noviembre de 2018 (excepciones de mérito)
Nación- Ministerio de Salud y Protección Social	5 de diciembre de 2018	7 de diciembre de 2018	12 de febrero de 2019	31 de enero de 2019, con excepciones -Falta de Integración del Contradictorio -Falta de Jurisdicción y Competencia -Falta de legitimación por pasiva

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

2

Superintendencia de Sociedades	5 de diciembre de 2018	7 de diciembre de 2018	12 de febrero de 2019	31 de enero de 2019, con excepción -Falta de legitimación en la causa por pasiva
Superintendencia de Salud	5 de diciembre de 2018 (a correo distinto)	7 de diciembre de 2018	Se notificó por conducta concluyente	18 de marzo de 2019, con excepciones -Falta de legitimación en la causa por pasiva -Genérica
Superintendencia de Economía Solidaria	5 de diciembre de 2018	7 de diciembre de 2018	12 de febrero de 2019	5 de febrero de 2019, con excepciones -Falta de legitimación en la causa por pasiva -Improcedencia de la Acción -Petición antes de tiempo y Falta de Legitimación por Activa -Genérica

a. De oficio o genérica propuesta por las demandadas Superintendencia de Salud y Superintendencia de Economía Solidaria

Al efecto, para el Despacho la denominada excepción de oficio, innominada, genérica o sustantiva no constituye una excepción en estricto sentido, sino un exhorto al fallador para desarrollar su función de director del proceso. Los argumentos de defensa serán objeto de estudio al definir de fondo el asunto de la controversia. Por lo cual, esta autoridad se abstendrá de pronunciarse al respecto en esta etapa procesal.

b.- Excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva propuesta por las demandadas Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Salud y Superintendencia de Economía Solidaria.

Revisados los argumentos expuestos por los apoderados excepcionantes indicaron en síntesis y al unísono que los supuestos daños causados a los demandantes en nada tienen que ver con la responsabilidad y competencia de las entidades respectivas.

Al efecto, es procedente recordar los postulados que rigen el concepto de la legitimación en la causa diferenciándola en falta de legitimación de hecho y material, tanto por activa como por pasiva, con el fin de determinar si hay lugar a su declaración dentro de la presente etapa procesal. Para el efecto se trajo a

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

3

colación lo dispuesto por el máximo tribunal en materia contencioso administrativo en lo referente a la primera, así¹:

En consecuencia, la legitimación en la causa no se identifica con la titularidad del derecho sustancial sino con ser la persona que por activa o por pasiva es la llamada a discutir el mismo en el proceso². (Negrillas del despacho)

Debe reiterarse que lo que debe revisar el operador judicial en la presente etapa es la **legitimación de hecho**, verificando si resulta necesaria la comparecencia de la demandada (legitimación por pasiva) o del demandante (legitimación por activa) para efectos de resolver de fondo la Litis y para ello, es necesario revisar si dentro del caso en concreto constan actuaciones ejercidas que de alguna manera hayan tenido incidencia en los hechos indicados en la acción, sin que lo anterior signifique un juicio previo para efectos de atribuirle obligación alguna a las demandadas o la endilgación de algún derecho a pago de perjuicios a favor del demandante, pues, debe reiterarse, que este periodo procesal no es el adecuado para discutir la titularidad del derecho sustancial, sino, que debe limitarse a procurar porque las personas que ostentan la facultad de controvertir su existencia (el de la titularidad del derecho sustancial) actúen dentro del proceso.

Asunto distinto es que se configure la **legitimación material** en la causa por pasiva o por activa, la cual está relacionada con la efectiva participación o relación del demandado con el daño causado y sufrido ostentando las condiciones de ley, asunto que únicamente puede ser dilucidado al momento de emitir decisión de fondo.

En los fundamentos de derecho planteados en la demanda, los medios de prueba aportados al plenario y las pretensiones de la misma, se desprende que existen imputaciones directas en contra de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Salud y Superintendencia de Economía Solidaria, que habrán de ser resueltas en la etapa procesal correspondiente lo que hace necesaria su comparecencia para que ejerza su defensa y por medio del material probatorio dilucidar si les asiste o no responsabilidad en las premisas fácticas endilgadas a cada institución.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C -. Sentencia del 28 de enero de 2015. Radicación número: 05001-23-31-000-1997-03186-01(30061), M.P.: Olga Melida Valle De La Hoz (E).

² “[E]n los procesos contenciosos la legitimación en la causa consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, y respecto del demandado, en ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante...” DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad, Buenos Aires, 2004, pág. 260.

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

4

Es por lo expuesto, que el despacho resolverá declarar **no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva** de hecho propuesta por las demandadas Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Salud y Superintendencia de Economía Solidaria.

c.- Excepción de Falta de Integración del Contradictorio propuesta por la demandada Nación – Ministerio de Salud y Protección Social

Argumenta el apoderado de la entidad demandada que *“se hace necesario vincular a la presente controversia, en calidad de litis consorcio necesario, al Agente Especial Liquidador de Saludcoop EPS en Liquidación el cual fue prorrogado por la Resolución No. 010895 de 2018 hasta el 24 de junio de 2019, para que ejerza el derecho de contradicción y de defensa que legal y constitucionalmente le asiste, en el entendido que de probarse algún derecho en favor de la demandante y de asistirle responsabilidad a la citada entidad, sería la llamada a responder por las pretensiones que llegaren a prosperar”*.

Por su parte, la parte actora mediante escrito del 27 de junio de 2019 se pronunció sobre la excepción planteada y aclaró la falta de prosperidad por cuanto *“aunque existe vínculo laboral directamente con las empresas que conforman el grupo saludcoop y que ésta debe responder laboralmente por cada una de sus vulneraciones tanto individuales como colectivas (...), son las entidades demandadas quienes fueron omisivas a sus funciones, que produjeron eventualmente el daño tanto psicológico, moral como en vida y relación por las figuras jurídicas de las empresas que no inspeccionaron, vigilaron ni controlaron las demandas”*. Agregó que *“sin la vinculación, aún el juez puede emitir sentencia válida sobre la responsabilidad y la gestión de las demandadas”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, sumado a las pretensiones y los fundamentos de derecho planteados en la demanda junto con los medios de prueba aportados al plenario, se desprende que existen imputaciones directas en contra de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y otras entidades por la aparente omisión de los deberes constitucionales y legales de inspección, supervisión, vigilancia y control de las actividades de las empresas que conformaron el grupo Saludcoop, que habrán de ser resueltas en la etapa procesal correspondiente lo que hace necesaria su comparecencia para que ejerza su defensa y por medio del material probatorio dilucidar si le asiste o no responsabilidad en las premisas fácticas endilgadas a esta institución y/o las demás, para lo cual no se evidencia la necesidad de vincular a otra entidad para emitir una decisión de fondo y, por otro lado, al no ser el objeto del litigio el incumplimiento y pago de acreencias laborales

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

5

por parte de la entidad empleadora no existen razones fácticas ni jurídicas que evidencien la necesidad de vincular al Agente Especial Liquidador de Saludcoop EPS en Liquidación.

Es por lo expuesto, que el despacho resolverá declarar **no probada la excepción de debida integración del contradictorio** propuesta por la demandada Nación – Ministerio de Salud y Protección Social.

d. Excepciones de Falta de Jurisdicción y Competencia propuesta por la demandada Nación – Ministerio de Salud y Protección Social e Improcedencia de la Acción propuesta por la demandada Superintendencia de Economía Solidaria, respectivamente.

Argumenta el apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Salud y Protección Social que *“atendiendo a la naturaleza de la demanda, se advierte que la parte actora persigue el pago de unas acreencias laborales de trabajadores de SALUDCOOP, entre otros, y que tienen como fuente de las obligaciones los contratos privados suscritos entre el Grupo Saludcoop y los demandantes”*.

Por su parte, el apoderado de la entidad demandada Superintendencia de Economía Solidaria señaló que *“la acción de reparación directa no es el medio para hacer efectivos los perjuicios reclamados, en razón a que estamos en presencia de un incumplimiento de una(sic) obligaciones derivadas de los contratos laborales existentes entre las entidades que hicieron o hacen parte del grupo Saludcoop, obligaciones que sólo pueden ser reclamadas, ya a través del proceso ordinario laboral ante la justicia laboral ordinaria; ya a título de reclamación dentro del proceso de liquidación de Saludcoop EPS OC”*; agregó que *“el ámbito de la liquidación de Saludcoop EPS es el escenario para la reclamación de las acreencias laborales por las cuales se pretende endilgar la responsabilidad a las entidades convocadas”*.

Frente a lo primero, mediante escrito del 27 de junio de 2019 el apoderado de la parte actora se pronunció sobre la excepción planteada e indicó que la competencia y jurisdicción de esta autoridad judicial existe, por cuanto *“conforme la controversia o Litis se traba sobre si existe omisión en la inspección, vigilancia y control de las demandadas, que son todas entidades públicas, y que por tanto debe conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y por cuantía, teniendo presente que ya se aclaró por el tribunal administrativo la forma en que se tasa la cuantía al ser daños morales, y vida en relación, es competente el juez del circuito administrativo del circuito de Bogotá”*. Por otro lado, con escrito radicado el 18 de marzo de 2019, aclaró que *“el presente medio de control NO busca reparar el pago de las acreencias laborales, ni menos en las*

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

6

pretensiones se encuentra que las superintendencias sufraguen el pago de liquidaciones, y es claro que las demandantes para ese tipo de pretensión han acudido a la jurisdicción ordinaria laboral, por lo mismo acaece a yerro la SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA cuando indica que el presente medio de control busca el pago de liquidaciones de índole laboral. Esta demanda lo que pretende es resarcir el daño moral, sicológico y vida en relación sufrido por los demandantes que tuvieron que soportar (...).”

Al respecto, se reitera que, tal y como se expuso en las pretensiones y los fundamentos de derecho planteados en la demanda junto con los medios de prueba aportados al plenario, y luego señalado nuevamente por el apoderado de la parte demandante en escritos del 18 de marzo y 27 de junio de 2019, al no ser el objeto del litigio el incumplimiento y pago de acreencias laborales por parte de la entidad privada empleadora, en cuyo caso sería jurisdicción y competencia de los juzgados laborales, la presente autoridad judicial es competente para conocer el proceso de la referencia, dado que la presente trata de imputaciones directas en contra de las entidades públicas por la aparente omisión de los deberes constitucionales y legales de inspección, supervisión, vigilancia y control de las actividades de las empresas que conformaron el grupo Saludcoop y que producto de ello hayan podido ocasionar perjuicios a la parte actora, mediante el medio de control de reparación directa del artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior quiere decir además, que conforme a lo dispuesto en el artículo 155 *ibídem*, se tiene que la presente juzgadora posee la jurisdicción y competencia para resolver el proceso de la referencia y, por el contrario, no le asiste razón a los argumentos expuestos por los abogados excepcionantes.

Por lo anterior, se negará la **excepción de Falta de Jurisdicción y Competencia** propuesta por la demandada Nación – Ministerio de Salud y Protección Social e **Improcedencia de la Acción** propuesta por la demandada Superintendencia de Economía Solidaria, respectivamente.

e. Excepción de Petición antes de tiempo y Falta de Legitimación por Activa propuesta por la demandada Superintendencia de Economía Solidaria.

Argumenta el apoderado de la entidad demandada que “*como dan cuenta los hechos individuales, los demandantes, sino todos, la gran mayoría se encuentran desarrollando las labores contratadas objeto de esta acción. En este orden de ideas, los demandantes carecen de legitimación por activa para comparecer al proceso.*”

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

7

Por su parte, la parte actora mediante escrito del 27 de junio de 2019 se pronunció sobre la excepción planteada y aclaró la falta de prosperidad indicando “*que los demandantes sigan en algunos casos excepcionales con vínculo laboral vigente con las empresas del GRUPO SALUDCOOP, no significa que se esté a destiempo para la acción, pues en la misma lo que se observa es el daño producto de la omisión en Inspección, Vigilancia y Control de las demandadas, mas no los derechos laborales que intenta desviar la supersolidaria. Algunos de los demandantes NO han podido renunciar ya que tienen condición de fuero de estabilidad reforzada, reten social o están realizando actividades de asociación con huelga, por lo que NO interviene en la presente acción. (...)*”.

En primer lugar, es necesario aclarar que posterior a la excepción presentada, se modificó la legitimación por activa de todos los demandados, por cuanto mediante auto del 13 de septiembre de 2019, se resolvió de oficio, entre otras cosas, i) continuar con el trámite de la demanda únicamente respecto al primero de los demandantes, la señora Alba Luz Bandera Parra, por las razones allí consignadas y ii) escindir de la demanda de reparación directa frente a los demás demandantes presentada por cada uno de manera individual o grupal, lo cual dejaría sin objeto los fundamentos expuestos por el abogado excepcionante frente a todos los demandantes presentados inicialmente con el escrito inicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, sumado a las pretensiones y los fundamentos de derecho planteados en la demanda junto con los medios de prueba aportados al plenario, se desprende que, existen imputaciones directas en contra de las entidades por la aparente omisión de los deberes constitucionales y legales de inspección, supervisión, vigilancia y control de las actividades de las empresas que conformaron el grupo Saludcoop de las actividades de las empresas que conformaron el grupo Saludcoop y que producto de ello hayan podido ocasionar perjuicios a la parte actora, que habrán de ser resueltas en la etapa procesal correspondiente. Por lo cual, el objeto de estudio evidencia o no de un menoscabo y además imputable a una o varias de las accionadas, lo cual no es requisito *sine qua non* que la afectada o víctima se haya desvinculado o no de la entidad empleadora para que se pueda configurar o no el daño causado, teniendo en cuenta el medio de control instaurado.

Es por lo expuesto, que el despacho resolverá declarar **no probada la excepción de Petición antes de tiempo y Falta de Legitimación por Activa** propuesta por la demandada Superintendencia de Economía Solidaria.

Una vez resuelto lo anterior, se aclara, que el presente caso no continuará con sentencia anticipada toda vez que conforme al artículo 42 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2014 que adicionó el artículo 182 A, señaló en el literal b que esta se

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

8

realizará cuando no haya que practicar pruebas y en este caso la parte actora solicitó practicar dictamen pericial de entidad oficial³, mientras que la parte demandada en la correspondiente contestación de demanda solicitó, respectivamente, la práctica de interrogatorio de parte y pruebas testimoniales, además de estudiarse la posibilidad de decretar de oficio pruebas documentales.

Así las cosas, el despacho procederá a fijar nueva fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el numeral 1 del artículo 179 y el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el **25 de noviembre de 2021 a las ocho y treinta de la mañana (8:30 a.m.)**, diligencia a la cual deberán ingresar mediante el link <https://call.lifesecloud.com/9963202>.

Igualmente se pone de presente que la asistencia de los apoderados de las partes es obligatoria de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 180 esjusdem.

Así mismo, es necesario informar que de requerir información respecto a esta diligencia el interviniente se puede comunicar al abonado telefónico 3052627280.

Finalmente, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley 2080 de 2021, el cual rige a partir de su publicación, se le requerirá a las partes allegar en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia información de sus actuales números celulares y correos electrónicos y las piezas procesales que contiene el expediente en el radicado de la referencia, a fin de facilitar la implementación del expediente digital.

En consecuencia, el despacho

RESUELVE

PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones previas denominadas “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, “Falta de Integración del Contradictorio”, “Falta de Jurisdicción y Competencia”, “Improcedencia de la Acción”, “Petición antes de tiempo” y “Falta de Legitimación por Activa” propuesta por los apoderados la parte demandada, respectivamente.

SEGUNDO: Fijar la audiencia inicial de que trata el numeral 1 del artículo 179 y el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el **25 de noviembre de 2021 a las ocho y treinta de la mañana (8:30 a.m.)**, diligencia a la cual deberán ingresar mediante el link <https://call.lifesecloud.com/9963202>.

³ Según escrito radicado el 8 de febrero de 2019.

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

9

Parágrafo 1. Mediante este auto se ordena a las partes informar mediante memorial en el término de tres días hábiles, tras la emisión de este auto, la dirección de correo electrónico personal y el celular del facultativo que los va a representar a la audiencia, así como el de los testigos, partes, peritos y demás intervinientes solicitados en su petición de pruebas.

Parágrafo 2. Para ejecutar una prueba de audio y sonido se le requiere a las partes y demás intervinientes que se conecten cinco minutos antes de la audiencia en el enlace referido.

Parágrafo 3. En el abonado telefónico 3052627280, correspondiente al celular de este Juzgado para audiencias, debe anexarse el día de la diligencia copia de los documentos de identificación de los intervinientes y constancia de la decisión del Comité de Conciliación, vía WhatsApp.

TERCERO: La asistencia de los apoderados de las partes es obligatoria de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: Las partes deberán adelantar los trámites administrativos correspondientes para presentar la fórmula de arreglo con los requisitos legales pertinentes que legitimen tal decisión ante este despacho.

QUINTO: Requerir a las partes y a todos los intervinientes para que atiendan lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 806 de 2020 y por ende envíen todas las comunicaciones y oficios en formato PDF OCR al correo electrónico para radicación de memoriales de los juzgados administrativos correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co, indicándose que es remitido al JUZGADO 61 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ, anunciando el número del proceso de referencia (23 dígitos), las partes del proceso (demandante y demandado) y el asunto. El documento anexo máximo de 5000KB. Si supera este peso debe incluirse el enlace compartido del drive del usuario, el cual estará sometido a la responsabilidad de este.

Copia de estos documentos debe enviarse al correo de la contraparte y al de la señora procuradora zmladino@procuraduria.gov.co, según los datos aquí informados o a los que sean señalados mediante memorial.

Parágrafo. Este requerimiento se realiza so pena de las sanciones del artículo 44 del C.G.P.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

M. DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 110013343061-2018-00213-00
DEMANDANTE: Alba Luz Bandera Parra
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Trabajo y otros

10



EDITH ALARCÓN BERNAL
JUEZA

OARM

	<p>JUZGADO SESENTA Y UNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ Sección Tercera</p> <p>NOTIFICACIÓN</p> <p>La anterior providencia emitida el 13 de julio de dos mil veintiuno (2021), fue notificada en el ESTADO No. 24 del 14 de julio de dos mil veintiuno (2021).</p> <p>Sandra Natalia Pepinosa Bueno Secretaria</p>
---	---

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

*Código de verificación: **ad73596ae8f6650472c322b1c2596d71667faad7ce355cdfbcd92994cb9cd3c6***

Documento generado en 13/07/2021 12:19:44 p. m.

*Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>*