



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: Conciliación Extrajudicial
Radicación: 110013336038202100253-00
Demandante: Olga Lucía Silva Pantoja
Demandado: Superintendencia Nacional de Salud
Asunto: Auto aprueba conciliación

El Despacho procede a realizar el examen de legalidad al acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes el 13 de agosto de 2021, ante la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C.

I.- ANTECEDENTES

1.- Pretensiones

Con la solicitud se hicieron las siguientes peticiones:

1.1.- Que se declare que la señora OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA, suscribió el contrato No. 055 del 20 de enero de 2020, con la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

1.2.- Que se declare que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, no le canceló a la señora OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA, la suma de \$3.124.333 M/Cte., correspondiente a la cuenta de cobro del mes de diciembre de 2020.

2.3.- Que se condene a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD a cancelar en favor de la señora OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA, la suma de \$3.124.333 M/Cte., correspondiente a la cuenta de cobro del mes de diciembre de 2020, pago que está autorizado por la Directora de Inspección y Vigilancia para la EAPB.

2.- Fundamentos de hecho

2.1.- Olga Lucía Silva Pantoja y la Superintendencia Nacional de Salud, suscribieron el contrato No. 055 de 2020, cuyo objeto es la "Prestación de Servicios Profesionales para el desarrollo de actividades de verificación del cumplimiento de las competencias y responsabilidades a cargo de los sujetos vigilados por la Dirección de Inspección y Vigilancia para EAPB", con plazo de ejecución desde el 20 de enero al 28 de diciembre de 2020.

2.2.- El 31 de diciembre de 2020, la convocante presentó cuenta de cobro para el periodo de diciembre 2020, bajo el radicado 202041000184803, por valor de \$3.124.333 M/Cte., la cual estaba de acuerdo con los lineamientos dispuestos con el memorando de autorización del pago de dicho periodo por parte de la Directora (E) de Inspección y Vigilancia para la EAPB, sin que hasta la fecha se haya cancelado suma alguna.

2.3.- El 19 de noviembre de 2020, la Secretaria General de la Superintendencia Nacional de Salud expidió circular interna en la que ordena las actividades a

realizar para el cierre de vigencia del año 2020 e inicio del año 2021, pautas que estaban en contravía del contrato firmado por la convocante, así como de las directrices del supervisor del contrato.

II.- ACUERDO CONCILIATORIO

El día 13 de agosto de 2021, ante la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C., la señora **OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA** aceptó la propuesta de conciliación presentada por la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** que, según constancia de 12 de agosto de 2021, suscrita por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación de la Entidad convocada, se concretó así:

“El suscrito Secretario Técnico del Comité de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, hace constar que, en sesión de fecha del 14 de mayo de 2021, Acta No.359 se sometió a consideración del citado Comité, el estudio de las pretensiones incoadas por la señora **OLGA LUCIA SILVA PANTOJA**, (ID 1465392)

Que, en la citada sesión el apoderado a cargo del caso precisó lo siguiente:

“Una vez analizada la situación fáctica y jurídica del caso que nos ocupa, se recomienda PRESENTAR FÓRMULA DE CONCILIACIÓN en audiencia de conciliación extrajudicial, por cuanto se logró verificar que, debido al momento en que la convocante presentó la cuenta de cobro la entidad no realizó el pago de los honorarios del mes de diciembre del año 2020, por valor de \$3.124.333, toda vez que la señora OLGA LUCIA SILVA radicó la cuenta el 12 de enero de 2021.

En ese orden de ideas, se recomienda como fórmula de conciliación la siguiente:

La entidad se compromete a realizar el pago de los honorarios del mes de diciembre de 2020, por valor de \$3.124.333, sin lugar a reconocer valor alguno por intereses, ni costas, dentro del término de 15 días contados a partir del momento en que la convocante radique ante la Superintendencia Nacional de Salud los documentos necesarios exigidos para el pago, es decir, la cuenta de cobro, el comprobante de pago de aportes a la seguridad social, y los pantallazos del cargue de dicha documentación a la plataforma SECOP, y el acta de aprobación del acuerdo conciliatorio expedida por el Juez de lo Contencioso Administrativo, para el pago se deberá disponer de los recursos necesarios con cargo al presupuesto de la vigencia 2021, rubro denominado pago de sentencias judiciales y conciliaciones.”

III.- TRÁMITE DE LA CONCILIACIÓN

La solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 5 de mayo de 2021 y le correspondió a la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C.

La audiencia de conciliación tuvo lugar el 13 de agosto de 2021, en la que se plasmó el acuerdo al que llegaron las partes y se ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C., correspondiéndole a este Despacho.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para practicar control de legalidad al acuerdo conciliatorio de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 24

de la Ley 610 de 5 de enero de 2001, y en los artículos 155 numeral 6 y 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya que la cuantía de lo discutido en este caso no supera los 500 SMLMV.

2.- Problema Jurídico

El Despacho debe determinar si el acuerdo conciliatorio logrado el 13 de agosto de 2021, entre la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** y la apoderada de **OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA**, se ajusta o no a los parámetros legales previstos en la Ley 640 de 2001, el Decreto 1818 de 1998 y la Ley 1395 de 2010, y por lo mismo si se le debe impartir aprobación o no.

3.- Generalidades sobre la conciliación extrajudicial y presupuestos de aprobación

Ante la creciente demanda de justicia que se ha experimentado en los últimos años, en particular en lo referente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el legislador estableció como instrumento útil para solucionar los conflictos jurídicos suscitados con la Administración Pública la conciliación prejudicial o extrajudicial, que corresponde al mecanismo por el cual los futuros contendientes procesales, con la intermediación de un funcionario de la Procuraduría General de la Nación, se encuentran para buscarle una solución concertada al problema jurídico existente.

En el artículo 19 de la Ley 640 de 5 de enero de 2001 *“Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.”*, por ejemplo, se establece que *“Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios.”*. Lo mismo dice el artículo 2 del Decreto 1818 de 7 de septiembre de 1998 *“Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.”*, al atribuir carácter conciliable a los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y los que expresamente indique la ley.

Con un poco más de precisión el artículo 56 del mismo decreto señala que pueden conciliar las personas jurídicas de derecho público, por medio de sus representantes legales o sus apoderados, *“sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.”*, normas que en su orden se refieren a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales.

La conciliación extrajudicial, en lo relativo a los asuntos referidos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se elevó a la categoría de requisito de procedibilidad por medio de los artículos 35 de la Ley 640 de 5 de enero de 2001, 35 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010, 13 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009 que adicionó el artículo 42A a la Ley 270 de 1996, y más recientemente el artículo 161 numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por tanto, es la regla que en los asuntos concernientes a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, la parte interesada en acudir a esta jurisdicción debe, antes de cualquier cosa, solicitar al agente del Ministerio Público autorizado que convoque a diligencia de conciliación prejudicial a la autoridad pública que pretende demandar, con

miras a intentar una solución mancomunada de los problemas jurídicos existentes entre ellos. Si se omite este requisito *sine qua non* con seguridad enfrentará el rechazo de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

Ahora, no obstante que ya se tiene establecido que los asuntos pasibles de conciliación extrajudicial son “los conflictos de carácter particular y contenido económico” asignados a esta jurisdicción bajo los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, es menester mencionar que en esta área del derecho no son conciliables: (i) Los asuntos relativos a conflictos de carácter tributario; (ii) los asuntos cuyo trámite se rige por lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993; y (iii) los asuntos en los que ya se haya configurado la caducidad de la acción (Decreto 1716/09 Art. 2).

Pues bien, con fundamento en la normativa citada hasta el momento y en otras disposiciones que por razones de economía no se mencionan, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que para la aprobación de los acuerdos conciliatorios logrados en los asuntos asignados al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se deben reunir los siguientes presupuestos:

“1.- De manera reiterada esta Corporación ha señalado que el acuerdo conciliatorio prejudicial se somete a los siguientes supuestos de aprobación¹:

- a.-) La debida representación de las personas que concilian.
- b.-) La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.
- c.-) La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- d.-) Que no haya operado la caducidad de la acción.
- e.-) Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- f.-) Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículos 73 y 81 de la Ley 446 de 1998)”².

Por tanto, el Despacho procede a examinar si cada uno de esos elementos se cumple en el *sub lite*. Veamos:

i) Capacidad y Representación de las partes

Este presupuesto se cumple respecto de OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA, quien a través de apoderado convocó la conciliación y aceptó los términos propuestos por la entidad convocada, siendo mayor de edad, provista de capacidad para concurrir a un proceso judicial y disponer de sus derechos subjetivos y contractuales, quien además actuó en este asunto representada por abogado titulado.

Respecto de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, este supuesto igualmente se cumple, por cuanto según lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 2462 de 2013, “Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud”, es una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía

¹ Ver, entre otras, las providencias radicadas bajo los números: 21.677, 22.557, 23.527, 23.534 y 24.420 de 2003.

² Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Auto de 29 de enero de 2004. Expediente: 850012331000200300091-01(25347). Actor: Instituto de Seguros Sociales. Demandado: E.S.E. Hospital de Yopal. M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

administrativa y patrimonio independiente, lo que significa que tiene capacidad para comprometer sus recursos económicos, incluso en conciliaciones prejudiciales, con el fin de terminar de forma anormal y anticipada los procesos en su contra, aunado a que en este caso actuó representada por profesional del derecho, de acuerdo al poder general aportado al expediente.

ii) Derechos económicos disponibles

El Juzgado no duda en afirmar que el litigio que se pretende evitar con la conciliación prejudicial bajo estudio, recae sobre un derecho económico disponible por ambas partes. En cuanto a la parte convocante, porque el incumplimiento del Contrato No. 055 de 2020, concretado en no haber efectuado el pago de los honorarios causados para el periodo de diciembre de 2020, claramente es un derecho de libre disposición que, además de constar en un acuerdo de voluntades, se encuentra plenamente autorizada por la Ley para ejercer el derecho de acción en busca de reclamar el pago pactado por la prestación de sus servicios profesionales.

Y, en lo que respecta a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, la disponibilidad del derecho económico igualmente está dada por el hecho que el Comité de Conciliación autorizó conciliar este caso, lo que implica a su vez la autorización para comprometer unos recursos financieros para el pago de lo que las partes acordaron como monto indemnizatorio.

iii) Caducidad del medio de control

El litigio que se busca precaver con la conciliación prejudicial ajustada entre la convocante y la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, corresponde al medio de control de controversias contractuales, el que de acuerdo al literal “j” del artículo 164 del CPACA, el término para demandar en los asuntos relativos a contratos “será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”.

Así las cosas, como quiera que, de acuerdo al Informe de Supervisión Acta de inicio, el plazo del contrato se estableció hasta el 28 de diciembre de 2020, es claro que la solicitud de conciliación se presentó cuando aún no se había configurado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

iv) Respaldo probatorio del acuerdo conciliatorio

Del material probatorio aportado en este asunto, se tiene que entre la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** (contratante) y **OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA** (contratista), se celebró el contrato electrónico No. SNS-CD-55-2020, a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, cuyo objeto es la *Prestación de Servicios Profesionales para el desarrollo de actividades de verificación del cumplimiento de las competencias y responsabilidades a cargo de los sujetos vigilados por la Dirección de Inspección y Vigilancia para EAPB*”.

Se tiene que, de acuerdo al informe final de supervisión del Contrato No. SNS-CD-55-2020³, el plazo de ejecución inició el 20 de enero y se extendió hasta el 28 de diciembre de 2020, así como se observa que el contrató se ejecutó al 100% y se logró verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista así como de las obligaciones relativas al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud, pensiones y riesgos profesionales.

³ Página 10 a 22 del documento digital “01.- SOLICITUD DE CONCILIACION”.

A su vez, se cuenta con el Radicado Interno No. 202041000184803 de 31 de diciembre de 2020⁴, con el que la Directora (E) de Inspección y Vigilancia para la EAPB, supervisora del contrato, le informa al Grupo de Tesorería que se autoriza el pago de la contratista OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA, por valor de \$3.124.333.00, de acuerdo con la ejecución del contrato SNS-CD-55-2020 por el periodo 16 al 28 de diciembre de 2020.

Pues bien, con lo anterior se puede afirmar que en efecto entre la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA se celebró el contrato electrónico No. SNS-CD-55-2020, y que se había acordado un último pago por la suma \$3.124.333.00, por los servicios prestados entre los días 16 y 28 de diciembre de 2020, los cuales la supervisora del contrato le informó al Grupo de Tesorería de la Entidad convocada que en efecto se cumplieron y autorizó el pago, el cual no se ha concretado hasta la fecha.

v) Indemnidad del patrimonio público

Solo resta verificar que el acuerdo logrado entre las partes no resulte lesivo para el erario, pues si bien la conciliación prejudicial es un instrumento idóneo para solucionar conflictos jurídicos con las entidades públicas, la misma no se puede emplear como fuente de enriquecimiento injustificado para sus promotores y de contera, como herramienta para desfaltar el patrimonio estatal.

Es claro, desde la perspectiva objetiva, que la cantidad de dinero global por la que se concilió el eventual litigio entre las partes, resulta beneficiosa para la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, ya que la suma de dinero a pagar por parte de la misma es la cantidad debida, previamente pactada, sin que se reconozca alguna indexación o intereses moratorios.

Con todo, dado que la controversia que se pretende evitar a través de la conciliación que se estudia, es precisamente el incumplimiento contractual relativo a la falta del último pago pactado en el contrato No. SNS-CD-55-2020, concluye esta Judicatura que es viable aprobar el acuerdo conciliatorio que se plantea, en el entendido que se tiene acreditado la obligación pactada en el contrato, la falta de pago y el beneficio económico en favor de la Entidad convocada, dado que el pago que se aprobará no lesiona su patrimonio, como tampoco los derechos contractuales de la convocante.

vi) Acotación final

El Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009 *“Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.”*, expedido por el Presidente de la República, dispone en el artículo 9 numeral 3 inciso 3 que el acta de conciliación se firmará por las personas o autoridades que intervinieron en la diligencia, incluido por supuesto el agente del Ministerio Público, *“y a ella se anexará original o copia auténtica de la respectiva acta del Comité de Conciliación o se aportará un certificado suscrito por el representante legal que contenga la determinación tomada por la entidad.”*

Conforme a la norma anterior, pareciera que la acreditación de la decisión adoptada por parte del Comité de Conciliación de la entidad ante el agente del Ministerio Público o el funcionario jurisdiccional, solamente se pudiera hacer por medio de la aducción del original o copia auténtica de la respectiva acta del

⁴ Página 23 *ibídem*.

comité correspondiente o con certificación firmada por el representante legal de la respectiva entidad, sin que fuera posible la admisión de una prueba supletoria.

Sin embargo, para esos fines debe tomarse en cuenta lo normado en el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015 “*Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho.*”, que dice:

“Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o **certificación en la que consten sus fundamentos.**” (Negrillas del Despacho)

Esta disposición, a diferencia del artículo 9 numeral 3 inciso 3 del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, permite que el contenido de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación se dé a conocer por medio de certificación expedida por el vocero del mencionado Comité, el cual cuenta con una Secretaría Técnica, que según lo prescrito en el artículo 20 numeral 1 del decreto en cuestión, atribuye a su Secretario la función de “*Elaborar las actas de cada sesión del comité.*”, documentos que deberán confeccionarse y firmarse por el Presidente y el Secretario del Comité dentro de los cinco días siguientes a la respectiva sesión.

En este orden de ideas, la interpretación sistemática del artículo 9 numeral 3 inciso 3 del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009 y del artículo 2.2.4.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015, llevan a concluir que la acreditación de la decisión asumida por el Comité de Conciliación de la respectiva entidad, se puede dar a conocer a la Procuraduría General de la Nación y al Juez Administrativo, a través de cualquiera de los siguientes medios: (i) Original del acta del Comité de Conciliación; (ii) copia auténtica del acta del Comité de Conciliación; (iii) certificación expedida por el representante legal de la respectiva entidad; y (iv) Certificación emitida por el secretario técnico del Comité de Conciliación.

Lo último no solo tiene respaldo en la norma arriba señalada, sino que también resulta coherente con la función principal atribuida al Secretario del Comité de Conciliación, funcionario a quien le concierne “*Elaborar las actas de cada sesión del comité.*”⁵, y firmarlas junto con el presidente de la respectiva entidad en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de la correspondiente sesión.

Por tanto, es razonable que también se habilite al Secretario del Comité de Conciliación para certificar o hacer saber a las autoridades interesadas de lo resuelto por ese cuerpo colegiado en torno a conciliar o no un proceso judicial en curso o un litigio en su fase prejudicial, ya que es el funcionario que de primera mano tiene conocimiento sobre lo decidido por el citado Comité.

Ahora, en el *sub lite* el apoderado de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, aportó la constancia secretarial del 12 de agosto de 2021, firmada por el Dr. José Antonio Carrillo Barreiro en calidad de Secretario Técnico del Comité de Conciliación de la Entidad convocada, con la que hace constar que en sesión de fecha 14 de mayo de 2021 se reunió el mencionado Comité y decidió presentar como fórmula de conciliación la que se llevó a la Procuraduría General de la Nación y que está plasmada en esta providencia.

⁵ Ver artículo 20 numeral 1 del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009 y el artículo 2.2.4.3.1.2.6 del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015.

Por consiguiente, bien puede afirmarse que la propuesta conciliatoria presentada por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, se adoptó y se comunicó por medio de la autoridad competente, e igualmente se allegó por uno de los medios establecidos con tal fin.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR el Acuerdo Conciliatorio firmado el 13 de agosto de 2021, ante la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C., entre los apoderados judiciales de **OLGA LUCÍA SILVA PANTOJA** y la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**.

SEGUNDO: DECLARAR que el Acuerdo Conciliatorio de 13 de agosto de 2021 y esta providencia, producen efectos de cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo.

TERCERO: Por Secretaría y a costa de la parte interesada, expídase copia auténtica del acuerdo conciliatorio y de esta providencia.

CUARTO: En firme esta providencia archívese el expediente, dejando las anotaciones del caso en el Sistema Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

JFAT

Correos Electrónicos	
Convocante	jeibstival7@gmail.com
Convocado	snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co; liliana.moncada@supersalud.gov.co
Min. Público	mferreira@procuraduria.gov.co
ADJE	procesosnacionales@defensajuridica.gov.co

Firmado Por:

Henry Asdrubal Corredor Villate
 Juez Circuito
 Juzgado Administrativo
 038
 Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **b451d49a67736c634ba0f1437ef3fa57f5b048f1b123d2b3dba1b41dd78614ee**
 Documento generado en 04/10/2021 02:21:27 PM

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