

JUZGADO TREINTA Y TRES (33) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCION TERCERA

Carrera 57 No. 43-91 Edificio Aydee Anzola Linares Piso 5 Bogotá D.C.

Bogotá D.C., Dos (02) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Exp. - No. 11001333603320220029400

Demandante: INDRA COLOMBIA S.A.S

Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Auto interlocutorio No. 407

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 por remisión del artículo 141 ibidem, la sociedad INDRA COLOMBIA S.A.S presento demanda controversias contractuales contractual en contra de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD dirigida a obtener la nulidad de la Resolución No. 2022940010001873-6 de 10 de mayo de 2022., *“Por la cual se resuelve la imposición de una multa a la orden de compra No. 61377/contrato de prestación de servicios No. 547 de 2020, celebrada entre la Superintendencia Nacional de Salud e Indra Colombia SAS”, expedida por el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud.*

La demanda correspondió por reparto a este Juzgado. En este sentido se procederá con el estudio de los requisitos legales para de cara a la admisión **del medio de control de controversial contractuales, dado que el acto administrativo objeto de nulidad es contractual, no precontractual.**

Por otro se pone de presente que los anexos de la demanda reposan en un hipervínculo, en el memorial del fecha 3 de noviembre de 2022 por medio del cual se interpuso el recurso de reposición en contra del auto que inadmitió la demanda el 28 de octubre de 2022.

En auto de ésta misma fecha el Despacho resolvió recurso de reposición y repone la decisión de inadmitir la demanda para en consecuencia entrar con su estudio.

B) PRESUPUESTOS DEL MEDIO DE CONTROL

- Jurisdicción y Competencia

El presente asunto le compete a la jurisdicción contenciosa administrativa, puesto que la entidad demandada es de naturaleza pública, y la litis gira en una sanción impuesta al contratista durante la ejecución de contrato del estado.

- Competencia Territorial

Según lo establecido en el artículo 156 (numeral 4º) de la Ley 1437 de 2011 - modificado por el artículo 31 de la Ley 2080 de 2021- la regla para determinar la competencia territorial del medio de controversias contractuales consiste en el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato.

En este caso se encuentra que este Juzgado tiene competencia por el factor territorial, pues la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 547 de 2020 debía llevarse a cabo primordialmente en la ciudad de Bogotá, lugar donde se ubica la sede principal del contratante.

- Competencia por cuantía

Conforme lo establecido en el artículo 155 (numeral 5º) de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021, en los asuntos de controversias contractuales son competencia de los jueces administrativos en primera instancia, siempre y cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, observando la regla que cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor, como también el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

En este sentido, se tiene que en *el sub lite* la pretensión pecuniaria no excede la cuantía máxima permitida por la ley para esta instancia.

- Caducidad

El contrato 547 de 2020 el plazo de ejecución inicial se extiende hasta el 31 de julio

de 2022. para el análisis de la caducidad se aplicará lo dispuesto en el numeral 2, literal j), del artículo 164 consagrado en la Ley 1437 de 2011, así: *“j) En las relativas a contratos el término para demandar 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.”*

De acuerdo con la citada norma, se vislumbra que el acto administrativo contractual objeto de inconformidad cobró ejecutoria el día **7 de septiembre de 2022**, por cuanto la Resolución que confirmó la sanción fue notificada en estrados en Audiencia.

De lo anterior se sigue que la parte actora contaba en principio desde el día 8 de septiembre de 2022 al día 08 de septiembre de 2024 para acudir ante la jurisdicción.

De manera que, en el presente caso, la demanda se observa presentada en término pues, se radico el día 29 de septiembre de 2022. (documento 1º).

- **Conciliación Prejudicial**

El artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021) exige que en tratándose de controversias contractuales, el demandante previamente deben acudir a conciliar sus pretensiones ante la Procuraduría General de la Nación (Ley 640 de 2001), lo cual se traduce en un requisito de procedibilidad del medio del control y óbice de su admisión, pues no es dable iniciar un proceso judicial sin previamente haber sometido las pretensiones objeto dela demanda al correspondiente trámite y estudio de conciliación. Veamos:

“ARTÍCULO 34. Modifíquese el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

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

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales,

pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.” (Destacado por el Despacho)

Con relación a citado requisito el apoderado de la parte actora señala:

“De acuerdo con lo previsto en el inciso segundo del artículo 161-1 del CPACA, adicionado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, dado que con la demanda se presenta solicitud de “medidas cautelares de carácter patrimonial”, no es necesario cumplir con la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad del trámite de la presente demanda.”

En ese orden entra el Despacho al estudio de la medida cautelar y con el objeto de verificar que efectivamente una de las mismas, tenga carácter patrimonial

-Medida cautelar de carácter patrimonial y anticipativa de la devolución de las sumas de dinero pagadas y descontadas en razón de los actos administrativos demandados

El apoderado de la parte actora, solicita como medidas cautelares las siguientes:

(...)”I. MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

A. Suspensión provisional de los actos administrativos demandados *De conformidad con el artículo 230.3 del CPACA, solicito al Despacho proferir la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos cuya nulidad he pretendido en la demanda a la que anexo la presente solicitud, esto es:*

1.1. La Resolución No. 2022940010001873-6 de 10 de mayo de 2022, “Por la cual se resuelve la imposición de una multa a la orden de compra No. 61377/contrato de prestación de servicios No. 547 de 2020, celebrada entre la Superintendencia Nacional de Salud e Indra Colombia SAS”, expedida por el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud.

1.2. La Resolución No. 2022940010005728-6 de 7 de septiembre de 2022, “Por la cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto a la Resolución No.

2022940010001873-6 del 10 de mayo de 2022 dentro de la Actuación Administrativa Sancionatoria Contractual de que trata el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 de la Orden de Compra No. 61377/547 de 2020”, expedida por el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud.

B. Medida cautelar de carácter patrimonial y anticipativa de la devolución de las sumas de dinero pagadas y descontadas Con fundamento en lo previsto en el inciso primero del artículo 230 del CPACA solicito al Despacho la adopción de la medida anticipativa de naturaleza patrimonial consistente en la restitución del valor de la multa pagado por INDRA en cumplimiento de las resoluciones 2022940010001873-6 de 2022 y 2022940010005728-6 de 2022, cuya nulidad se demanda.

El artículo 613 del Código General del proceso, norma posterior y especial, estableció expresamente que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa la excepción al agotamiento del requisito de procedibilidad, se aplica siempre y cuando la medida cautelar pedida sea de carácter patrimonial, como lo indica la siguiente frase de su inciso segundo: *“como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, para acudir directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin antes intentar la conciliación, no basta simplemente con solicitar el decreto y práctica de una medida cautelar, sino que ésta además, debe tener el *carácter patrimonial*, lo cual cobra sentido, ya que por la naturaleza propia del carácter económico o patrimonial, la efectividad de dichas medidas depende de que el demandado no tenga conocimiento de la existencia de un proceso en su contra y pueda evadir el cumplimiento de una orden judicial que eventualmente las decreta.

El Consejero de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Hernán Andrade Rincón, en el auto 18 de mayo de 2017¹, que al tenor señala:

«[...] Revisada la solicitud de medidas cautelares presentada por la parte actora, se observa que tanto la solicitud de suspensión del proceso administrativo iniciado por la entidad demandada el 21 de julio de 2016, como la de declaratoria de pérdida de competencia de la entidad para liquidar unilateralmente el contrato, no tienen ningún contenido patrimonial, sino que su finalidad es suspender y prevenir actuaciones

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01452-01(58018). Actor: CONSTRUCCIONES AR&S S.A.S. Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU.

administrativas por parte del IDU. En cuanto a la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, observa el Despacho que si bien éstos tienen un contenido patrimonial al indicar que el monto de la cláusula penal es de \$164'267.881, esto no implica que la medida cautelar solicitada posea dicho carácter, comoquiera que al analizar los efectos de decretarla no se evidencia una consecuencia económica inmediata para la parte actora, puesto que solo al momento de proferir sentencia el juez determinara si la sociedad Construcciones AR&S S.A.S. debía, o no, pagar dicha suma y, si los dineros que alega le fueron retenidos deben ser reintegrados.

En un caso similar la Jurisprudencia de esta Corporación señaló: “La medida cautelar solicitada en la demanda corresponde a la de SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS de la Resolución 3049 del 29 de julio de 2014 y de su confirmatoria 3347 del 20 de octubre de 2014 del consejo Nacional Electoral. Se trata de [un] acto administrativo sancionatorio de naturaleza pecuniaria. Pero en cambio, la medida cautelar que se deprecia: que se suspendan sus efectos, en sí misma no tiene un contenido patrimonial. No concierne a que el juez produzca una orden provisional de protección al objeto del proceso y para la efectividad de la sentencia, que materialmente y de manera directa se refiere a que el demandado para cumplir tal orden deba hacer erogaciones económicas. Así, una cosa es que los actos demandados tengan un carácter patrimonial porque imponen una sanción pecuniaria (multa), y otra diferente es que la medida cautelar también posea este carácter, cosa que para el presente caso no ocurre así, si se parte de que la solicitud concierne a que el juez provisionalmente dicte una orden cuya ejecución o cumplimiento no conlleva en forma directa e inmediata para el demandado efectuar gastos o inversiones de carácter económico”² (Se subraya). De conformidad con lo anterior, el Despacho no acoge el argumento de la parte actora en el que afirmó que solicitó medidas cautelares de carácter patrimonial, puesto que una vez estudiadas se evidenció que no tienen un contenido patrimonial, por lo que en el presente asunto era necesario agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial contenido en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]».

De conformidad con la jurisprudencia traída a colación que, los actos administrativos que pretende cobijar el recurrente bajo el amparo de una medida cautelar, Resolución No. 2022940010001873-6 de 10 de mayo de 2022 “Por la cual se resuelve la imposición de una multa a la orden de compra No. 61377/contrato de prestación de servicios No. 547 de 2020” y la Resolución No. 2022940010005728-6 de 7 de septiembre de 2022 que resuelve recurso de reposición a la Resolución No. 2022940010001873-6 de 10 de mayo de 2022 emanadas por la superintendencia

²Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Susana Buitrago Valencia. Exp. 2015-00005-00. Auto de 15 de mayo de 2015.

Nacional de Salud, pese a tener un carácter patrimonial porque imponen una multa, de donde se deriva la segunda medida cautelar solicitada y es que ordene la *“restitución del valor de la multa pagada por INDRA en cumplimiento de las resoluciones 2022940010001873-6 de 2022 y 2022940010005728-6 de 2022, cuya nulidad se demanda”* a como medida cautelar de carácter patrimonial y anticipativa, en estricto sentido continua dependiendo de la prosperidad de las pretensiones de la demanda y a título de pretensión económica e indemnizatoria por los perjuicios que se hayan ocasionado en razón de la ejecución de los citados actos; pero bajo ninguna circunstancia reflejan el carácter en la medida cautelar patrimonial, pues el Juzgado en esta etapa previa no podría disponer desde ya la devolución del monto pagado en razón del cumplimiento a los actos administrativos por el actor, pues finalmente la decisión que deba adoptarse seguirá siendo declarativa y la devolución dependerá principalmente de la prosperidad de la nulidad alegada.

En consecuencia, la solicitud *bajo el título de “ **Medida cautelar de carácter patrimonial y anticipativa de la devolución de las sumas de dinero pagadas y descontadas**”* en cumplimiento de las resoluciones 2022940010001873-6 de 2022 y 2022940010005728-6 de 2022, cuya nulidad se demanda, no excusa a la parte actora de cumplir con el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial previsto en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA., porque realmente la medida cautelar no tiene el carácter patrimonial que exige la norma para la excepción.

En este punto recordemos la Sentencia del Consejo de Estado³, la conciliación extrajudicial se erige como una carga para el demandante, quien debe agotar el requisito en debida forma de los demandados en el proceso y destaco que en efecto, pues esta es una de las garantía del debido proceso en adelantar el proceso conforme los presupuestos legales, dado que son normas de orden público y brindan seguridad jurídica a todas las partes comprometidas en el respectivo conflicto.

En mérito de lo expuesto y atendiendo que no se ha cumplido con el requisito del agotamiento de la conciliación, el Despacho,

³ Consejo de Estado-Sección Tercera-Subsección A Consejero Ponente: José Roberto Sachica Méndez del 04 de febrero del 2022 Radicación: 47001-23-33-000-2019-000381-01

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar de plano la presente demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

SEGUNDO: Comoquiera que la demanda está constituida por documentos electrónicos, por Secretaría procédase con el cierre del expediente electrónico de conformidad con el protocolo para la gestión de documentos electrónicos, digitalización y conformación del expediente proferido por el Consejo Superior de la Judicatura (Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020).

TERCERO: Se advierte que los memoriales que las partes destinen a este trámite procesal deben observar el conducto de envío de correspondencia establecido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Seccional Bogotá, luego su remisión deberá realizarse al buzón electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co y simultáneamente a los correoselectrónicos establecidos por las demás partes, de lo cual debe adjuntarse la respectiva constancia.⁴

El memorial y/o documento texto que se remita mediante el correo electrónico citado debe allegarse en formato PDF en escala de grises y resolución mínima de 300 ppp5, usando algún mecanismo de firma para identificar al autor o emisor del documento e identificándolo con el número del radicado del proceso cuando corresponda.⁶

⁴ Ley 2080 de 2021. Artículo 8. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 53A, el cual será del siguiente tenor:

ARTÍCULO 53A. Uso de medios electrónicos. Cuando las autoridades habiliten canales digitales para comunicarse entre ellas, tienen el deber de utilizar este medio en el ejercicio de sus competencias.

Las personas naturales y jurídicas podrán hacer uso de los canales digitales cuando así lo disponga el proceso, trámite o procedimiento.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, podrá a través de reglamento establecer para cuáles procedimientos trámites o servicios será obligatorio el uso de los medios electrónicos por parte de las personas y entidades públicas. El ministerio garantizará las condiciones de acceso a las autoridades para las personas que no puedan acceder a ellos.

⁵ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020. Protocolo para la Gestión de Documentos Electrónicos, Digitalización y Conformación del Expediente. Lineamientos para la gestión de documentos electrónicos y conformación del expediente. Páginas 13 a 15:

Tipo de Contenido	Formato Estándar	Extensión
Texto	PDF	.pdf
Imagen	JPG, JPEG, JPEG2000, TIFF	.jpeg, .jpg, .jpe .jpg2, .tiff
Audio	MP3, WAVE	.mp3, .wav
Video	MPEG-1, MPEG-2, MPEG-4	.mpg, mp1, .mp2, .mp3, .m1v, .m1a, .m2a, .mpa, .mpv, .mp4, .mpeg, .m4v

⁶ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA20-11632. Artículo 17. Uso de medios tecnológicos en las actuaciones judiciales.

(...)

De preferencia se usará el formato PDF para los documentos escritos enviados o recibidos por medios electrónicos, usando algún mecanismo de firma para identificar al autor o emisor del documento e identificándolo con el número del radicado del proceso cuando corresponda.

(...)

Sumado a ello, se resalta que el envío de memoriales, documentos y solicitudes debe realizarse dentro del horario laboral de los Juzgados Administrativos de Bogotá, esto es, de lunes a viernes desde las ocho de la mañana (08:00 a.m.) hasta las cinco de la tarde (05:00 p.m.)⁷, pues de lo contrario se entenderán presentados el día hábil siguiente; tampoco se confirmará su recepción fuera de la jornada laboral sino hasta el día hábil siguiente.⁸

Se advierte a las partes que el buzón electrónico suministrado -sea a través de la demanda, de la contestación o algún otro memorial- para efectos del presente trámite será su identificación digital frente al proceso. Significa que toda comunicación o memorial que el apoderado pretenda remitir hacia éste deberá originarse únicamente desde tal dirección electrónica, y que las intercomunicaciones y/o notificaciones que deba realizar el Despacho habrán de enviarse al buzón electrónico informado por el abogado de la parte

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE⁹



LIDIA YOLANDA SANTAFÉ ALFONSO

Juez ¹⁰

⁷ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo No. CSJBTA20-96 viernes, 2 de octubre de 2020 "Por medio del cual se reglamenta en artículo 4 y otras disposiciones del Acuerdo CSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020, estableciendo transitoriamente horarios y turnos de trabajo y turnos de atención al público para todos los despachos del Distrito Judicial de Bogotá,"

⁸ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Acuerdo PCSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020. "Artículo 26. Horario para la recepción virtual de documentos en los despachos judiciales y dependencias administrativas. Las demandas, acciones, memoriales, documentos, escritos y solicitudes que se envíen a los despachos judiciales, después del horario laboral de cada distrito, se entenderán presentadas el día hábil siguiente; los despachos judiciales no confirmarán la recepción de estos mensajes de correo electrónico por fuera de las jornadas laborales sino hasta el día hábil siguiente" y Acuerdo No. CSJBTA20-96 del 02 de octubre de 2020.

⁹ Ley 2080 de 2021. ARTÍCULO 50. Modifíquese el inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

***Sin perjuicio de la revisión que debe hacer la secretaria del despacho**, a continuación se señalan las direcciones electrónicas a efectos de la alerta del estado:

Demandante: jibenavides2@outlook.com; jorge.santos@santosrodriguez.co; mfajimes@indracompany.com; fayala@indracompany.com

¹⁰ Auto 2/2



Firmado Por:
Lidia Yolanda Santafe Alfonso
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
033
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: **2119140d6d2376fb541bb76ec829f85fe2f3c1f85b19d039f3c8068b78d9c347**
Documento generado en 01/12/2022 05:45:56 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>