

*República de Colombia*



*Tribunal Administrativo del Meta*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, febrero tres (03) de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN:** 50001233300020170019700  
**DEMANDANTE:** HOSPITAL LOCAL DE PUERTO LÓPEZ E.S.E.  
**DEMANDADO:** NACIÓN, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. - SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.  
**M. DE CONTROL:** NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Se pronuncia el Despacho sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, previo los siguientes:

**ANTECEDENTES:**

El HOSPITAL LOCAL DE PUERTO LÓPEZ E.S.E., presentó demanda por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la **NACIÓN, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. **06841** del 02 de agosto de 2016, por medio de la cual se aceptó parcialmente la acreencia presentada de manera oportuna por el HOSPITAL LOCAL DE PUERTO LÓPEZ E.S.E. como crédito de prelación B) por valor de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO PESOS y de la Resolución No. **000035** del 27 de enero de 2017, a través de la cual se declaró que no existe pasivo cierto

no reclamado con cargo a bienes y sumas de la masa liquidatoria de la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES CAPRECOM EICE EN LIQUIDACIÓN, emitidas por **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.** y, como consecuencia de ello, se reconozca y restablezca la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO VEINTE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$244.120.993) por concepto de la reclamación de acreencias a que hace referencia la Reclamación No. 3101416.

Señaló, que la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. notificó la Resolución No. **000035** del 27 de enero de 2017 al correo electrónico del asesor jurídico externo contratado para la época de la reclamación, doctor ANTONIO ENOC CÁRDENAS PATIÑO, sin embargo, se abstuvo de notificar dicha decisión al correo electrónico del HOSPITAL LOCAL DE PUERTO LÓPEZ E.S.E., que previamente se había depositado en la reclamación presentada, lo que imposibilitó la interposición del recurso de reposición para discutir las glosas contables, causando así una clara violación al derecho de defensa y correlación con los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, publicidad, coordinación y eficacia que deben regir en cada una de las actuaciones administrativas.

En escrito separado, solicitó que se decrete la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, en razón a que los mismos fueron expedidos en forma irregular, con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, con el quebrantamiento de las normas que les sirvieron de fundamento y falsa motivación.

Argumentó, que los perjuicios causados por la no cancelación de las acreencias adeudadas se prueban de manera sumaria, pues, la omisión de la notificación para proceder a inrponer los recursos y controvertir las glosas, la calificación y la graduación de las mismas, está probado como verdad de perogrullo.

Indicó, que mediante un juicio de ponderación de intereses se puede concluir que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, pues, las acreencias adeudadas deben su

existencia a los servicios que la Empresa Social del Estado prestaba a los afiliados de la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES-CAPRECOM y éstas acreencias, dejadas de percibir, provocan la imposibilidad de reinvertir recursos para la promoción y prevención, así como la ampliación de la cobertura, causando un perjuicio irremediable.

### **Posición de las entidades demandadas**

Por autos del 05 de septiembre de 2018, se admitió la demanda, se dispuso la vinculación de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD (fl. 168 y 169 C 1) y se ordenó correr traslado, por el término de cinco (5) días de la medida cautelar (fl. 3 C medida cautelar).

#### **Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

El apoderado judicial de dicha cartera afirmó, que la solicitud de medida cautelar debe ser negada por el Despacho, pues, de entrada se advierte que se realizó sin el más mínimo de argumentos, tal como se desprende del escrito, dado que no planteó el carácter irremediable o inminente de los perjuicios, para suspender los actos demandados.

Dijo, que la solicitud de cautela no cumple con los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA para su procedencia, toda vez que el demandante no realizó un análisis de las normas objeto de demanda en confrontación con las normas constitucionales supuestamente violadas.

#### **Superintendencia Nacional de Salud.**

Señaló, que en el caso que centra la atención del despacho no existe fundamentación para que se ordene la suspensión de los actos administrativos demandados, los cuales fueron expedidos conforme con las competencias otorgadas por la normatividad y la ley vigente, respetando el debido proceso y los derechos de la hoy demandante.

Luego de explicar la competencia de esa entidad en los procesos de intervención, indicó, que no tiene el deber legal de asumir las obligaciones generadas por el liquidador ni por la empresa, toda vez que su función legal es la de realizar un monitoreo y seguimiento a la gestión del liquidador, sin que ello implique ningún tipo de coadministración durante el proceso liquidatorio.

Argumentó, que los actos administrativos proferidos por el Agente Especial Liquidador son autónomos e independientes de la Superintendencia Nacional de Salud, por lo que, en el caso en estudio, el Agente Especial Interventor actuó bajo su exclusiva responsabilidad, es decir, que en ese sentido no se puede atribuir o imputar responsabilidad a la Superintendencia, ya que no existe derecho legal o contractual, pues, no es subordinado, empleado ni representante, lo cual desestima claramente la posibilidad de declararla como responsable del presunto incumplimiento en el pago de esas obligaciones en el proceso de liquidación forzosa.

Dijo, que en la demanda se señalaron como normas violadas las siguientes: artículos 137 y 138 del CPACA, artículo 23 del Decreto No. 4747 de 2007, artículo 1626 y 1757 del Código Civil, sin embargo, esas normas no fueron violadas por el Agente Especial Interventor al expedir los actos administrativos demandados, porque no se está frente a un conflicto jurídico sino económico, por la liquidación de una empresa cuyos recursos económicos en su liquidación se agotaron y, por ello, la empresa demandante no recibió el pago de sus facturas, más no porque se hubiese glosado algún ítem en las mismas, porque eso no obedece a la realidad de lo ocurrido.

Aunado a lo anterior, tampoco se demostró que los actos administrativos acusados incurran en una manifiesta irregularidad, que sea evidente, ostensible, notoria, palmaria, manifiestamente contraria a la ley o a la Constitución Política, por lo que solicitó no acceder a la medida cautelar de suspensión provisional.

**Fiduciaria La Previsora S.A., administradora del Patrimonio  
Autónomo de Remanentes- PAR CAPRECOM LIQUIDADO.**

Indicó, que el actor omitió sustentar debidamente su solicitud, ya que no reposa en el dossier, evidencia argumentativa que justifique la petición especial, además, la misma no cumple con lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA, para que el decreto de la medida cautelar sea factible, toda vez que i) el actor omitió referir qué norma constitucional o superior ha sido presuntamente violada por la administración, ii) partiendo de la premisa de que la Resolución de Graduación y Calificación de Créditos de una entidad es un acto administrativo de contenido particular y concreto, es conducente referir que de lo presentado por el demandante en relación con los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones, no logra inferirse tan siquiera que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

En ese sentido, expresó, que la parte actora no satisfizo la carga argumentativa que le impone el CPACA para sustentar la petición de suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados, razón suficiente para denegar *in limine* la medida cautelar deprecada.

No obstante lo anterior, precisó, de un lado, que los actos administrativos proferidos por el liquidador, como se puede analizar del cuerpo de las resoluciones objeto del presente medio de control, se ajustan a los presupuestos fácticos del caso concreto y tienen pleno sustento legal, tal como se detalló en las consideraciones de los actos administrativos; hecho que deja ver con claridad el sustento normativo que irradia el proceso de determinación del pasivo adelantado por la entidad en liquidación.

Dijo, que el hecho de conceder o no la medida, no tiene injerencia alguna sobre el desarrollo del proceso o la efectividad de la sentencia, puesto que el pago de las acreencias reconocidas dentro del proceso liquidatorio está supeditado legalmente a la existencia de activos.

**Ministerio de Salud y Protección Social.**

Mencionó, que la medida cautelar solicitada por la parte actora no cumple con lo establecido en el artículo 231 del CPACA, por cuanto no fue debidamente sustentada para la exigencia que reclama, pues, la parte demandante ni siquiera establece que la resolución demandada puede generar un perjuicio, ni señala puntualmente las disposiciones infringidas.

Señaló, que la parte actora sostuvo que de no decretarse la medida se estaría ocasionando un perjuicio irremediable, sin embargo, no se dan los presupuestos para acceder a suspender los actos administrativos, toda vez que los fundamentos de la petición van encaminados a atacar el objeto central de la presente litis, lo cual implica una valoración integral de las normas con las que la entidad demandada sustentó la expedición de los actos atacados; análisis que no es posible realizar en esta etapa, sino cuando el Despacho cuente con mayores elementos, como el total de material probatorio que se allegue al proceso.

### **CONSIDERACIONES**

Las medidas cautelares se encuentran consagradas en los artículos 229 y siguientes del CPACA. y se constituyen en un instrumento de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quienes acuden a la Jurisdicción Contenciosa en procura de solucionar una determinada controversia.

El artículo 229, respecto de la procedencia de las medidas cautelares señala:

**“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la*

efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

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

La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 230 del CPACA, como una de las medidas cautelares de posible aplicación en los juicios que cursan ante esta jurisdicción. Seguidamente, en el artículo 231 ibídem, se establecieron los requisitos de procedencia de la citada medida, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

Frente a los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares el H. Consejo de Estado, luego de analizar el contenido de los artículos 229 al 231 del CPACA, concluyó:

“i) Existen requisitos formales de procedibilidad de la solicitud los cuales son comunes a todas las medidas cautelares, a saber:

i.a) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos de que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (L. 1437/2011, art. 229);

i.b) debe existir solicitud de parte <sup>(14)</sup> debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (L. 1437/2011, art. 229); y

i.c) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (L. 1437/2011, art. 233 y 234).

ii) Existen requisitos materiales, comunes para el decreto de las medidas cautelares, a saber:

ii.a) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (L. 1437/2011, art. 229); y

ii.b) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (L. 1437/2011, art. 230).

iii) Existen requisitos materiales, especiales adicionales para el decreto de las medidas cautelares, a saber:

iii. a) Si se trata de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, se plantean dos (2) eventos que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda: iii.a.i) Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (L. 1437/2011, art. 231, inc. 1º); iii.a.ii) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (L. 1437/2011, art. 231, inc. 2º).

iii. b) Si se trata de otras medidas cautelares diferente a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos: i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados; iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y iv) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios (L. 1437/2011, art. 231, inc. 3º, num. 1º a 4º).”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 6 de abril de 2015. Exp.: 11001-03-25-000-2014-00942-00. Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



De otra parte, el despacho debe realizar un análisis que, sin implicar un prejuzgamiento sobre la cuestión de fondo, le permita valorar la forma en que los actos administrativos demandados, cuya suspensión se persigue, eventualmente, vulneran la normatividad que se invoca como transgredida; análisis que exige un nivel de argumentación sólido y claro.

Frente al aspecto de que la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, el órgano de cierre de esta jurisdicción en pronunciamiento del 11 de marzo de 2014, dentro del proceso radicado con el No. 11001 0324 000 2013 00503 00, proferido por la Sección Primera, precisó que: *“este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.”*

Ahora bien, teniendo en cuenta los requisitos para que proceda la suspensión de los efectos de los actos administrativos, encuentra el despacho que en el presente caso no es posible a través de la confrontación de las Resoluciones No. **06841** del 02 de agosto de 2016 y No. **000035** del 27 de enero de 2017 con las normas invocadas, establecer la violación de éstas.

Lo anterior, en atención a que, revisados los documentos que se aportaron con la demanda, se colige que la ESE ahora demandante diligenció el FORMULARIO ÚNICO PARA PRESENTAR RECLAMACIÓN DE ACREENCIAS, radicado el 18 de marzo de 2016, en el que consignó los datos del reclamante HOSPITAL LOCAL DE PUERTO LOPEZ E.S.E., dirección de domicilio y correo electrónico para notificaciones, así como los datos del apoderado ANTONIO ENOC CARDENAS PATIÑO y su correo electrónico para notificaciones, aceptando con la suscripción de dicho

formulario, conocer el contenido de la Resolución No. 83 del 01 de febrero de 2016 “*POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA EL REGLAMENTO PARA LA REALIZACIÓN DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR PROFERIDOS POR LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM”, EICE*”, que en su artículo segundo literal b) señala que el envío de los actos administrativos al correo electrónico del interesado, tendrá las mismas consecuencias de la notificación personal prevista en el numeral 1º del artículo 67 del CPACA.

Al respecto se tiene que según el artículo 67 del CPACA “*Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa **se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse***”; normativa que a su vez señala en el numeral 1º que la notificación personal podrá efectuarse por medio electrónico, siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esa manera.

En ese sentido, comoquiera que la reclamación de acreencias se presentó por intermedio de apoderado judicial y se consignó su dirección electrónica para notificaciones, expresamente se autorizó a la entidad demandada a realizar la notificación personal de los actos posteriores por ese medio al togado que representaba sus intereses, sin que se vislumbre que el HOSPITAL LOCAL DE PUERTO LÓPEZ E.S.E. haya informado a la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. acerca del cambio de apoderado en dicho trámite por terminación del vínculo laboral, pues, precisamente en el artículo noveno de la Resolución No. **06841** del 02 de agosto de 2016, se le reconoce personería jurídica a ANTONIO ENOC CARDENAS PATIÑO en calidad de apoderado del HOSPITAL LOCAL DE PUERTO LÓPEZ E.S.E..

Aunado a lo anterior, se establece por el despacho que tampoco surge la vulneración alegada de la valoración inicial de las pruebas aportadas al plenario, pues, para verificar su eventual infracción deberá adentrarse el Tribunal en el estudio pormenorizado de las piezas procesales que se recauden; análisis que hace parte del estudio de la controversia que

debe realizarse al momento de dictar sentencia, no encontrando que el cargo prospere *ab initio* por una contundente fortaleza de la propuesta de violación de normas hecha en demanda, pues, como se indicó, es preciso revisar en detalle el diligenciamiento llevado a cabo por la entidad demandada.

De otra parte y no menos importante, resalta el despacho que tratándose de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo indica la norma, debió probarse siquiera sumariamente la existencia del perjuicio, pues, si bien es cierto, manifestó que al omitir la demandada la notificación para inrerponeer los recursos y controvertir las glosas, la calificación y la graduación de las mismas, se le causaría un perjuicio, dicho argumento por si solo no permite establecer *prima facie* el mismo, pues, habrá de adelantarse todo el proceso contencioso administrativo para establecer en el momento de dictar fallo, de anularse los actos administrativos, si existe mérito para ordenar el restablecimiento del derecho pretendido, por calificarse tal perjuicio como injusto o antijurídico.

Así las cosas, en esta etapa inicial del proceso, no encuentra el despacho argumentos contundentes que permitan configurar las censuras endilgadas y, como consecuencia de ello, declarar la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, pues, como lo ha señalado el Consejo de Estado, la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar deben garantizar que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración, sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio, ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

Sin perjuicio de lo anterior, se indica que la situación alegada, en todo caso se definirá al momento de dictar la decisión que resuelva la controversia planteada, en la que se determinará si los actos demandados se encuentran viciados o no de nulidad.

Para finalizar, se indica que la presente decisión será dictada por el Magistrado Ponente, por así permitirlo el artículo 125 del CPACA.

Por lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la medida cautelar solicitada por el HOSPITAL LOCAL DE PUERTO LÓPEZ E.S.E. dentro del presente proceso, por las razones esgrimidas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme la presente decisión, continúese con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Hector Enrique Rey Moreno**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

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:

**0bb8beaf143e504cb17162e7fed47c94c5e0d3da40a5aa65559165db57e4c5d2**

Documento firmado electrónicamente en 03-02-2021

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/firmValidarFirmaElectronica.aspx>**